MAR062024_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：30188168 日期：2024年3月6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，寻求被归类为特殊能力人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，行使裁量权豁免所要求的职位邀请，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。审理主任认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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符合资格。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 underlying EB-2 签证类别的资格，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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 类别的资格，则必须进而证明其值得行使裁量权豁免职位邀请要求，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) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 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裁量性质）。

- 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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类

为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条下的EB-2分类资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人士。本办公室注意到，审理主任在其否决决定中认定，申请人提交了足够的初步证据，以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项标准中的至少三项，从而证明其作为特殊能力人士的资格。然而，提交足够的初步证据本身并不确立资格。如果申请人满足这些初步要求，美国公民及移民服务局（USCIS）随后会考虑整个记录，以确定该个人是否具有显著高于通常水平的专业知识程度。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（认定“ 真相的确定不应仅凭证据的数量，而应凭其质量 ”）。另见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查法，即先清点证据，若满足所需标准数量，再结合最终实质审查进行考量）；一般见 6 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

在否决申请时，审理主任未提供必要的最终实质审查，以裁定申请人是否符合作为特殊能力人士的这一分类资格。如下文所述，申请人未在上诉中提出充分的理由或证据，以推翻审理主任关于其作为裁量事项不符合国家利益豁免资格的认定。因此，本办公室无需将此事发回重审以由审理主任裁定其EB-2分类资格。[2] 由于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝触及并特此保留该问题。见 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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

B. 国家利益豁免

申请人是哥伦比亚国民和公民，其表示打算利用其作为商业飞行员的专业知识和技能，继续在美国航空领域工作，并指出其可以“ 帮助填补数量惊人的飞行员职位……以及培训该领域的其他人 ”。申请人强调了其在该领域超过九年的操作各种飞机的经验及其超过4500小时的飞行时间。申请人主张，其拟议事业

[2] 本办公室注意到，在上诉中，申请人并未主张，记录也未证明，其是拥有高等学位的专业人士成员。

在美国航空领域担任飞行员的工作具有国家重要性，因为这将解决美国训练有素飞行员的严重短缺问题，满足航空旅行日益增长的需求，帮助国民经济，并允许人员和商业的不间断流动。申请人表示，其“ 专业知识和技能 ”将“ 填补飞行员职位，以避免取消航线、给客户带来不便、破产[原文如此]，并对依赖航空旅行的商业活动如旅游、贸易和相关交易产生负面影响 ”。申请人提交了多篇行业文章和报告，强调了航空旅行对美国经济的影响、美国训练有素飞行员的短缺、航空业对旅游业和其他行业的贡献。

审理主任随后发出了补件通知（RFE），认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值。然而，审理主任指出，申请人未能证明其拟议事业将具有国家重要性。审理主任指出，申请人提交的证据反映其所在领域存在劳动力短缺，但指出仅仅在一个存在劳动力短缺的领域工作并不证明其拟议事业将具有预期的国家影响。审理主任还指出，申请人作为飞行员的经验证据并未确立其国家重要性。因此，审理主任要求申请人提交额外证据，以证明该事业的潜在预期影响，例如证明其将如何在该领域具有国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大经济效应、广泛增强社会福利或文化或艺术丰富、或显著影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项的文件。

作为回应，申请人基本上重申了为支持申请而提供的关于其拟议事业预期国家影响的相同主张。其表示，其拟议事业将具有广泛的全国性影响并产生重大的国家利益，具有“ 众多连锁效应 ”，包括“ 货物的成功运输 ”和“ 更多收入的产生 ”。申请人再次指出其先前在国外开发和培训飞行员的经历，表示这将使其能够培训进入美国航空领域的新飞行员。申请人强调了其技能和经验，指出这使其能够收到来自.__ _____- 的职位邀请，因为其“ 对先进飞机系统、飞行中系统故障的处理、识别和故障排除具有深刻见解和知识 ”。申请人再次提供了多份行业报告和文章，强调航空领域的各种问题，包括飞行员人员短缺以及航空业对旅游和货物运输等事物的直接和间接经济影响。申请人还提供了一位教授 的专家意见，该教授是._____的机械和航空航天工程教授，其表示“ 美国将从像[申请人]这样经验丰富的商业飞行员的专业知识和技能中大大受益 ”。I教授还强调了航空业对美国经济的影响。

如前所述，审理主任认定申请人已证明其拟从事的事业具有实质性价值。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性。审理主任如其在补件通知中所述，指出申请人已提交证据证明其所在领域可能存在劳动力潜在短缺，但认定这并不能反过来证明其拟从事事业的国家影响。

审理主任进一步认定，申请人已证明其工作将对其雇主及其客户和顾客之外产生影响。在上诉中，申请人再次重申了为支持申请及回应补件通知而提供的相同主张，再次指出申请人拥有超过十年的经验和超过5,000飞行小时，主张其“已具备在美国境内提供此类服务的条件”并“在该领域培训他人”。申请人再次强调所提交的文章和报告，这些文章和报告讨论了航空业飞行员潜在短缺以及航空对经济的经济影响。

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，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的“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。”Id。我们还指出，“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，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。

首先，在上诉中及整个记录中，申请人经常强调其作为飞行员的技能和经验，指出其超过十年的经验和数千飞行小时。申请人还提供了来自_____的教授! I的专家意见，强调其技能和经验。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事事业转移到外国人本人。”Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还在整个记录中讨论，并在上诉中再次讨论，美国航空公司飞行员短缺及其可能对国民经济产生的影响。申请人反复表示，其将通过填补这一全国性短缺而产生潜在的国家影响。然而，如审理主任所指出的，申请人所在领域的工人短缺本身并不能证明拟从事事业的国家影响。例如，申请人根据其说法讨论了航空业占美国国内生产总值的5%并产生超过1.6万亿美元的经济活动，但其未充分描述填补一个飞行员职位将如何对这一庞大行业产生国家影响。再次强调，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，而是外国人拟从事的具体事业。

此外，申请人未充分讨论和记录其拟从事事业将涉及什么，也未记录其国家影响，除了表明其将作为典型的商业航空公司飞行员受雇。申请人强调其就业的“涟漪效应”、航空业的重要性及其在经济中运输货物的作用，但未解释雇用一名飞行员将如何对两者产生潜在的国家影响。此外，申请人表示其将培训新的美国飞行员，并指出其在先进飞机系统方面的工作。然而，申请人未详细说明或记录其将如何在全国层面对新美国飞行员的培训或飞机系统产生重大影响。申请人提交了

关于其拟从事事业潜在预期影响的笼统且无支持的断言。例如，申请人表示其已获得美国.
..._____的职位邀请，但未提供支持证据证实该主张，仅提供了一封来自I I的信函，表明该公司希望雇用其为负责“ 国际客户支持 ”的“ 演示飞行员 ”。提交的证据中几乎没有表明申请人将从事诸如先进飞机系统或培训美国飞行员等国家层面的工作。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的差异和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。总之，申请人提供的支持证据很少，不足以证实其拟在美国担任飞行员的工作将在国家层面产生潜在预期影响。

申请人未提供足够的信息和证据证明其拟从事事业的预期影响将达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。如审理主任所指出的，记录未显示申请人的拟从事事业将充分延伸至其拟雇主及其客户之外。因此，申请人未证明其拟从事事业将具有与国家标准重要性相称的广泛影响。

由于记录中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的其拟从事事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人对Dhanasar所述第二项和第三项要件的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976); see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 516。

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国家利益豁免的资格，或在自由裁量权下以其他方式应获国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。