MAY312024_04B5203 · 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：31260787 日期：2024年5月31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）

申请人是一名飞行教员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见该法第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）可授予此项对所需工作要求的自由裁量豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任（Director）驳回了该申请，认定申请人未能证明：1）其有资格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获得EB-2分类；或2）根据Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)所述三叉框架，其作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。本事项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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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。

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、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级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。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年的逐步晋升经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

“特殊能力”是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。如果申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查（final merits determination），以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须随后确立其作为自由裁量事项值得获得“国家利益”的工作要求豁免。同上。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但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可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

关于此三项条件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

A. EB-2分类

为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先表明其符合该法第203(b)(2)(A)条下的EB-2分类资格，即作为高级学位专业人士或作为具有特殊能力的个人。在驳回申请时，审理主任认定申请人未能作为高级学位专业人士2或作为具有特殊能力的个人符合EB-2分类资格。

审理主任认定，申请人仅满足至少三项必要标准中的两项，而该三项标准是进行最终实质审查以确定其是否确立作为具有特殊能力的个人资格所必需的。然而，在明显的矛盾中，审理主任后来承认申请人已满足三项标准3，并作出了不利的最终实质审查。作为其分析的一部分，审理主任指出申请人“未提交足够的书面证据以证明其经验和/或成就超越该领域的其他人”。在上诉中，申请人坚持认为记录中的证据表明其作为飞行员的丰富经验以及作为具有特殊能力的个人的资格。

1 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）的意见，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性质）。

2 在上诉中，申请人未对审理主任关于其作为高级学位专业人士资格的结论提出异议。

3 本办公室注意到，虽然审理主任在补件通知（request for evidence）中表示申请人满足第四项标准的“最低监管要求”，但在其驳回决定中，审理主任认定申请人未满足该标准。

如下文所述，申请人未提交足够证据以作为自由裁量事项确立其国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留其EB-2分类资格问题。参见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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

B. 国家利益豁免

申请人在回应补件通知时对其拟议事业描述如下：

我拥有独特的殊荣，是北美唯一持有来自四个不同国家的飞行教员等级（Flight Instructor Ratings）的个人。需要注意的是，这些飞行教员等级不可转换；每一等级必须通过成功完成相应国家的地面考试和飞行测试而独立获得。

我想温和地澄清，我的职业志向不包括寻求航空公司飞行员的职位。相反，我认为我最适合且最倾向于飞行教员和商业飞行领域，在那里我的资格和兴趣最为和谐一致。

我想重申我强烈倾向于自主选择一家声誉良好的机构。我坚信，我丰富的资格和广泛的经验无疑将为任何飞行训练机构带来重大价值。

第一项条件，实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。该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，本办公室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，本办公室侧重于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，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，本办公室着眼于记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。

经审查，本办公室注意到审理主任的决定将申请人的拟议事业误解为打算在美国担任航空公司飞行员。记录反映申请人的意图是在美国担任飞行教员。在上诉中，申请人指出其经验，包括来自多个国家的资质，并主张如下（按原文引用）：

毫无疑问，这一实质价值将具有国家重要性，因为与任何飞行学校合作时，该美国飞行学校的客户将能够在全球范围内获得更多潜在的飞行学员，因为学员会被四个国家的飞行等级所吸引。

记录中提交的文件还强调了申请人的经验，以及该经验将如何有助于吸引多元化的飞行学校学生群体并解决全国性的飞行员短缺问题。首先，申请人的经验通常与Dhanasar裁决框架的第一项要件无关，而与第二项要件相关，该要件评估个人是否处于有利地位以推进拟议事业。此外，申请人未解释其填补飞行学校单一职位、在高需求领域指导学生这一意图将如何缓解所声称的全国性飞行员短缺。申请人含糊地声称其拟议工作将对美国飞行员数量产生潜在积极影响，这不能作为证明其对航空领域具有全国性影响的具有证明力的证据。申请人未详细解释或充分记录其作为飞行教员的工作将如何对航空业或经济产生潜在的未来全国性影响。申请人负有举证责任，以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，某一全国性议题的重要性并不赋予申请人作为飞行教员工作的拟议事业以国家重要性。同样，在Dhanasar框架内确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是个人将从事的具体事业。Id. at 889。

申请人未证明其拟议事业将影响更广泛的行业或领域，达到国家重要性的水平。此外，尚不清楚申请人受雇于美国一所培训学院担任飞行教员将如何产生Dhanasar所设想的“ 重大经济影响 ”层面的积极经济影响。Id. at 890。虽然申请人将其拟议事业的国家重要性与被声称的飞行员短缺相联系，但我们注意到，某一领域的短缺本身不足以证明其事业将对更广泛领域产生影响或具有达到国家重要性水平的影响。尽管申请人意图培训未来的飞行员，但记录未充分证明其个人培训努力将产生Dhanasar所设想的全国性影响。在Dhanasar中，我们认定请愿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。Id. at 893。

记录未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。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框架下资格的其余论点。参见 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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见 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在其他方面应获国家利益豁免。申请仍将被驳回。4

裁定：上诉被驳回。

4 我们注意到，申请人最初提交了关于其兵役的文件，以及根据该法第329(a)条描述某些在敌对行动期间服役的军人入籍机会的资料。申请人还提交了《联邦公报》的摘录，反映了一项讨论基于波斯湾冲突期间兵役的入籍资格的行政命令。然而，申请人的兵役在此与证明其符合EB-2分类或国家利益豁免的资格无关。申请人关于其兵役及基于此的潜在入籍的主张与N-400表格（入籍申请）相关，而在本次针对被驳回的T-140表格（外籍工人移民申请（国家利益豁免））的上诉中，我们对此没有管辖权。