JUL312024_14B5203 · 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：33089922 日期：2024年7月31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，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人未能证明其是特殊能力个人，也未能证明豁免所要求的工作邀请和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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域中的特殊能力个人。1 该法第203(b)(2)(B)(i)条。高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。2 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。同上。

1 第203(b)(2)(B)(i)条的明文规定及适用法规仅提及科学、艺术或商业领域的特殊能力，不包括航空。作为飞行员和航空教员，申请人可能不符合EB-2分类资格，因为他未能证明航空是科学、艺术或商业相关领域，而这是法规所要求的。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375（该案主张申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张）。然而，由于申请人未就审理记录中的该缺陷获得通知，本办公室不会以此为由驳回上诉。

2 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、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。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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）可作为酌情事项3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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人于2023年2月10日提交了该申请。在分析初始证据后，审理主任于2023年5月31日发出了补件通知（RFE），指出记录中的缺陷，申请人及时作出了回应。审理主任驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格作为科学、艺术或商业领域中的特殊能力个人获得EB-2分类。4 此外，审理主任认定其拟议事业不符合 Dhanasar 三项要件中的任何一项，因而未能确立其国家利益豁免资格。由于申请人必须证明其满足 Dhanasar 框架的全部三项要件才能获得国家利益豁免，即使其中一项要件未确立，申请人也不具备该豁免资格。因此，本办公室将根据第一项要件分析申请人的证据，并且如下文所述，由于他未能根据该要件确立其资格，本办公室拒绝审理并在此保留申请人对 Dhanasar 框架第二项和第三项要件的论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；另见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。同样，本办公室保留对申请人关于其作为特殊能力个人获得EB-2分类资格的证据和主张的审查。同上。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业及其“潜在预期影响”。同上，第889页。事业的 merit 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。“事业”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常

3 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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裁决中）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
4 申请人未主张其有资格作为高等学位专业人士获得EB-2分类。

涉及内容的细节，还应说明该个人拟在该职业内具体从事何种类型的工作。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是简单罗列工程师的职责和责任。同上。因此，本办公室将首先确定记录中所显示的申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

在评估其拟议事业时，本办公室考虑其2024年3月19日的上诉陈述，以及其于2023年2月1日回应审理主任补件通知时提交的“ 意向书 ”。在前者中，他解释自2010年以来一直担任飞行员和航空教员经理。在后一份陈述中，申请人描述其目前的工作是在I I担任飞行标准经理，其职位名称为机长。申请人还在其补件通知回应中提供了一份未注明日期的陈述，其中解释他计划担任飞行员运输货物和人员，列出了可作为其在美国雇主的多家航空公司，并解释了其作为飞行员和飞行标准经理职位的专业职责和责任。在上诉中，他提供了一封来自佛罗里达州一家公司的录用信，其中他“ 将负责为希望获得空客A320型别等级以及加入美国航空公司所需的[联邦航空管理局（FAA）航线运输飞行员（ATP）]执照的飞行员进行地面和模拟机培训。 ”申请人目前持有FAA颁发的有效ATP执照，允许其运输人员和货物。这些陈述表明，申请人的拟议事业是在美国担任飞行员和航空教员。因此，基于相关证据的整体，本办公室同意审理主任的意见，即申请人已以优势证据证明其拟议事业具有实质价值。由于该事业具有实质价值，本办公室转而审查该拟议事业是否如 Dhanasar 所设想的那样具有国家重要性。

在整个程序过程中，申请人一直主张，其拟议事业具有国家重要性，因为有文件记载的飞行员短缺正在影响航空业。首先，我们注意到，某一领域合格劳动力的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。因此，一般而言，劳动力短缺不足以确立某项事业具有国家重要性。申请人提供了背景信息和报告、新闻文章以及一篇研究期刊文章，以强调飞行员短缺如何影响公众对航空安全、航空可靠性以及旅行和旅游的看法。他还提供证据表明，拜登政府在COVID-19大流行后拨款近30亿美元用于改善机场基础设施和整体航空业。这些信息确立了航空业的重要性，并凸显了飞行员短缺，但并未确立某一名飞行员或航空教员的工作具有国家重要性。举证责任在于每位申请人，须证明某一拟议事业具有“ 足够广泛的潜在影响以表明国家重要性 ”。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2); and see Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375（确立的命题是：申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张）。因此，尽管这些文件提供了背景以确立申请人拟议事业的实质价值，但它们并未确立其国家重要性。

