FEB092024_02B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：29504861 日期：2024年2月9日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名航空飞行员，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格被归类为特殊能力个人，且对所需工作要求的自由裁量豁免、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作要求豁免符合国家利益。

高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进式工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件：

(A) 官方学术记录，显示该[非公民]拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该[非公民]在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该职业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该[非公民]已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的规定为："如果上述标准不直接适用于受益人的职业，申请人可以提交可比证据以确立受益人的资格。"

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。[1] 如果申请人做到这一点，我们随后将在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）。这一两步分析与我们的裁定一致，即"真相不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定"，以及我们审查"每一份证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在证据整体的背景下审查，以确定待证事实是否可能为真"的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，他们随后必须确立其值得获得对工作要求"符合国家利益"的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

虽然法规和相关部门规章均未定义"国家利益"一词，但我们在先例决定Matter of

[1] USCIS已确认这一两步裁决方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项[2]，对被归类为EB-2类别的申请人授予工作要求、进而劳工证的国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国从事航空公司飞行员工作。内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格作为特殊能力个人。审理主任认定，尽管申请人满足了六项标准中的至少三项，但记录缺乏证据表明申请人的专长程度显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平。

A. 特殊能力个人

审理主任在最终实质审查中考虑了所提交证据的整体情况，并认定申请人未能以优势证据证明其拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了法律并适用了比要求更严格的证明标准。申请人称其提交了满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下全部六项证据标准的证据。申请人进一步主张，由于审理主任在补件通知（RFE）中未提及最终实质分析，他未获得机会回应审理主任所指出的缺陷。尽管申请人所言正确，但我们认为该错误属于无害错误，因为如下文所述，申请人未能以优势证据充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。

因此，通过发回重审以便审理主任发出探索最终实质审查的补件通知，对申请人的EB-2分类类别资格进行进一步调查和分析将不具有任何法律目的。[3] 根据Dhanasar分析框架解决与申请人获得工作要求豁免、进而劳工证豁免资格相关的问题，对本上诉具有决定性意义。因此，我们将保留对申请人所请求EB-2类别资格的考量。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出"纯粹咨询性的认定"）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，若申请人在其他方面不符合救济资格，则拒绝在上诉中处理替代性问题）。

[2] 另参见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

[3] 此外，申请人已通过上诉程序补充了记录。

B. 实质价值与国家重要性

第一项，实质价值与国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

记录显示，申请人的拟议事业是"通过机组资源管理和人为因素教学为区域和包机航空公司进行飞行驾驶、飞行教学和飞行训练"。审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了证明申请人所从事事业将直接为美国带来各种利益的关键文件。申请人辩称，记录中的支持信、行业专家意见书、商业计划书和行业报告揭示了该事业的重大价值和国家重要性。例如，申请人声称，记录表明其拟议事业具有显著潜力，能够雇用美国工人、产生重大经济影响，并解决某一政府实体已认定重要或属于国家倡议主题的事项。

专家意见书的作者强调申请人在领导力、飞行安全与运营以及飞行教学与培训方面的丰富经验。该作者进一步强调了申请人在航空领域工作的需求和重要性，并表示申请人在航空学、安全管理和飞行教学与培训方面拥有经证实的专业知识。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的商业计划书反映其意图加入一家商业航空公司，并旨在通过为新飞行员提供培训和指导来填补航空业的缺口，但申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到了国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

尽管我们认可申请人的主张及其在上诉中提交的证据，但我们认定申请人未能证明其拟议事业能够充分超越其客户和雇主，在更广泛的范围内增进社会福利，从而表明具有国家重要性。

第一项要件聚焦于拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人未能证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为美国带来重大积极经济影响。虽然申请人声称其事业将为美国经济带来广泛利益，并将通过为乘客提供安全运输来增强该国航空支持的整体安全性，但其未提交证据表明其事业对区域或

国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人依据航空业的重要性以及美国飞行员短缺作为其事业重要性的证据。我们认可申请人是一名合格的飞行员；然而，仅此事实不足以确立此处拟议事业的国家重要性。如前所述，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟议从事的具体事业 ”。Id. at 889。尽管申请人陈述其致力于缓解飞行员短缺带来的挑战，但其未充分解释其将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业机会，以在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性的水平。同样重要的是，飞行员以及航空教员的短缺并不会使申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接解决的。

申请人坚持认为其是一名在该领域拥有超过13年经验的飞行员，并曾为多家重要公司工作。其强调了同事和独立专家提交的推荐信，这些信件对其职业发展轨迹及其所获得的认可作出了评估。尽管我们认可申请人的经验和技能组合，以及其“ 通过担任飞行教员和培训师为美国飞行员的培养做出贡献 ”的意愿，但申请人必须证明其拟议事业带来的利益超越其所在社区，更广泛地影响航空业。此外，申请人必须证明其作为商业航空公司飞行员工作的具体拟议事业的国家重要性，而非国家倡议和利益、行业或领域的重要性。其未能做到这一点。

在没有提供证据佐证的情况下，声称某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的问作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。