JAN182024_07B5203 · 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：29337735 日期：2024年1月18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）

申请人是一名航空公司飞行员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位offer要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76（AAO 2010）。本办公室对此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，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合基础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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位offer要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884（AAO 2016）中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，USCIS可酌情对归类为EB-2类别的申请人批准职位offer的国家利益豁免，从而豁免劳工证，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业具有

实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位offer或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

审理主任拒绝了该申请，认定申请人具有实质价值的拟从事事业不具有国家级重要性，申请人未处于有利地位推进其事业，且权衡之下豁免职位offer和劳工证要求不会有利于美国。本办公室得出与审理主任相同的结论，但基于另一理由。

A. 实质价值和国家级重要性

最初，申请人提议担任航空安保教官。申请人意图利用其“航空安全与安保方面的专业培训”，通过从事“对美国飞行员和教官的培训”来“提升航空安保水平并维持美国在该领域的竞争力”。但本办公室此前在Dhanasar案中已指出，教学活动未达到具有国家级重要性的程度，因为教学活动不会对某一特定领域产生更广泛的影响。Dhanasar第893页。因此，审理主任发出了补充证据请求（RFE），以审议拟从事事业的国家级重要性，以及申请人在Dhanasar框架其余要件下豁免职位offer要求从而豁免劳工证的资格。

申请人的回复显著偏离了其在初始申请中所述的拟从事事业。拟从事的事业从申请人担任航空安保教官，转变为申请人在[已隐去]作为航空公司飞行员驾驶商业和私人货运及客运包机航空器，并据称以此解决美国飞行员短缺问题。申请人提交了修订后的个人陈述、关于航空安全的行业文章、讨论航空公司飞行员短缺的出版物、熟悉申请人的航空公司飞行员出具的推荐信，以及一封雇佣offer信函。申请人还提交了一份由[已隐去]航空系统管理助理教授撰写的对其在航空领域资格和专长的评估。对申请人拟从事事业的全面修改并未增强或澄清申请人拟担任航空安保教官的拟从事事业。它将拟从事的事业转变为一项完全不同的事业：航空公司飞行员。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49（区域专员1971年）。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176（副专员1998年）。申请人的RFE回复构成了一项重大不同的事业，即其为一家包机公司驾驶商业和私人货运及客运航空器。申请人从航空安保教官到航空公司飞行员的重大实质性转变，使其拟从事的事业变得界定不清且模糊。申请人的转变给其拟从事的事业引入了歧义，妨碍了对其国家级重要性的分析。Dhanasar框架无法适用于两项相互冲突的拟从事事业。申请人必须明确其拟从事的具体事业。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。因此，当申请人无法一致地阐明事业的性质时，就不可能确定该事业的实质价值和国家级重要性。

此外，即使申请人拟从事的事业保持不变，其新提出的担任航空公司飞行员的事业也不会达到国家重要性的水平。在回应补证通知（RFE）时，申请人将其航空公司飞行员事业描述为在[已隐去]全职拟提供雇佣的框架下“ 在美国有效且安全地操作飞机 ”，并教授航空安全以应对专业飞行员短缺问题。从案卷证据来看，不清楚一名航空公司飞行员的工作是否会产生超出其服务为该航空公司雇主带来的直接利益之外的重大影响。案卷证据并未突出显示一名专业人员的工作如何能够产生更广泛的影响，从而解决促使联邦航空管理局和美国交通部实施政府资助举措的航空公司专业飞行员匮乏问题——申请人声称这些举措解决了飞行员短缺问题。而如果事实上这一专业航空公司飞行员短缺问题可以通过增加像申请人这样有能力、有意愿、合格且可用的国际工作者来解决，那么通过美国劳工部（DOL）的劳工证程序会得到更好的解决。劳工证程序允许美国雇主测试劳动力市场，以记录美国雇主职位缺乏有能力、可用、合格且有意愿的美国工作者的情况。因此，即使申请人在其拟从事的活动方面保持一致，申请人拟从事的航空公司飞行员事业也没有因其更广泛的影响而产生潜在的前瞻性影响，从而证明其国家重要性。

B. 基于就业第二优先类的类别资格

经对案卷进行重新审查，我们将撤回审理主任关于申请人作为特殊能力个人不符合基于就业第二优先类分类资格的结论。1

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 处的法规将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇到的专门知识程度 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列证据类型中的至少三种：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士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，显示该外籍人士在其被寻求的职位上拥有至少十年的全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证明该外籍人士已获得薪金或其他服务报酬的证据，该薪金或报酬表明其具有特殊能力；

(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该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

申请人为证明其特殊能力而提交的证据包括其雇主出具的服务信函、纪念在该雇主处服务里程碑的证书、认可申请人参加该雇主培训项目的信函以及该雇主授予的机构奖项。申请人还提交了其薪酬记录、专业协会会员资格证据以及支持信函。

审理主任审查了这一初始证据，并在其补证通知（RFE）中表示，该证据已令人满意地确立申请人作为特殊能力个人符合 EB-2 分类的资格。但在其决定中，审理主任改变了立场，并得出结论认为

1 申请人并未寻求作为高等学位专业人士在基于就业第二优先类中作为永久移民分类的资格。

申请人作为特殊能力个人不符合 EB-2 分类资格，因为审理主任对 RFE 中所述相同证据的审查并未反映出申请人的专门知识程度超出该领域通常所遇到的程度。

虽然我们同意审理主任的意见，即目前构成的案卷并不直接反映申请人作为特殊能力个人在基于就业第二优先类中作为永久移民分类的资格，但我们不同意其结论的理由。8 C.F.R § 103.2(b)(8)(iv) 处的法规要求 RFE 以向申请人或请求人提供“ 充分通知和足够信息以作出回应 ”的方式请求证据。审理主任的 RFE 包含关于申请人资格的初步结论，与其最终决定相反，这样做剥夺了申请人“ 充分通知和足够信息以作出回应 ”的权利。

但今天再发出补证通知，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。根据 Dhanasar 分析框架，解决与申请人是否符合豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）资格有关的问题对本上诉具有决定性意义。因此，我们将保留申请人的 EB-2 分类类别资格问题，以及申请人是否在 Dhanasar 分析框架其余要件下证明资格的问题，这些要件涉及申请人是否处于有利地位以推进其拟从事的事业，以及权衡适用因素后豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）是否对美国有利。参见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. at 25 和 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的要求，我们认定其未能确立有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。