JUL152024_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

案号：31459131 日期：2024年7月15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）

申请人是一名商业飞行员和飞行教员，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但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。[1] 该事项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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa'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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家

[1] 我们注意到申请人在上诉中表示，其本人及律师均未收到审理主任决定的副本。然而，美国公民及移民服务局（USCIS）的记录显示，该决定的副本已分别妥善邮寄给二者，且均未被退回为“ 无法投递 ”。

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[2] 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又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人表示其拟议事业是“ 在[已隐去]佛罗里达州]的[I-A-S- LLC[3]]分支机构培训美国飞行员 ”。他表示，“ 由于飞行员在美国经济中发挥的关键作用，以及航空公司在招聘足够飞行员方面面临的严峻挑战，[其]在美国培训飞行员的拟议事业涉及具有实质价值的关键国家利益。 ”申请人提交了大量讨论航空业和预期全球飞行员短缺的新闻文章。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人澄清其“ 拟教授[I-A-S- LLC]提供的最高级别飞行指导课程 ”。他表示其“ 将基于其在恶劣天气和危险条件方面的卓越职业生涯和过往记录，提供特别专长 ”。申请人提交了[4] I-A-S- LLC 首席执行官 D-K- 的一封信，称申请人的拟议雇佣“ 将通过促成大规模扩展培训机会，使飞行员达到行业最高资格水平，为最大的美国航空公司带来有影响力的利益。这对于改善航空业的顺畅运行十分重要，而航空业对美国经济具有连锁效应。 ”他提交了行业专业人士 R-U- 的一封信，讨论航空业和飞行员短缺问题，并详细说明培训高级课程所需的专业知识和技能。他还提交了 Z- 机长的一封信，Z- 机长是[已隐去]的前检查员，描述了申请人的高级经验，以及大量概述美国及其他地区当前和预期飞行员短缺的文章。

如上所述，Dhanasar 第一项要件着眼于拟议事业，要求申请人证明其既具有实质价值又具有国家重要性。见同上第889页。关于实质价值，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。同上。在确定

[2] 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性质）。

[3] 我们使用首字母缩写以保护个人隐私。

[4] 这是申请人提交在案证据的非穷尽清单。尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

国家重要性时，相关问题不是该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”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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具有国家甚至全球影响……”同上。

审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人重申其“打算在[已隐去]佛罗里达州]的[I-A-S- LLC]担任飞行教员”。他表示案卷包括专家“对拟议事业具有相关知识以及[其]推进拟议事业能力的具体情况”的高度详细陈述……以及大量独立新闻文章、政府政策文件和法规，以及其他证明飞行员在美国经济运转中发挥关键作用的证据。申请人总结称，“美国对飞行员培训师强烈需求的独立证据、飞行员不足对美国经济的巨大影响，以及行业对可用飞行员缺口不断扩大的预测，表明[其]拟议事业将对航空业和更广泛的美国经济具有特殊价值。”申请人提交了[5] 一份更新的个人计划，描述“[其]资历如何满足国家利益的具体需求”。他随后提供了一封来自 W-C- 的新专家意见书，W-C- 是[已隐去]佛罗里达州]的[已隐去]荣誉教授兼空中交通管理项目协调员，评估“解决美国持续飞行员短缺问题的国家利益影响”，以及一份针对拟议事业的新的国家影响研究，包含“关于熟练飞行教员对缓解飞行员短缺的影响以及该拟议事业下游影响的详细分析和统计论证”。

经重新审查，我们认定审理主任适当审查了所提供的证据，并依据优势证据标准，根据 Dhanasar 第一项要件分析了申请人的国家重要性主张。此外，我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值，但不满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，该证据即具有决定性，可认定申请人不符合国家利益豁免资格，我们无需处理第二和第三项要件。

在上诉中，与在 underlying 案件中一样，申请人依赖航空业的重要性以及美国飞行员短缺作为其事业具有国家重要性的证据。然而，我们并不因申请人所称其领域专业人员短缺而认定其拟议事业具有国家重要性。仅凭合格专业人员短缺并不使单个飞行教员的工作在 Dhanasar 先例决定下具有国家重要性。见同上（着眼于拟议事业的“潜在预期影响”和“更广泛影响”）。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。[6] 该

5 再次说明，尽管我们可能不会讨论上诉中提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。
6 因此，某一职业中合格工人短缺本身并不足以证明该职业的工人应当获得对工作邀请要求的豁免。参见 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 885；另参见 20 C.F.R. § 656.1。

申请人未能说明其具体拟议事业——作为一名个体飞行教员——如何在其特定领域内具有全国性影响。相反，看来他将在某一所个体飞行学校工作，该校将独享其在该领域内全部努力所带来的利益，且其拟议事业仅涉及他每年将培训的80名个体飞行员。

申请人亦未另行提供充分证据记录其工作的“ 潜在预期影响 ”。参见同上。尽管申请人拟议的高级别飞行教学具有实质价值，但其未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。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。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的高级别飞行教学将充分延伸至其未来就读于其特定飞行学校的个体学生之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响飞行领域。申请人声称其作为飞行教员的就业将对航空业和美国经济产生下游影响，这不足以证明其拟议事业的影响将如何延伸至其学生和雇主之外，及于更广泛的航空领域。

记录未表明申请人的事业将对航空领域具有全国性影响。记录亦未量化该事业将产生何种经济利益，因此未显示该事业将产生 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”。同上。据此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性——此为 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求——申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未证明其符合资格，亦未证明其作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。