MAR222024_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

案号：30213230 日期：2024年3月22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）

申请人是一名直升机飞行员，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分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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，也未能证明对所需工作机会、进而对劳工证的自由裁量豁免将符合国家利益。此事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。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、艺术或商业领域特殊能力个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作机会要求的豁免符合国家利益。

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，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件：

(A) 官方学术记录，显示该[非公民]拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该[非公民]在其被寻求从事的职业中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该职业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该[非公民]曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就及重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii) 的规定为：“ 如果上述标准不 readily 适用于受益人的职业，申请人可以提交可比证据以确立受益人的资格。 ”

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。1 如果申请人做到这一点，本办公室随后将在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示申请人被认可为拥有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）。这一两步分析与本办公室的裁定一致，即“ 真相不仅由证据数量决定，还由其质量决定 ”，以及本办公室审查“ 每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在证据整体的背景下审查，以确定待证事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得对工作机会要求获得“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。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，但本办公室在先例决定 Matter of

1 USCIS 已确认这一两步裁决方法适用于特殊能力外国人。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了裁决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）可以作为自由裁量事项，2 对被分类为 EB-2 类别的申请人授予工作机会、进而劳工证的国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作机会要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国从事直升机飞行员工作。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。审理主任认定，尽管申请人满足六项标准中的至少三项，但记录缺乏证据表明申请人的专业知识水平显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的水平。

A. 特殊能力个人

审理主任在最终实质审查中考虑了所提交证据的整体情况，并认定申请人未能以优势证据证明其拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。申请人未主张作为持有高等学位的专业人士成员而符合 EB-2 移民分类的资格。

在上诉中，申请人主张审理主任作出了错误的法律和事实结论，且未能对所提交证据的整体情况进行适当的最终实质分析。申请人称其提交了证据以证明其为特殊能力个人。根据 Dhanasar 分析框架解决有关申请人是否有资格获得工作机会要求、进而劳工证要求豁免的问题，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 ”）；另参见 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在医疗航空运输领域担任直升机飞行员。审理主任承认申请人拟从事的事业具有实质价值，且其处于有利地位以推进拟从事的事业。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性，也未能证明总体而言豁免工作机会要求将有利于美国。

2 另参见 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 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了证明拟从事事业基于其潜在经济、社会和公共卫生效益而具有国家重要性的证据。基于下述理由，本办公室认定申请人未能确立其拟从事事业的国家重要性，因此作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐一讨论每一件证据，但已审查并考虑了每一件证据。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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。

申请人表示他希望继续担任直升机空中救护飞行员。在其个人陈述中，申请人强调了他作为飞行员的丰富经验，并表达了向空中医疗运输公司提供专业直升机飞行员服务的意向。

在驳回申请时，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或会广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。审理主任还认定，申请人提供的证据不足以确认他是否打算在经济萧条地区从事其拟议事业、其事业是否会导致在该地区雇用大量工人，或其事业是否会如Dhanasar案所设想的那样为某一地区或其人口带来实质性积极经济利益。Id. at 890。

申请人主张，其拟议事业具有国家重要性，因为它将对美国每四个人中有一人产生积极影响，并有助于其福祉、健康和安心。申请人进一步主张，其拟议事业具有国家重要性，因为它将促进空中医疗运输行业，并将成为该国的一项宝贵资产。他主张，直升机空中救护飞行员在该国公共卫生中发挥着关键作用，并据此坚持认为其拟议事业具有紧迫的国家重要性。

专家意见函指出，申请人的拟议事业具有国家重要性，因为它有助于国家安全、保障和应急响应。专家意见函作者强调了直升机飞行员在保护社区和推进国家利益方面的重要性，并坚持认为该拟议事业在航空领域具有国家影响，具有雇用美国工人的潜力，并将广泛增进社会福利。

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。尽管申请人声称其事业将促进航空领域，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。尽管我们认可申请人的主张及其在上诉时提交的证据，但我们认定申请人未能表明其拟议事业将会

充分延伸至其雇主之外，以在更广泛层面上增进社会福利，从而表明具有国家重要性。

第一项要件侧重于拟议事业本身，而非申请人。Id. 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，或对美国具有其他实质性积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其具体事业将为美国带来实质性经济利益。尽管申请人声称其事业将为美国经济带来广泛利益，但他未提供证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人依据航空行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。申请人还提交了其现任雇主（申请人担任直升机空中救护飞行员）的一封信函，以证明其事业的国家重要性。我们认可申请人是一名合格的直升机飞行员；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，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们侧重于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。尽管申请人表示其致力于通过担任直升机空中救护飞行员来增进社会福利和公共卫生，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，以在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性的水平。同样重要的是，飞行员以及直升机飞行员的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。

申请人坚持认为，他是一名经验丰富的直升机飞行员，在空中医疗运输领域拥有17年经验，并曾在负责医疗后送和空中医疗运输的组织中担任直升机飞行员、教员和运营官。他还提到他准备运用其在空中医疗运输领域的知识和经验，为农村社区带来积极改变，并确认其事业具有国家重要性。尽管我们认可申请人的经验和技能组合及其在农村地区工作的意愿，但申请人必须证明其拟议事业带来的利益延伸至其特定客户或社区之外，以更广泛地影响航空行业。此外，申请人必须证明其作为直升机飞行员工作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会产生广泛影响而不提供证据佐证此类主张，是不够的。申请人必须用相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See 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具有Dhanasar先例决定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。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定”）；see also 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审理上诉中的替代性问题）。

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资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。