NOV132023_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：28962727 日期：2023年11月13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）

申请人是一名航空公司飞行员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。《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符合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。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。1

要确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须表明，在“国家利益”方面，对工作要求进行自由裁量豁免具有正当理由。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在以下情况下授予国家利益豁免：

1 申请人主张符合基础移民分类的资格，即作为具有特殊能力的人士。审理主任的决定反映申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下的全部六项标准。尽管审理主任声称“USCIS将进行最终实质审查”，但该决定并未显示审理主任实际进行了最终实质审查、认定申请人已获得显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平、并认定申请人符合作为具有特殊能力人士的基础分类。由于申请人未在上诉中确立国家利益豁免的资格，本办公室无需将此事发回重审以由审理主任对基础移民分类作出裁定。
2 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自由裁量性质）。

- 拟议事业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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

在初次提交时，申请人简要表示他打算“ 继续[其]作为[原文如此]商业航空公司飞行员的工作 ”。在回应审理主任的证据请求时，申请人主张飞行员短缺并引用了若干关于职业前景的文章。然而，记录并未显示申请人提出了符合Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889的具体拟议事业。申请人未进一步阐述并提供详细信息，解释其打算如何从事作为商业飞行员的事业。在没有这一具体拟议事业的情况下，申请人未能证明实质价值和国家重要性。

尽管如此，就实质价值而言，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。由于申请人未提供详细解释，申请人未能确立其事业如何属于上述任何领域，因而具有实质价值。

此外，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，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其作为商业或航空公司飞行员工作的具体拟议事业的国家重要性，而非飞行员的重要性。在Dhanasar中，本办公室指出“ 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。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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，at 890。本办公室在此指出，某一职业存在短缺的主张并不会使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未证明其拟议事业如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，本办公室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。同上，at 893。记录未通过支持性文件显示其特定的飞行员服务如何充分延伸至其预期雇主之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，申请人未表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国提供重大积极经济效应。在没有

关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示其飞行员职位对美国区域或国家经济产生的任何利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，at 890。

由于记录中的文件未确立其拟议事业如Dhanasar先例决定第一项要件所要求具有国家重要性，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。3

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，本办公室认定其未证明符合国家利益豁免的资格，或否则作为自由裁量事项不值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

3 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“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。