JUL092024_10B5203 · 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

案由：31763066 日期：2024年7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）

申请人寻求作为特殊能力个人的就业类第二优先（EB-2）移民分类，以及针对附属于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

国家福利中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格被分类为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人，且未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

美国学士学位或外国同等学位，加上在专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，“ 专业 ” 定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

此外，“特殊能力”指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。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的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人如此满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

若申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得“在国家利益”下对工作邀请要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“国家利益”一词，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）可作为自由裁量事项3授予国家利益豁免，若申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和 national importance；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人是一名飞行员和飞行教员，寻求作为持有高级学位的专业人士或作为替代，作为特殊能力个人的就业类第二优先（EB-2）移民分类，以及针对附属于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。审理主任否决了基础申请，认定申请人未能证明其符合基础EB-2分类的资格，无论是作为高级学位专业人士还是作为特殊能力个人。审理主任进一步认定，虽然申请人已证明其拟从事的事业具有实质价值，但其未能证明该事业的国家重要性、其处于有利地位推进拟从事的事业，以及豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。基于这些理由，审理主任认定申请人未能作为自由裁量事项证明其符合国家利益豁免的资格。

在上诉中，申请人主张审理主任“整体”否决了申请，“据称是因未及时回应”审理主任发出的意图否决通知（NOID）而视为放弃。4 他提交了随其NOID回应提交的证据副本供考虑，并主张其符合所寻求分类的资格。经对记录整体重新审查，申请人未能充分证明其拟从事的事业兼具

2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人背景下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

3 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

4 尽管审理主任告知申请人USCIS未收到对NOID的及时回应，因此仅考虑了随基础申请初始提交的证据，但记录并未反映审理主任以放弃为由否决了申请。

Dhanasar第一项要件下的实质价值和国家重要性。由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，本办公室认定其在上诉中未提供充分理由或证据以推翻审理主任关于其作为自由裁量事项符合国家利益豁免资格的认定。由于这一否决理由对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留关于申请人是否符合基础EB-2分类资格的问题；本办公室还拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar框架第二和第三项要件下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10 (BIA 2022)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝审理上诉中的替代问题）。

为在Dhanasar框架第一项要件下确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性。审理主任认定，且本办公室同意，申请人已证明其拟从事事业的实质价值。然而，基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。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。在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室在Dhanasar中认定，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。Id. at 893。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人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。 ”Id. at 890。

如随其初始申请提交的个人陈述所述，申请人的拟议事业是“ 担任[飞]行员，并在飞行指挥与运行以及飞行教学中提供其专业服务 ”，并“ 通过采用特殊作战和先进飞行规划方法，在航空领域引入创新，从而超越普通飞行员的成就 ”。关于飞行指挥与运行，申请人解释称，“ 通过展示操作多种飞机的熟练能力，[他]将优化飞行效率，以降低运营成本和碳排放，优先执行安全程序，持续监控飞行，细致规划航线，适应运行变化并严格遵守飞行法规。 ”关于飞行教学，申请人澄清其拟议事业将：“ 优先创建全面的飞行员教育项目，包括理论知识、实践技能以及对航空法规和程序的深入掌握 ”，并侧重于“ 通过互动教学技术、案例研究和现实场景吸引学生，以建立坚实的航空专业知识基础。目标是推出一套引人参与且全面的课程，

使学生具备在航空领域成功职业生涯所需的基本理论和实践技能。”

在其NOID答复中，申请人提供了一份更新的职业计划，表明他还打算作为其拟议事业的一部分提供货运运营服务。通过这些货运服务，他将“监督运输包含大量商业产品和特殊货物的货运，例如易燃、易爆、放射性材料、公用事业物资、牲畜、易腐货物、医疗用品以及不同类型的危险品。”申请人还解释称，“[他]将利用其在危险品以及正确处理爆炸物、易燃、腐蚀性液体和放射性材料方面的广泛知识，确保安全及时交付”，并“通过促进对各行业至关重要的物资流动，为全球经济作出贡献，尤其是在COVID-19大流行等危机期间。”

