JAN032025_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：34557054 日期：2025年1月3日

对德克萨斯服务中心决定的 appeal

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名飞行员，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具有特殊才能的个人，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定申请人未能证明拟议事业（proposed endeavor）具有国家重要性，因此不符合国家利益豁免资格。本事项现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行 appeal 审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据（preponderance of the evidence）证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回 appeal。

I. 法律

为符合基础 EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则其必须进一步证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理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）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位（well-positioned）以推进其拟议事业；以及

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定在性质上属于酌情决定）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

在否决决定中，审理主任未分析并认定申请人是否为持有高级学位的专业人士，并指出其职业是否需要学位存有疑问。审理主任表示，该问题仅在必要时才会讨论。此外，审理主任未分析并认定申请人是否为具有特殊才能的个人。相反，审理主任的决定集中于申请人是否符合国家利益豁免的要求。审理主任认定申请人未能证明其符合国家利益豁免要求。具体而言，尽管审理主任认定拟议事业具有实质价值，但审理主任未认定拟议事业具有国家重要性。基于该认定，审理主任认为分析申请人是否处于有利地位以推进拟议事业以及豁免工作要求是否将有利于美国已无意义。

本办公室认定，记录未能证明豁免工作要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。在作出决定时，本办公室审查了记录，其中包括但不限于申请人的陈述、文章和行业报告、证书和执照、简历、专业和教育记录、工作经验和推荐信以及照片。

关于其拟议事业，申请人在其申请中表示，其将“ [p]ilot and navigate the flight of fixed-wing aircraft(s) on nonscheduled air carrier routes, or helicopters. ”（驾驶和导航固定翼航空器在非定期航空承运人航线上飞行，或直升机）。在回应补件通知（request for evidence）时，申请人进一步表示其将担任飞行教员并培训其他飞行员。他表示将向波音737的主要运营商申请，包括 American Airlines、Delta、United 和 Southwest。

Dhanasar 分析框架的第一项要求申请人证明拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。本办公室同意审理主任的意见，即记录证明申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室亦同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项下具有国家重要性。

审理主任列出了申请人提交的证据，并提供了与国家重要性相关的法律摘要。接着，审理主任提到申请人提及其领域的重要性，但国家重要性分析的重点在于拟议事业，而非其将从事的领域、行业或职业的重要性。审理主任随后处理了申请人关于拟议事业因飞行员短缺而具有国家重要性的主张，并认定没有迹象表明拟议事业将显著减少所称的国家短缺，且合格工人的短缺已通过劳工证程序解决。审理主任还指出，拟议事业不会引入新的培训流程或方法、影响更广泛的行业、具有雇用美国工人的重大潜力，或产生重大的积极经济影响，尤其是在经济萧条

地区。审理主任认可了支持申请人的信件。审理主任认定，这些信件没有证据支持以显示其拟议事业的更广泛影响，此外，它们通常涉及 Dhanasar 第二项。最后，审理主任认定，申请人未能证明拟议事业充分超出某一组织及其客户或其意图服务的个人，以更广泛地影响行业或领域，或拟议事业具有全球或国家影响。基于上述分析，审理主任认定拟议事业缺乏国家重要性。

在 appeal 中，申请人列出了先前提交的证据，并主张审理主任未能考虑和适当权衡所有证据。具体而言，申请人主张证据证明拟议事业将对航空业产生积极影响。申请人称，其将培训新飞行员的证据被审理主任忽视。他提到，其作为飞行教员的工作将在数十年内影响旅游业，因为他将工作四十年并可能培训数千名新飞行员。他主张，审理主任忽视了这将如何影响更广泛的行业并影响或显著减少航空业的国家短缺。最后，申请人主张，审理主任没有给出合理解释，说明在未来40年培训数千名飞行员如何缺乏国家重要性或如何缺乏经济影响。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室重点关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在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 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90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。虽然申请人的陈述反映其意图在航空业提供飞行员和教员服务，但他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。同样，申请人将指导其他个人如何飞行，但记录未确立他将更广泛地影响其领域。如审理主任所述，拟议事业未引入新的培训流程或方法。记录也缺乏关于拟议事业教学组成部分的充分细节，以了解他将如何培训数千名飞行员。尽管申请人声称其拟议事业将具有经济影响，但记录未包含充分证据证明其具有雇用美国工人的重大潜力，或由其事业产生的对区域或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Id. at 890。仅声称某项事业具有国家重要性或会创造广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分超出其未来雇主和他将指导的个人，从而以与国家重要性相称的水平影响其领域、

航空业或更广泛的美国经济。

最后，申请人表示其拟议事业将显著减少航空业的国家短缺。然而，所称的职业或职业技能短缺并不使他的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，如审理主任所述，此类合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人未确立其满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，他未证明符合国家利益豁免的资格。由于该问题对上诉具有决定性，且审理主任未就是否申请人符合EB-2分类资格、是否申请人处于推进拟议事业的有利地位以及是否豁免工作邀请要求将有利于美国作出认定，我们将不处理这些问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

命令：上诉被驳回。