NOV092023_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

案卷编号：28838644 日期：2023年11月9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）

申请人是一名飞机飞行员，寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。参见《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。参见本法第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）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，记录未能证明申请人属于具有特殊能力的人员。审理主任进一步认定，申请人未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。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（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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为持有高等学位的专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。本法第203(b)(2)条。为根据本法第203(b)(2)(A)条确定资格，“ 特殊能力 ”被定义为“ 在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇到的专门知识程度 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。法规进一步规定了六项标准，个人必须至少满足其中三项才能确立特殊能力。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。然而，仅满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。1 随后本办公室进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇到的专门知识程度。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

该分类的资格。1 随后本办公室进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇到的专门知识程度。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

在根据本法第203(b)(2)(A)条确定个人是否具有特殊能力时，拥有来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项，或拥有某一专业或职业的执业执照或认证，本身不应被视为此类特殊能力的充分证据。本法第203(b)(2)(C)条。

由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。虽然法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(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，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

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。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定，记录满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项特殊能力标准中的至少三项。然而，审理主任认定申请人“ 不具有显著高于科学、艺术或商业方面通常所遇到的专门知识程度 ”，因此未能确立特殊能力。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。由于本办公室仍认定记录未能证明对工作邀请要求、从而对劳工证要求的豁免将符合国家利益，本办公室保留关于申请人是否满足第二优先资格标准的意见。参见本法第203(b)(2)条；另参见8 C.F.R. § 204.5(k)；INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。然而，剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、从而对劳工证要求的豁免将符合

1 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

国家利益。基于下述理由，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免是有正当理由的。

最初，申请人将事业描述为“ 计划在美国航空公司和其他当今面临飞行员极高需求的组织中谋求职位 ”。申请人进一步表示，他将“ 通过向美国航空市场内的航空公司、公司、培训中心、飞行学校等提供我的培训专长，帮助缓解行业短缺 ”。

在回应审理主任的证据请求时，申请人重申：“ 我打算继续像我目前已经做的那样，利用我的专长和知识在美国航空领域工作，在那里我可以帮助填补美国众多且令人警觉的飞行员职位，并培训该领域的其他人，无论是经验丰富的飞行员还是进入该领域的新专业人士。 ”

审理主任指出，“ 美国存在飞行员需求这一事实并不当然使拟从事的事业具有国家重要性 ”。审理主任认定，记录未能证明“ 拟从事的事业具有超越其对其未来雇主和/或客户所具有的重要性的国家重要性 ”。审理主任还认定，“ 记录未能显示[申请人]的活动所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到 ”Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济效果的水平 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。审理主任进一步认定记录不满足 Dhanasar 的第二或第三项要件；然而，本办公室注意到记录中包含关于拟从事的事业是否具有实质价值的直接矛盾陈述，而实质价值是第一项要件的部分要求。参见同上。

在上诉中，申请人重申他拟从事飞机飞行员工作并培训其他飞行员。申请人总结其先前的工作经验，并主张其“ 先前的贡献在洪都拉斯具有国家重要性 ”。他表示，“ 自离开洪都拉斯以来，我的事业没有改变——只是受众变了 ”。申请人还提及记录中关于航空业的概括性信息，并主张“ ‘ 美国存在飞行员需求 ’ 这一事实……本应得到 ”审理主任“ 更多的重视 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室侧重于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，包括“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他实质性积极经济效果，特别是在经济萧条地区 ”。同上 at 889-90。

我们首先指出，申请人对其过往工作经历及其过去在海外重要性的提及，与判断拟议事业是否可能具有国家重要性无关。个人的过往工作经历和成功记录对于Dhanasar第二项要件——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义。见同上。然而，对申请人过往经历及其海外重要性的讨论，并未说明该具体的、前瞻性的事业如何可能在美国具有国家重要性。见同上。

其次，记录未能证明，对飞行员普遍性的、全行业的需求，以及申请人关于驾驶航空器并培训他人在美国空域内普遍运营航空器的提议，如何可能具有“在某一特定领域内的国家乃至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响”，以及更广泛的影响，例如“雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。同上，第889-90页。例如，记录未详细说明申请人的驾驶——或对其他飞行员的培训——将如何影响特定航班出发地或目的地地区，或任何其他地区，以便判断驾驶和培训其他飞行员的事业如何可能具有Dhanasar所设想的那种更广泛影响。见同上。尽管申请人描述了其此前在山区驾驶的成功经历，但记录未证明拟议的驾驶和培训飞行员的事业如何可能具有Dhanasar所设想的、由某些改进制造工艺或医学进步所产生的、在某一特定领域内的那种国家或全球影响。见同上。进而，尽管申请人提议培训他人（包括已担任飞行员的人员），但记录未证明申请人的驾驶和培训飞行员的事业将创造多少美国就业岗位，以便判断该事业是否具有“雇用美国工人的显著潜力”。见同上。

正如审理主任所指出的，拟议的驾驶航空器和培训其他飞行员的事业似乎有利于申请人现有的和潜在的雇主，以及这些公司的客户或乘客。然而，记录未证明，驾驶航空器和培训其他飞行员的普遍性计划如何可能具有Dhanasar所设想的“在某一特定领域内的国家乃至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响”，以及更广泛的影响，例如“雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。同上，第889-90页。

综上所述，申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件，以及拟议事业是否具有Dhanasar第一项要件所要求的实质价值，保留意见。见Bagamasbad，429 U.S.第25页；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec.第526页注7。如上所述，我们同样对记录是否证明申请人符合第二优先类别的资格保留意见。见同上。

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，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或另行在自由裁量上值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。