申请人提交了一封来自[已隐去]航空项目主任的专家意见书，该主任认为拟议事业具有国家重要性，理由有三：1）它支持与航空相关的政府目标；2）培训新飞行员对于解决飞行员短缺至关重要；3）该事业将通过增加航空运输能力来刺激经济。这些一般性主张主要涉及航空领域的国家重要性，但并未证明申请人拟议事业的广泛潜在影响。在Dhanasar案中，我们承认STEM教育的重要性，但结论是：“ 虽然STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但记录并未以优势证据表明申请人将从事会对更广泛的STEM教育领域产生影响的活动。 ”Id. at 893。同样，在此，申请人作为飞行员和航空教员工作的事业相对于美国航空领域具有实质价值，然而，他实际将从事的活动不会以与国家重要性相称的水平影响航空领域。必须证明具有国家重要性的是个人将开展的事业本身，而不是领域或行业。因此，由于这些缺陷，专家意见无助于确立申请人拟议事业的国家重要性。See Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（确立的命题是：我们可以酌情将申请人提交的意见陈述用作参考，但当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该意见或可给予其较低权重）；see also Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

在上诉中，申请人主张其事业超出其工作职责，因为他将培训和聘用新飞行员，因此其事业将具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”，并有助于“ 培养维持航空业运营完整性所必需的熟练劳动力 ”。他主张审理主任忽视了培训新飞行员与Dhanasar案强调事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”之间的联系。Id. at 890。在此，申请人对聘用飞行员的强调与其在个人陈述中描述的将履行的职责以及其提供的工作邀请函相矛盾，后者说明他将被聘为航空教员，而非处于聘用职权。See Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（确立的命题是：申请人证据中的任何不一致可能导致对支持签证申请所提供的其余证据进行重新评估）。可以说，虽然培训新飞行员会使航空公司有能力聘用他们，但这一联系过于牵强，不足以支持申请人的主张，即他将以能够减少飞行员短缺的水平从事聘用飞行员的工作，从而具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890; see also Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。此外，申请人未确立他将培训的飞行员人数会产生足够多的新飞行员，以支持其维持“ 航空业运营完整性 ”的主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

申请人进一步主张，其拟议事业将“ 通过增强航空旅行的效率和可靠性来促进经济生产力和社会福祉 ”，并支持“ 美国航空公司的运营效率和全球竞争力 ”，这意味着其事业具有积极的国内和全球影响。他还主张，其事业将具有广泛的社会福利影响，因为它解决飞行员短缺问题并增强公众对航空安全的看法和对我们航空旅行的信心，从而改善美国的国家安全。如上所述，

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“外国人拟开展的具体事业”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人的主张依赖于航空业或领域的重要性，而非证明其飞行员和教员服务的国家重要性，且他未提供任何证据以确立其事业将如何促进经济生产力。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。例如，申请人未提供具体证据以确立其作为飞行员和教员的工作会产生经济影响、创造就业，或由此对其雇主或区域经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890; see also Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在没有关于可归因于申请人工作的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示对其雇主或区域经济的利益以支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

最后，申请人强调其“作为FAA持证[ATP]的丰富经验，加上其作为飞行标准与培训经理的角色，凸显了其贡献能力”。然而，申请人在美国担任飞行员和航空教员的工作经验和资格与我们第一项要素分析无关，而是在我们的第二项要素分析中予以考虑，在该分析中我们查看申请人是否已确立其处于有利地位以开展其事业，并考虑诸如其“在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益”等因素。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

我们承认申请人关于担任航空教员将支持新飞行员输送管道的主张。然而，这一角色虽然重要，但未达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。他可能培训的个别飞行员无疑将从其服务中受益，然而，这种培训的效果不够广泛，不足以确立其角色的国家重要性。如上所述，在Dhanasar案中，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。Id. at 893。同样，在此，记录未确立申请人拟议事业将足以超越潜在学生或其雇主，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响航空领域或美国经济。

因此，申请人拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要素，因为他未确立其国家重要性。

III. 结论

申请人未确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未表明符合国家利益豁免的资格，我们将酌情驳回上诉。

命令：上诉被驳回。