JUN202024_03B5203 · 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

案卷编号：31035353 日期：2024年6月20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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的外国人，并寻求对此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，认定申请人已证明其是具有特殊能力的外国人，但未证明豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的外国人。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。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提升的经验，相当于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人还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。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)提供了裁决国家利益豁免申请的框架

1 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。

。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情决定，2 若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

- 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

首先，本办公室注意到，申请人主张审理主任“施加了超出条例规定的新颖实质性和证据性要求”。然而，其并未指出审理主任在补充证据请求（RFE）或驳回决定中的具体例子。申请人也未详细解释审理主任在驳回申请时如何“施加了新颖的实质性和证据性要求”，也未以任何相关法律或条例支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页（确立申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张）。3

申请人还概括性地指称审理主任“在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，对[其]造成不利……”。适用于移民福利请求的证明标准是“优势证据”。同上。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室评估申请人的主张是否“更有可能”或“可能”为真，同时也考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人未进一步解释或指出审理主任在驳回申请时适用了优势证据以外的证明标准的任何具体情形。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。然而，审理主任的RFE解释了申请人初始提交中与Dhanasar三项要件相关的缺陷和关切，并提供了一份非穷尽性的文件和材料清单，申请人可提交以解决此类缺陷。因此，审理主任在裁决本申请时遵循了适用的条例和程序，关于审理主任对申请人适用更高证明标准的主张没有依据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。

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属于酌情性质）。
3 本办公室认为有必要指出，尽管本办公室同意审理主任关于申请人未确立其拟议事业的国家重要性的总体结论，但审理主任关于“继续在某人职位、领域或行业内就业并非足以在此分析框架下评估的事业”的陈述构成法律错误。见 Love Korean Church v. Chertoff, 549 F.3d 749, 753-54 (9th Cir. 2008)（确立施加新颖证据要求构成滥用酌情权）。因此，本办公室撤回审理主任分析中的该部分。然而，由于申请人未能以优势证据另行证明其事业具有国家重要性，本办公室不以此为由发回重审。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于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。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。同上。“ 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涉及内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的解释应描述具体项目和目标，或该人将从事的工程领域，而非仅列出工程师的职责和责任。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。因此，本办公室将首先确定记录中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实质价值和国家重要性的证据。

申请人的职业计划概述了其拟议事业，并主张其打算继续作为飞行员和飞行教员的工作。目前，其是佛罗里达州_____的空客320和波音767教员飞行员。其主张其事业将对美国产生多重益处，包括缓解商业和军事航空的飞行员短缺、提高整体航空安全、促进货物航空运输，以及促进“ 美国经济中所有服务行业[原文如此] ”。除继续其当前作为教员的工作外，其事业还包括开展广泛研究，以实施开发和完善培训课程、材料和产品的改进，这些课程、材料和产品可被美国及全球航空公司有效利用。其事业所述目标是促进国家航空发展、为美国劳动力创造新的就业机会，并建立永久的航空管道。作为I_____的总裁，其主张正在实施两门课程，以培训加入航空公司的低经验飞行员，并针对希望学习多机组操作的“ 低飞行时数 ”飞行员。因此，经重新审查，本办公室认定申请人拟议事业具有实质价值，并撤回审理主任的相反认定。由于该事业具有实质价值，本办公室转而审查拟议事业是否如Dhanasar所设想具有国家重要性。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任未对其简历、职业计划、其“ 在该领域的工作——这证明了其在该领域的巨大贡献 ”、推荐信以及行业报告和文章给予“ 适当考虑 ”，这些材料“ 证明了[其]拟议事业的国家重要性以及美国该领域具有其背景的专业人员的严重短缺 ”。其坚持认为其事业具有国家重要性，因为“ 其高度有能力应对政府关切，同时逐步影响美国经济 ”。

申请人主张，其事业具有国家重要性，因为在美国正面临飞行员短缺之际，该事业包括培训个人成为商业飞行员，并且因为航空业影响许多依赖型产业（包括贸易和旅游、餐馆、酒店、汽车租赁、航空公司、购物中心、货物运输、娱乐场所和公园），以及“ 为这些行业及更多行业配备所需物资 ”。他声称

