FEB182025_04B5203 · 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：36710433 日期：2025年2月18日

对德克萨斯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）

申请人是一名航空公司飞行员，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

德克萨斯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或酌情应获得国家利益豁免。审理主任驳回了申请人随后提出的重新开案动议。1 该事项现因上诉而由本办公室审理。

在本程序中，申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律

要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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合EB-2签证分类的资格，他们还必须证明其应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情豁免所要求的工作邀请，从而豁免劳工证。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了

1 审理主任最初以逾期提交为由驳回了该动议，但随后批准了一项服务动议以审议申请人的动议。在审议重新开案动议后，审理主任发布了一项决定，维持原否决决定。

审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2签证分类

审理主任在最初决定或随后的重新开案动议决定中均未表明申请人是否符合EB-2分类的资格。如下文进一步详述，记录未能证明申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的，因此，申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。因此，我们将保留对申请人是否符合基础EB-2分类资格问题的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

B. 国家利益豁免

经重新审查（de novo review），申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、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，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人拟在美国担任航空公司飞行员，具体为航空公司运输飞行员副驾驶或Pilatus PC12机长。除飞行驾驶职责外，他还打算担任飞行安全和飞行员培训的导师和教员，并与航空业专业人士合作以推进航空技术和安全、交流知识并开展研究项目。申请人主张其工作将有助于缓解美国合格飞行员短缺、提高航空安全并支持美国经济。我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值。

申请人的动议和上诉书面论证意见包含类似的论点，以证明其事业具有国家重要性。申请人强调，审理主任的决定未充分考虑其拟担任Pilatus PC12机长和教员的拟议工作，并且他期望从事该

2 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

职位，因为他有一份工作邀请。为证明其拟议工作的潜在更广泛影响，他强调其多年作为飞行员和教员的专业经验、评判他人工作、使用航空技术、驾驶飞机为社区提供紧急和救援行动服务，以及其在多个司法管辖区的航空资质。随申请提交的还有其前雇主和同事的推荐信，这些信件证明其航空知识和经验，包括对其驾驶飞机、管理飞行运营和进行飞行教员培训工作的一般性描述。

然而，申请人依赖其专业知识和经验来证明其拟议事业的国家重要性是不当的。其专业知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上，第889页。虽然申请人的前雇主和同事普遍证明其在其领域的知识和经验，以及他们重视其对工作的奉献和为其前雇主提高飞行员飞行技能的努力，但这些推荐信的内容涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非论述申请人拟议事业的国家重要性。申请人未提交基于这些信件的充分书面证据，以证明其拟作为航空企业飞机飞行员和教员的拟议工作将对航空领域产生更广泛的影响，而非仅有利于其潜在雇主及其客户。

此外，记录中的证据并未表明申请人的指导和培训工作将超出其潜在雇主范围，并对航空领域或美国经济产生所声称的更广泛影响。申请人主张其拟议对航空机组人员的指导和培训将产生超出其雇主的影响，并缓解航空公司飞行员短缺。他解释说，如果没有飞行教员，入门级飞行员难以达到飞行员认证所需的最低飞行小时数，这一直是导致全国飞行员短缺的一个问题。通过培训和指导入门级飞行员，他主张其事业将帮助飞行员提高技能并达到必要的飞行经验，从而成为副驾驶、机长和教员，从而产生增加合格飞行员数量和解决飞行员短缺的更广泛国家影响。除缓解飞行员短缺外，他还声称其事业将通过在各行业创造收入为美国带来经济利益，例如帮助小社区的企业；改善航空运营成本；以及为新飞行员创造薪资，这些飞行员将缴纳税款。为支持其主张，记录中包括有关合格飞行员短缺如何影响美国经济、合格航空公司飞行员短缺对航空业的影响以及美国拟议立法以解决飞行员短缺的新闻文章。

在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。同样，记录未能证明申请人为航空企业指导和培训入门级飞行员的工作有可能如Dhanasar所设想的那样，对更广泛的航空领域产生实质性利益：“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它

在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上，第889页。

此外，尽管我们认可航空领域及相关职业的重要性；仅仅作为飞行员，或作为某航空企业的飞行员兼飞行安全教员在航空领域工作，不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不关注某一行业的重要性或某一领域对劳动力的需求，而是关注“外籍人士拟从事的具体事业”。同上。申请人未能证明其拟议事业将如何影响全国飞行员就业水平或更广泛的美国经济，以达到与国家重要性相符的程度。行业文章并未讨论申请人作为某航空企业的飞行员和飞行教员工作将如何克服美国飞行员和航空工作人员的短缺，或如何以与国家重要性相称的程度影响美国经济。而如果事实上这些短缺可以通过增加像申请人这样的合格专业人员来解决，那么通过美国劳工部的劳工证程序来解决会更为妥当。
申请人主张，审理主任忽略了来自I____I____大学一位教授的书面意见，该意见表明其事业影响政府已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项，即与投资美国基础设施、航空运输运营系统和航空培训相关的美国政府立法。3 然而，该意见的重点是航空业如何影响美国经济，以及申请人的专业知识和经验将如何惠及航空业。如上所述，某一行业或领域的重要性，或某一领域合格劳动力的短缺，不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。此外，申请人的专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件。见同上，第890页。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。同上。

除一般性主张外，申请人未证明其拟从事的工作具有所称的与国家重要性相称的更广泛影响。其主张取决于众多因素，且其未在拟议的驾驶飞机、指导飞行员和进行飞行安全培训的工作与其所称的对某领域、美国经济或美国国家倡议的影响之间提供足够直接的证据联系。本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的内容“更可能而非不可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否满足优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的

3 随上诉，申请人提交了其初始申请及证据请求答复中提交的文件。他还提供了两封新的书面意见，以证明其符合国家利益豁免资格，并解释称，来自____教授的初始书面意见是由其前律师不当提交的，申请人没有机会审阅该意见。申请人表示，初始意见并非来自航空业专家，而这些新的书面意见来自此类专家，应在上诉中予以考虑。然而，我们不会在上诉中首次考虑这一新证据，因为在申请人有机会通过其对审理主任证据请求的答复向审理主任提交该证据之后，该证据并未提交给审理主任。见Matter of Soriano，19 I&N Dec. 第764、766页（BIA 1988）（拒绝考虑上诉中提交的新证据，因为“申请人已被告知所需证据，并获得了合理机会在驳回前将其提供入卷”）。

数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 第77、79-80页（Comm'r 1989）。仅凭陈述和主张不足以证明其拟议事业的国家重要性。无佐证文件支持的主张证明价值有限，不足以承担申请人的举证责任。见Matter of Soffici，22 I&N Dec. 第158、165页（Comm'r 1998）。尽管申请人表达了为美国和航空领域做贡献的意愿，但其未以具体、有证明力的证据确立其事业具有所称的潜力，能够超越其潜在雇主和客户而产生Dhanasar所设想的更广泛影响。因此，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

由于案卷中的文件不足以确立申请人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，故其未证明符合国家利益豁免资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二项和第三项要件的上诉论点及资格。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 第25页。

111. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，其未证明有资格或酌情应获国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。