JAN192023_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：22681420
日期：2023年1月19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）

申请人是一名飞行员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心主任拒绝了该申请，认定尽管记录证明申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但他未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。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)。我们对本事项中的问题重新审查。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

要确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying 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。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。

(A) 一般规定。签证应提供给……符合资格的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作邀请——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2 批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业具有实质性价值和国家重要性；(2) 非公民有能力推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

记录显示申请人符合持有高级学位的专业人士资格。接下来需确定的问题是，申请人是否已证明根据 Dhanasar 分析框架，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前景影响。

在拒绝申请时，主任认定，尽管申请人的事业具有实质性价值且他有能力推进其事业，但申请人未能证明其特定拟议事业的国家重要性，或总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

在表格I-129，非移民工人申请中，申请人表示他打算在美国担任飞行员，指出他将“驾驶和导航固定翼、

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。
3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

多引擎飞机，通常在定期航空承运人航线上。”申请人表示他打算为美国航空公司工作，利用其技能“帮助缓解美国飞行员短缺”。他进一步声称，除了担任飞行员外，他“还可以在航空部门担任飞行教员，并在飞行训练中心和学校担任经验丰富的飞行员”。他还表示，其拟议事业可能通过以下方式影响美国：

- 填补因航空公司飞行员短缺而空缺的飞行员职位；
- 在飞行学校担任飞行教员；
- 培训新一代飞行员；
- 监控发动机、燃油消耗和其他飞机系统以提高飞行效率；以及
- 产生税收。

申请人还提交了简历、推荐信以及有关航空业的文章和报告副本。

主任签发了补件通知（RFE），要求申请人提供关于其在美国拟议事业的进一步信息和证据。作为回应，申请人提交了更新的专业计划和声明，讨论了他的教育背景，并叙述了他在该行业的经验以及这些经验如何赋予他在该领域的专业知识。他进一步解释，他在航空科学和商业航空领域的经验将有利于美国航空公司，指出他作为飞行员和飞行教员的经验将有助于缓解美国商业和私人航空公司飞行员的短缺。申请人还提供了有关美国航空业以及航空业对美国经济影响的进一步信息，包括讨论美国航空业性质和状况的额外行业文章，以及来自该领域同事和熟人的额外推荐信，证明其作为飞行员的背景和资格。

此外，申请人律师针对补件通知提交的一封信讨论了为支持其在该行业的专业知识可能缓解全国飞行员短缺的主张而提交的行业文章和报告。根据律师的说法，申请人基于其在该领域25年的经验，完全有资格担任飞行员和飞行教员，因此他的事业将减轻美国航空业飞行员短缺的影响。律师进一步声称，考虑到航空业的广泛重要性，申请人的事业将实质性惠及美国经济、美国社会福利和整体国家利益。

在拒绝申请的决定中，主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，指出他未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或对美国产生其他实质性积极经济影响。主任进一步认定，申请人未能证明拟议事业对美国经济带来的利益将达到 Dhanasar 框架所设想水平。

在上诉中，申请人主张他已通过优势证据证明其工作的国家重要性，且主任的决定有误，因为其“适用了更严格的标准”。关于本事项的举证标准，申请人必须通过优势证据证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须证明其主张“更有可能”或“可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

申请人进一步依据美国航空业飞行员短缺的情况，并主张鉴于此类短缺导致航空业对合格人员的需求，其拟同时担任飞行员和飞行教员的工作将符合美国的国家利益。他声称，除了填补一个空缺的飞行员职位之外，他还能担任飞行教员的能力将通过培训新飞行员来帮助填补该行业的更多空缺。总之，申请人主张其拟从事的事业具有国家重要性和实质价值，因为“以多重方式，它将有助于缓解航空领域明显的劳动力危机，而这反过来又对其他商业、社会和经济领域产生负面影响。”

首先，我们注意到申请人拟通过向多家美国航空公司申请飞行员职位来为航空业做出贡献。其拟从事的事业还包括担任飞行教员。申请人未提供其将于何时担任上述各职位的时间表，且不清楚获得上述任一领域的职位即为拟从事的事业，还是拟从事的事业涉及申请人同时或先后担任这些职位。总体而言，我们关于拟从事的事业的信息不足，无法确定其是否同时具有实质价值和国家重要性，因为申请人的拟从事事业未被清晰界定。尽管审理主任作出了相反的认定，申请人并未提交有说服力的证据以支持实质价值的认定。申请人负有举证责任，既须依据Dhanasar框架积极确立资格（实质价值是其中一部分），又须以优势证据标准确立其资格。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的“更广泛影响”，并且“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。”同上。我们还指出，“一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，at 890。