其事业将防止航空公司倒闭、防止旅游业崩溃、促进经济增长并减轻贫困。4

申请人引用了来源和统计数据，这些来源和统计数据描绘了航空业的广度以及该行业如何通过货运影响国际贸易等其他经济领域。5 然而，这些来源和统计数据并未提及他拟议的事业，因此，尽管它们说明了其事业的实质价值，但并未确立其国家重要性。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（所持立场为：主张必须由相关、可信且具有证明力的证据支持）。他主张，他所参与的航空培训项目将对航空业产生重大影响，因为这些项目将“ 在优先考虑安全的同时提供快速可靠的飞行员供应 ”。我们承认航空业在国际贸易和商业中发挥着重要作用，这说明了其拟议事业的实质价值。然而，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

此外，他提供了几封信函以支持其关于其事业具有国家重要性的主张。虽然这些信函有助于确立其事业的实质价值，但它们并未确立其国家重要性。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。例如，其主管在 的一封信中写道：“ [申请人]的主要职责是按照FAA和I I规则和条例进行飞行培训。 ”该主管补充道：“ 我认为他是一个具有国家利益的人，因为他对美国及世界各地飞行员的成长和培训做出了宝贵贡献。 ”虽然这封信解释了他的事业对他所培训的飞行员和I I的价值，但它并未确立他的事业将防止航空公司倒闭、促进经济增长、减轻贫困或造成他所声称的其他广泛经济影响。Id. 此外，这封信并未证实他关于正在开发培训项目的主张。Id. 最后，我们指出，申请人的资质是Dhanasar第二项条件的重点，即我们审查他是否处于有利地位以推进拟议事业。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

所提供的推荐信总体上说明了他在航空业的资质和经验。虽然这些信函确立了他是一位受到同行高度尊重的飞行员并拥有

4 我们注意到，在其 I-290B 表格的附注中，他主张其事业“ 作为空气与航天推进系统领域的博士后研究助理，具有产生广泛影响的潜力 ”。该信息似乎与另一人有关，因为其与申请人的事业无关。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（该案确立的原则是：申请人证据中的任何不一致之处，均可能导致对为支持签证申请而提交的其余证据重新评估。）

5 例如，航空运输行动组织发现，“ 全球航空业达到[.]2.7 万亿美元，约占 2014 年世界国内生产总值（GDP）的 3.5%。 ”为证明其事业具有国家重要性而援引的其他统计数据包括：航空运输业在全球支撑 62.7 百万个就业岗位，9.9 百万个直接就业岗位，超过三百万人在航空公司、空中航行服务提供者和机场就业，1.1 百万人受雇于“ 民用航空航天部门（飞机、系统和发动机的制造） ”，5.5 百万人在其他机场内岗位工作，“ 52.8 百万个间接、诱发和旅游相关就业岗位得到航空业支撑 ”，每年 1.2 十亿游客跨境，“ 2014 年，航空业在旅游业内部支撑了超过 36 百万个就业岗位，每年为全球 GDP 贡献约 892 十亿美元 ”，并且“ 2014 年，价值 6.4 万亿美元的商品通过航空在国际间运输，按价值计算占世界贸易的 35%，尽管按体积计算仅占 0.5%。 ”

宝贵经验，但它们并未证明其事业的国家重要性。Id. 这些信函以及一些提交的报告和文章讨论了其事业与美国航空业飞行员短缺相关的重要性。我们承认他关于其事业试图通过培训缓解这一短缺的主张。然而，根据Dhanasar框架，特定领域的劳动力短缺通常不会使拟议事业具有国家重要性，因为美国劳工部通过劳工证程序直接处理这些短缺问题。此外，虽然申请人的事业将培训飞行员进入该领域，但证据表明飞行员短缺部分是由于飞行员退休以及缺乏培训未来飞行员的渠道。这些是他的事业未解决或补救的更广泛问题。在Dhanasar中，我们认定，虽然申请人的“ STEM教学与美国教育利益相关具有实质价值，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，虽然申请人的事业包括培训未来飞行员，但这确立了其事业的实质价值，但并未以优势证据表明其培训课程的影响将如何在与国家重要性相称的层面上为飞行员短缺提供更广泛的解决方案。

