MAY192023_01B5203 · 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：26762129 日期：2023年5月19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）

申请人是一名机场运营专家，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就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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予以重新审查（de novo）。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基础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、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作邀请要求的酌情豁免。本法第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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，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；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格作出裁定。相反，该决定仅涉及申请人获得国家利益豁免的资格。因此，上诉中需审议的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。[2]

关于其拟议事业，申请人最初表示其打算在美国“作为机场运营专家”工作。其主张计划“实施项目，绘制所有地面和在飞航空器的物流图，旨在提高安全性并尽量减少地面时间，在航班准点方面取得成功，并实施优化公司航线网络的策略。”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人解释其事业涉及“开展诸如项目实施、绘制停机坪和在飞航空器物流图等活动，旨在为民用航空业作出贡献，包括提高安全性、尽量减少航空器在机场地面的时间、提供航班准点以及优化航空网络的策略。”其进一步表示，其拟议的机场运营专家工作包括：

• 实施安全程序，以确保人员和航空器运行的安全运行环境；
• 检查机场状况，以确保符合联邦监管要求；
• 监测和维护飞行记录并运用气象信息知识；
• 协助应对航空紧急情况；
• 协调空中交通管制与维护人员之间的通信；
• 执行和监督机场管理活动；
• 管理空中交通管制员与维护人员之间的通信；
• 规划飞行运营；
• 在紧急情况下组织团队；
• 与其他机构沟通以协调管理努力和支持活动；
• 向机组人员提供安全机场管理和飞行规划所需的信息和服务；
• 维护准确的飞行和事件记录；以及
• 制作、获取并提供有关航空器安全运行的最新信息。

2 由于申请人未能在上诉中证明其获得国家利益豁免的资格，本办公室无需将决定发回重审以由审理主任裁定其是否符合基础EB-2签证分类的资格。

记录中包含有关机场运营专家、航空安全与事故预防、9月11日恐怖袭击对美国航空需求的影响以及劳动力短缺对航班时刻表的影响的信息。此外，申请人提供了讨论机场安全管理系统、机场项目中的安全风险管理、美国航空运输的价值以及机场政府收入的 articles。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。

此外，申请人提供了来自G-L-A- S/A和V- S/A前同事的推荐信，其中讨论了其航空运营能力和经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ” Id. at 890。此处的问题是，其拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提交了来自C-A-博士的“ 书面咨询意见 ”，C-A-博士是 大学航空科学助理教授，以支持其国家利益豁免。C-A-博士主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其机场运营专家的通用职业及其所在行业有助于提高安全性、尽量减少地面时间、改善准点率、防止航班取消和客户不满、保持高绩效、优化飞行路径和物流、利用旅游业并增强美国经济。然而，此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟议开展的具体事业。 ” Id. at 889。C-A-博士的信函未包含足够的信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以表明申请人在机场运营方面的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业“ 在航空领域具有达到国家重要性水平的更广泛影响 ”。审理主任还表示，申请人未能表明其拟议工作具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为“ 其打算利用其在机场运营[或机场运营]方面的经验和技能来保障美国人的安全。 ”其主张其事业“ 将有助于联邦航空管理局改善美国航空安全的目标。 ”申请人进一步主张，其拟议工作“ 将通过增加美国航空业航空公司的利润来促进美国经济，帮助国家在疫情后的经济增长。 ”其还坚持认为，其拟议事业减少了“ 航空公司和机组人员停场所导致的航空公司经济损失、诉讼和燃料浪费 ”，因此增加了“ 公司的收入 ”。此外，申请人表示，“ 航空运输有利于美国民众，因为它将美国与世界各国的国家连接起来，使货物和人员得以运输，并为国家带来投资。 ”

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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。我们还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

为评估申请人拟议的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。尽管申请人的陈述反映其意图为其未来的美国航空公司雇主提供有价值的机场运营服务，但他未提供充分的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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将足以超越其雇主，以与国家重要性相称的水平对机场运营领域、航空业或更广泛的美国经济产生影响。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人机场运营项目对区域或国家经济带来的益处将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，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国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，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。见 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 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格，或否则在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。