在此，申请人拟从事的事业具体涉及什么仍不清楚。我们不知道申请人是否打算履行他所描述的两项职能，还是仅从事他获得的第一份工作。此外，我们对其将获得哪个职位（如果有的话）也知之甚少。在Dhanasar中，我们认定申请人必须指明“外籍

国民拟从事的具体事业。”参见同上，at 889。虽然它可能包括上述职位中的一个或两个，但我们认定申请人未提供具体或一致的拟从事事业活动，以致我们无法确定其实质价值和国家重要性。

在整个记录中，申请人指出其在该领域的背景、教育和经验，并在上诉中 noting 其拥有丰富的专业经验，辅以大量飞行培训和证书，且其持有美国联邦航空管理局最高等级的执照。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事的事业转移到外籍国民身上。”同上，at 890。4 此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件的第二个考量下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟从事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。

首先，我们注意到，虽然申请人作为飞行员可能为美国私营或商业航空公司在美国国内或国际飞行，但仅仅拥有全球航线并不能确立该事业具有全球影响。就申请人拟从事的事业可被理解的范围而言，我们认定他未证实其在航空业的具体工作将如何解决飞行员短缺或对经济产生积极影响。具体而言，一名飞行员将如何改善全国性短缺或引发重大积极经济影响，尚未得到解释。即使假设申请人选择推行其关于担任飞行教员的想法，这可能除影响其自身职业外还影响他人职业，他也未提供充分信息说明其在这些领域的服务将如何达到国家重要性的水平。虽然此类事业可能影响申请人的个别学生、飞行员、雇主或航空公司，但这项工作的国家重要性尚未得到充分解释或证实。同样，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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。

申请人主张其拟从事的事业具有国家重要性，因为美国面临严重的全国性乃至潜在的全球性飞行员短缺。此外，申请人断言飞行员和航空领域对经济极为重要，且其拟从事的事业将带来重大积极经济影响。为支持其关于飞行员短缺和积极经济影响的论点，他提供了大量关于航空业、其经济影响以及航空公司和飞行员所面临挑战的文章。虽然这些文章提供了有用的背景信息，但在本事项中价值有限，因为申请人的具体拟从事事业不明确。5 此外，在确定国家重要性时，相关问题

4 为确立豁免工作邀请要求将符合国家利益，申请人必须超越表明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将“特殊能力”定义为在某一特定事业领域中“显著高于通常所遇到的专长程度”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士，该个人都不能仅通过表明其专长程度显著高于其专业领域中通常所遇到的程度而获得豁免资格。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 886 n.3。

5 我们进一步注意到，申请人的律师在整个记录中引用这些报告和文章，主张美国航空业的状况影响许多不同行业，如美国贸易和商业运营。关于

不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业。”同上，at 889。如上所述，申请人的拟从事事业活动是否会在如此规模上运作以致达到国家重要性的水平并不明显。仅声称一项事业具有国家重要性或将产生广泛影响而不提供证据佐证此类主张是不够的。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

申请人进一步主张，审理主任未适当考虑某些证据，且在审查证据时未适用正确的证明标准。为支持此主张，他主要依赖先前提交的证据和论点。虽然我们认可申请人的上诉主张，但我们仍认定记录中的文件不足以确立拟从事事业的国家重要性，如Dhanasar分析框架第一项要件所要求。例如，虽然申请人提交了来自其他飞行员和该领域同事的大量推荐信，但没有任何作者讨论申请人拟从事的未来事业。相反，作者主要关注申请人过去的工作经验和成就。尽管记录中包含关于申请人在航空业漫长职业生涯的陈述，且尽管写信人赞扬申请人的资格并称赞其工作，但我们关于申请人拟从事的未来事业的信息不足，无法就其是否具有实质价值和国家重要性作出认定。在此，申请人未指明他将花多少时间担任飞行员而非担任飞行教员。再次，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业。”Dhanasar 26 I&N at 889。

由于申请人未就其拟议事业提供充分的信息和文件，我们无法认定其满足Dhanasar框架的第一项要件。鉴于所认定的拒绝依据已足以处分申请人的上诉，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其符合第二项和第三项要件资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

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另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并概括主张其拟议作为飞行员和飞行教员工作的事业将缓解飞行员短缺，并通过使人、商业和货物的流动不中断而帮助国家经济。然而，律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。律师的陈述必须以独立证据在记录中予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

裁定：上诉被驳回。

7