MAY292024_06B5203 · 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：30776297 日期：2024年5月29日

对内布拉斯加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获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。见本法第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）可酌情批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得以“ 国家利益 ”为由酌情豁免工作邀请要求。同上。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, 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 在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录支持该认定。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人打算担任商业航空公司飞行员。申请人最初提供了以下陈述，描述其拟议事业：

[联邦航空管理局]的数据表明，在未来数年，商业航空业将专注于应对疫情的后遗症，随着行业试图恢复至疫情前环境，进展将不稳定。其中一些制约因素甚至在疫情之前就已存在，只是因疫情而加剧。重要的是航空承运人的航空运输飞行员和维修人员短缺，这在疫情之前就已令人担忧。简言之，已签发的ATP[航空运输飞行员]执照总数无法满足行业需求，因为预计未来十年飞行员需求约为每年18,000人。

虽然这看似是雇主-雇员类型的需求，但它超越了人员配置问题，因为航空公司因需求超过飞行员和机组人员的可用性而被迫取消航班，从而影响那些受益于人员进出其所在地的机场和枢纽。合格申请人可用性的中断进一步加剧了这一问题。为在疫情期间削减成本，许多航空公司向其飞行员提供了提前退休计划，加之难以找到合格申请人，导致对合格飞行员的国家和国际需求发生转变。培训一名合格飞行员所需的时间和成本也是区域航空公司和主流航空公司面临的严重问题的一个促成因素。

我的拟议事业将涉及将我的欧洲ATPL执照转换为FAA（联邦航空管理局）ATP执照，并使我立即

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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

开始在我的事业领域工作……在最初的10-12年，我将利用我在该领域作为机长和指挥官的丰富经验，为美国经济做出贡献，并有利于美国的国家利益……

基于我的年龄，我能够在达到飞行员强制退休年龄之前，至少再继续在该事业领域工作23年，这也是我能够在未来四分之一世纪内发展和推进我在该领域工作的一个重要促成因素。

鉴于我丰富的背景和职业经历，我也完全有资格担任飞行教员来培训其他候选人；正如我以前所做的那样。在这5-7年的过渡期内，我将通过考取我的有效飞行教员证书（CFI），进一步推进我作为飞行员和飞行教员的事业。一旦我确立了作为教员的过渡和存在，我将接近飞行员的强制退休年龄，并可以通过建立业务关系来追求我作为教员的事业，使我能够完全过渡到经营一所飞行学校学院，或更优选的是为美国政府担任飞行教员。

第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。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，我们侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 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具有国家甚至全球影响。 ” 同上。我们还指出，“ 一项事业如果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。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ” 的证据。

审理主任认定申请人驾驶商业飞机的事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能充分证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任解释说，申请人未能证明其事业将在全国范围内产生影响。审理主任补充说，由于申请人主张其拟议事业因全国飞行员短缺而具有国家重要性，他必须证明其拟议事业将如何在有意义的全国层面上影响短缺及相关问题。

在上诉中，申请人再次强调其关于全国飞行员短缺的论点，包括其对旅行和经济的影响。他还提交了新证据，形式为一项国会

法案，提高飞行员退休年龄；讨论飞行员短缺的文章；以及美国参议院委员会关于低技能和非法移民对纳税人影响的证词。虽然这些材料提供了关于一般航空和经济问题的信息，但并未说明申请人的特定事业是否具有国家重要性。申请人重申飞行员短缺问题的国家重要性。然而，他并未解释其填补一个高需求领域单一职位的意图将如何缓解所主张的全国飞行员短缺。一个全国性议题的重要性并不赋予申请人拟议担任飞行员工作的国家重要性。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，第889页。

申请人未证明其拟议事业将影响更广泛的行业或领域，达到具有国家重要性的程度。尚不清楚申请人作为美国飞行员就业如何会产生Dhanasar所设想的“ 重大经济影响 ”层面的积极经济影响。Id. at 890。虽然申请人将国家重要性的论点建立在所称合格飞行员短缺之上，但我们注意到，某一领域的短缺并不证明申请人的事业将对更广泛领域产生影响，或以其他方式具有达到国家重要性层面的影响。此外，尽管申请人最初表示他将培训未来的飞行员，但记录未充分证明其个人培训努力将产生Dhanasar所设想的国家影响。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程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893

记录未确立申请人的拟议事业属于Dhanasar先例决定第一项要件所要求的具有国家重要性的事业。因此，申请人未证明其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框架下资格的其他论点。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“ 纯粹咨询性认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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

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以其他方式应获国家利益豁免。申请仍将被拒绝。

裁定：上诉被驳回。