某航空顶点项目协调员兼讲师提供了关于申请人事业国家重要性的咨询评估。该评估人认为，基于申请人的技能、领导职位和作为飞行员的经验，该事业具有国家重要性。该意见撰写人还主张，该事业具有国家重要性，因为航空公司飞行员就业预计将增长，且航空业占美国经济的很大一部分，“ 对于促进发达国家的商业和增长至关重要，同时使欠发达国家接触旅游和贸易。 ”然而，该意见完全基于航空领域的重要性。此外，该意见撰写人未涉及申请人事业的多个方面，该事业不仅涉及作为飞行员，还涉及提供培训和指导。See Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（所持立场为：我们可以酌情将申请人提交的意见陈述用作咨询意见，但当意见与其他信息不一致或存在疑问时，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。此外，如上所述，申请人的过往专业事业是Dhanasar第二项条件的重点，即我们审查他是否处于有利地位以推进拟议事业。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人依赖行业报告和文章，涉及航空业对经济增长的重要性、飞行员短缺对行业造成的负面影响以及航空航天行业领导者（如波音）关于航空业在美国商业未来的报告等主题。然而，虽然这些文章为其部分主张提供了背景，但它们并未具体讨论申请人的拟议事业或解释其事业将如何产生更广泛的影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。如上所述，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

正如Dhanasar案所设想的那样，我们审查了记录，以确定是否有充分证据得出结论认为申请人的"事业可能具有国家重要性……因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。"同上，第893页。在此，申请人主张其事业包括开展广泛研究，以实施对开发和增强培训课程、材料和产品的改进，这些课程、材料和产品可被美国航空公司及全球有效利用。为支持这一主张，他提供了一份职业计划以及讨论其在该领域过往成就的推荐信。申请人的职业计划还概述了其在航空领域超过19年的经验和专业知识（包括9,000飞行小时），以及其在航空领域的职位，并强调了其成就，例如他持有最高级别的飞行员执照（联邦航空管理局（FAA）颁发的"航线运输飞行员"执照以及国际民航组织ATP L），并且除了担任I l的总裁之外，其职业生涯的很大一部分是作为飞行教员，该机构根据FAA法规和指南开发、编制和实施新的培训项目、课程和研讨会。这些职业成就通常在Dhanasar案的第二项要件下予以考虑，在该要件下我们考虑该个人是否处于有利地位以实现其事业。同上，第890页。因此，其过去和现在的成就并不能确立其事业的国家重要性。例如，一封推荐信解释说，当他在_____工作时，他合作参与了一个开发培训课程的项目，并且"在他的领导下，团队表现出卓越的能力和勤勉，民航当局验证了该课程。"我们认可申请人的先前工作获得了积极的推荐；然而，他未提交证据证明他正在开发一种不同于美国已经可用和使用的方法或将在其基础上改进的飞行员培训方法。此外，虽然几封推荐信支持其关于他是I I总裁的主张，在该职位上他"设计机制以识别和跟踪 不一致之处，并分配解决这些问题的责任"，但证据并未确立其职责是创建创新课程，而是确保遵守已经到位的标准。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。

我们还在Dhanasar案中解释说，"一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区……很可能被理解为具有国家重要性。"同上，第890页。我们认可申请人的职业计划引用了有关航空业对美国及全球经济重要性的统计数据，因为其对贸易和旅游等其他经济部门的影响；然而，他并未确立其拟议事业将具体以与国家重要性相称的水平影响经济。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。总之，我们同意审理主任的意见，即申请人未能表明其事业的影响超出了其所培训的任何单个飞行员或其雇主，从而达到国家重要性的水平。

B. Dhanasar案的第三项要件

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，我们拒绝触及并在此保留其关于第三项要件下资格的主张，以及我们对审理主任关于其是特殊能力个人且处于有利地位以实现其事业之结论的审查。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无需对作出决定不必要的 issues 作出认定

即可得出其结论"）；另见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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

ITT. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未能确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。