JUN122024_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：31456309 日期：2024年6月12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，寻求以持有高级学位的专业人士身份或作为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。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附带的职位offer要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

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：1）其符合EB-2分类资格，即作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人；或2）根据Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)所述三叉框架，其作为酌情事项应获得国家利益豁免。此事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)。本办公室对此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，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 underlying 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。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则其必须随后证明其应作为酌情事项获得对职位offer要求的豁免，即符合“ 国家利益 ”。同上。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)提供了审理国家利益豁免

申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为酌情事项1批准国家利益豁免，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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

关于该三叉标准的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合特殊能力个人的资格。上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人在回应补件通知时对其拟议事业描述如下：

申请人在美国的事业是作为航空公司飞行员为需要雇用飞行员以满足需求的美国公司/航空公司工作。此外，作为高级飞行员和經驗豐富的飞行教员，他还将担任飞行教员，以培训和培养下一代飞行员……。

申请人的事业既具有实质价值，又具有重大的国家重要性，因为它将有利于整个航空业，进而有利于美国经济。航空业对美国经济的存续至关重要，因为除其他事项外，它促进商业和经济增长。航空业占我国国内生产总值（GDP）的5%以上，贡献1.8万亿美元的总经济活动，并支撑近1100万个就业岗位……根据联邦航空管理局的说法，“ 国家的经济成功取决于拥有充满活力的民用航空业。 ”此外，民用航空业为其他美国行业提供服务，并以标准经济指标未反映的其他多种方式为人们（即美国人民）的生活质量作出贡献。此外，他的事业具有国家重要性，因为它还将为人道主义援助和美国国家安全作出贡献。因此，[申请人的]事业具有更广泛的影响。[原文强调。]

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但其未证明其拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任的结论有误，并声称所提供的证据证明了其事业的国家重要性。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即

1 参见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）的行列，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

申请人未能充分证明其事业的国家重要性，以根据Dhanasar分析框架的第一叉标准确立其资格。

第一叉标准，即实质价值和国家重要性，聚焦于该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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

在上诉中，申请人指出为支持申请而提供的文件，讨论了航空运输市场趋势和估计增长预测。他还强调讨论了飞行员短缺及此类短缺潜在影响的文件。申请人进一步重申其主张，即其在美国作为飞行员和教员的就业“ 将减少航班取消和延误 ”并“ 缓解阻碍航空运输市场增长能力的飞行员短缺 ”。此外，申请人强调所提交的讨论航空旅行经济足迹的证据，并声称其拟议事业将促进行业内的多样性并促进贸易和商业。

然而，所提供的证据和申请人的主张并未解释其填补单一飞行员职位或担任教员的意图将如何缓解所声称的全国性飞行员短缺。例如，申请人在上诉中称“ 未来十年预计将短缺约29,000名飞行员 ”，但其几乎未说明其作为飞行员和教员的就业将如何对这一非常庞大的所称全国性短缺产生国家影响。申请人关于其拟议工作将对美国飞行员数量产生潜在积极影响的主张，并未证明对航空领域或航空业具有可能的潜在预期国家影响。其未提供充分证据表明其在业内的个人就业将影响航班准时性和航空旅行市场增长等广泛问题。申请人负有责任以相关、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。此外，某一全国性议题的重要性并不赋予申请人作为飞行员或教员工作的拟议事业以国家重要性。再次强调，在Dhanasar框架内确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是该个人将从事的具体事业。同上，at 889。

在上诉中，申请人主张其已证明拟议事业将如何通过“促进融入全球经济，以及增加商业和经济增长”产生重大经济影响。然而，申请人并未证明其拟议事业将影响更广泛的行业或领域，达到国家重要性的水平。此外，尚不清楚申请人在美国担任飞行教员的工作将如何产生Dhanasar所设想的“重大经济影响”层面的积极经济影响。Id. at 890。例如，申请人在上诉中主张航空运输业将“为世界经济贡献15.5 million个直接就业岗位和1.5 trillion美元GDP（国内生产总值）”，但其几乎未解释一名飞行员兼教员的就业将如何对如此庞大的行业产生国家层面的影响。

虽然申请人将其拟议事业的国家重要性与其所主张的飞行员短缺相联系，但我们注意到，某一领域的短缺本身不足以证明其事业将对更广泛领域产生影响或具有达到国家重要性水平的意涵。尽管申请人意图培训未来的飞行员，但其未充分解释或记录其个人培训努力将如何产生Dhanasar所设想的国家层面影响。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，此处的申请人未适当详述或记录作为飞行员和教员工作将如何对其领域产生更广泛的影响。

申请人强调记录中其作为飞行员的经验证据，例如“提供人道主义援助救济以及在战区和敌对地区上空操作航空器”。其进一步指出推荐信讨论了其作为飞行员的贡献，包括其与联合国和美国陆军在阿富汗的工作，以及其在中东和非洲的飞行经验。申请人主张其经验可被美国在未来的紧急情况和危机中利用。然而，虽然申请人的经验是其拟议事业的内在组成部分，但我们注意到，个人经验通常与Dhanasar裁决框架的第一项要件无关，而与第二项要件相关，2 该要件评估个人是否处于有利地位以推进拟议事业。因此，申请人作为飞行员经验的证据不足以证明其拟议事业的国家重要性。

记录未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论点。See 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”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

2 由于申请人未确立Dhanasar框架第一项要件下的资格，关于第二项和第三项要件的认定对最终决定不必要；因此，将在本决定中予以保留。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格或在其他方面应获国家利益豁免。申请仍被驳回。

命令：上诉被驳回。