JUN072024_02B5203 · 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：31069984 日期：2024年6月7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）

申请人是一名航空公司飞行员，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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格被分类为特殊能力个人，且认定对所需工作要求、进而对劳工证的自由裁量豁免将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理。

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。

I. 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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求该个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作要求（job offer requirement）的豁免符合国家利益。

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 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，1 对工作要求、进而对劳工证给予国家利益豁免，前提是申请人属于EB-2类别并证明：

1 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给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

(1) 该非公民拟从事的事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；(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，豁免工作要求、进而豁免劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

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该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、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，豁免工作要求、进而豁免劳工证的要求将有利于美国。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，该非公民获得工作机会或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，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。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作要求、进而豁免劳工证的要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在美国从事商业飞行员工作。德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格作为特殊能力个人，且认定豁免工作要求、进而豁免劳工证的要求将符合国家利益。

A. 特殊能力个人

审理主任认定申请人未满足六项标准中的至少三项，且申请人未以优势证据证明其为特殊能力个人。申请人未主张以持有高等学位的专业人士身份获得EB-2移民分类的资格。

根据Dhanasar分析框架解决与申请人是否有资格获得工作要求、进而劳工证豁免有关的问题，对

本上诉具有决定性意义。因此，本办公室将保留对申请人是否符合所请求EB-2类别资格的考量。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，若申请人本不符合救济资格，则拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 实质价值和国家重要性

记录显示，申请人拟从事的事业是担任商业飞行员，并通过分享其专业知识和知识为航空领域作出贡献。申请人主张其将协助解决全国范围内众多且令人关切的飞行员空缺问题，同时为该领域的其他人提供培训。审理主任承认申请人拟从事的事业具有实质价值，但认定申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性，且认定权衡之下豁免工作要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了相关法律。申请人进一步主张审理主任未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准。申请人还强调了为支持申请以及回应审理主任的证据请求而提交的证据，并主张审理主任未能对提交的证据给予“ 适当考虑 ”。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的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。虽然本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

如前所述，第一项要件，即实质价值和国家重要性，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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

申请人坚持认为，其担任商业飞行员的拟从事事业因其深厚的专业知识、对安全的坚定承诺以及对航空领域的潜在贡献而具有国家重要性。申请人强调其作为飞行员的专业经验、沟通技能、在空中安全运营方面的专业知识以及指导他人的能力，以证实其关于拟从事事业具有国家重要性的主张。

专家意见书的作者强调了申请人的教育和专业经验，并表示申请人拟从事的事业在航空领域具有国家重要性，因为申请人是该领域受人尊敬的领导者，拥有深入的领导经验，曾负责飞行的安全和运营方面，并已累积大量飞行小时。该作者进一步坚持认为，由于航空业对美国经济的重要性以及该国对商业飞行员的需求，申请人拟从事的事业具有国家重要性。此外，记录还包括强调航空业重要性的行业报告和文章。尽管个人的经验、资格、贡献和成就是重要材料，但在Dhanasar第一项要件的语境下，这些材料被错误地放置。该

申请人的丰富经验对Dhanasar第二项要件——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义，但对Dhanasar第一项要件——即某一具体、预期的拟议事业是否同时具备重大价值和国家重要性——则不具有实质意义。参见同上，第888-91页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人声称其商业飞行员拟议事业将增强和改善该行业并对美国经济产生积极益处，但申请人未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定该申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。尽管我们认可申请人的主张及其在上诉中提交的证据，但我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分延伸至其雇主之外，以在更广泛范围内增进社会福利从而体现国家重要性。

第一项要件着眼于拟议事业本身，而非申请人。同上。申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人未能表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来重大积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其具体事业将为美国带来重大经济利益。尽管申请人声称通过担任商业飞行员并为现职专业人员担任教员，他将帮助解决飞行员严重短缺问题，但他未能证明其事业对区域或国家经济产生的益处将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。

在上诉中，申请人依据航空业的重要性以及美国飞行员短缺作为其拟议事业重要性的证据。申请人还重申其作为飞行员的专业经验。我们认可申请人是一名合格飞行员；然而，仅此事实不足以确立此处拟议事业的国家重要性。如前所述，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们着眼于“外国人拟从事的具体事业”。同上，第889页。尽管申请人表示其致力于通过担任商业飞行员为美国经济作出贡献，但他例如未能充分解释他将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业机会，从而在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性水平。同样重要的是，飞行员短缺并不使申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类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。

此外，尽管我们认可申请人的经验和技能组合，以及他帮助解决飞行员短缺的意愿，但申请人必须证明其拟议事业提供的益处延伸至其特定客户或社区之外，以对航空业产生更广泛影响。申请人还必须证明其作为

商业飞行员的具体拟议事业具有国家重要性，而非国家倡议和利益、行业或领域的重要性。他未能做到这一点。

仅声称某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响而不提供佐证该等主张的证据是不够的。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，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能确立其拟议事业的第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由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)（“ 法院和机构无需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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量权范围内值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。