申请人主张，拟议事业“具有国家甚至全球影响”，声称“众所周知，估算一个人工作预期影响的最佳（如果不是唯一的）方式是评估该个人过去的成就”，并且“他的贡献已带来令人印象深刻的结果”。他提到自己作为飞行员的“丰富飞行经验”，并表示他在巴西一家商业航空公司担任飞行教员的角色“凸显了他的经验，其执照和资格涵盖一系列航空法规和程序。”他主张，他的“过去贡献和成就表明，他已经并继续作出具有重大影响的贡献——包括为_____培训飞行员、在具有挑战性的机场执行特殊作战、执行运载关键物资和医疗用品的货运飞行，以及传播先进方法。”申请人还提供了一份更新的简历以证明这些贡献和技能。然而，申请人的技能、知识及其所在领域的先前工作涉及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。”Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还主张，通过其拟议事业对安全和效率的关注，将提升美国航空业的标准，并将促进社会福利。在其更新的职业计划中，申请人表示，作为飞行员，并通过其创建计算机化飞行计划、飞行中的导航以及作为飞行员的机组协调和领导，他将确保美国航空的安全。申请人还主张，通过其作为飞机飞行员的“专业知识和对安全的承诺”，他将通过让航空公司乘客建立信心、“使他们能够安心旅行”来促进社会福利。申请人提到高效飞行规划和遵守严格安全准则的环境效益，主张其拟议事业还将最大限度地减少航空旅行对环境的影响，从而促进社会福利。

申请人还主张，在他培训和发展新机组人员和飞行员时，其事业的国家重要性将得以体现。在更新的职业计划中，申请人描述了他打算采用的培训技术和评估，并主张，通过应用其作为飞行员和飞行教员的技能，他将“通过提供创新培训使航空业受益，这种培训可以鼓励更安全的飞行，提高新飞行员的资格，并促进美国航空部门的技术和文化丰富。”最后，在该计划中，申请人

表示，他“协助救援行动、紧急疏散和医疗运送”的意图是拟议事业具有国家影响的证据。

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。虽然申请人的陈述反映了他打算向未来客户提供飞机和商业飞行员服务以及飞行教员服务的意图，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar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。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分延伸至其公司及其客户之外，以与国家重要性相称的水平影响其领域、美国航空业或更广泛的美国经济。

申请人进一步主张，对航空公司和商业飞行员需求的增加证明了其拟议事业的国家重要性。他声称，未来对飞行员的需求将得到“大流行后混合和远程工作安排扩展”的支持。申请人引用显示航空公司和商业飞行员职业需求的统计数据，以证明这些职业的未来需求。他主张，其拟议事业还将有助于减少未来的飞行员短缺。我们不被申请人的论点所说服，即由于其拟议事业因需求增加和有可能解决该领域劳动力短缺而具有国家重要性。申请人未证明其拟议事业将显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人主张，其拟议事业的国家意义体现在其在美国产生积极经济影响和就业机会的潜力上。他主张，“通过进入航空业并为航空运输的增长和效率作出贡献，[他]将支持美国工人的就业，刺激经济活动，并提高国家的整体GDP。”申请人引用一份2021年关于民用航空经济贡献的报告，称“2018年，民用航空部门每产生1美元产出和每创造一个就业岗位，就在各行业触发……1.66个就业岗位。”因此，根据申请人的说法，如果他“每年至少培训或颁发执照给250名飞行员用于民用航空领域就业，考虑到乘数效应，他将促进每年至少创造665个新就业岗位。”然而，申请人未提供这一受训人数的依据，也未解释他打算如何培训或颁发执照给这一数量的飞行员。尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业，但他未提供足够证据证明该事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。此外，他未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人还主张，其拟议事业具有“延伸至全球”的就业和经济影响。为支持这一主张，他讨论了航空运输业及其全球经济贡献。然而，申请人未提供证据表明其拟议事业将如何影响航空运输业，或以其他方式在如此

规模上运作以致达到国家重要性水平。在Dhanasar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。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分延伸至其公司及其客户之外，以与国家重要性相称的水平影响其领域或更广泛的美国经济。

III. 结论

案卷中的文件材料未能证明其拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明其符合资格或在自由裁量上本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，各项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。