NOV162023_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：28599615 日期：2023年11月16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“ 航空公司飞行员副驾驶/机长 ”，寻求以拥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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任认定，尽管申请人作为拥有高级学位的个人符合基础EB-2签证分类资格，[1] 但申请人未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。具体而言，审理主任适用Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)中确立的三叉分析框架，认定申请人：(1) 未能证明其事业具有国家重要性，[2] (2) 未能证明其处于有利地位推进该事业，以及 (3) 未能证明权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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，因为申请人未能证明其具体拟议事业具有国家重要性，因此未满足Dhanasar框架第一叉的国家重要性要求。由于所认定的拒绝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申请人关于Dhanasar其余两叉的上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其结论所不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)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

[1] 记录中包含学位证书及相应成绩单，显示申请人分别于2018年5月和12月获得理学学士学位和理学硕士学位。两个学位均由[已隐去]理工学院授予。
[2] 审理主任认定申请人的事业已被证明具有实质价值。

在讨论国家重要性问题时，审理主任认定申请人未提供证据证明其拟议事业将对例如美国经济或就业市场产生积极影响。尽管审理主任认可申请人提交了关于美国飞行员短缺的支持信和行业文章，但这些提交材料被认为不足以证明国家重要性。审理主任认定支持信未解释申请人的拟议事业将如何有利于美国或广泛影响航空领域；审理主任进一步指出，劳动力短缺由美国劳工部通过劳工证程序处理，因此不构成授予国家利益豁免的令人信服的理由。审理主任还指出，在进行第一叉国家重要性分析时，本办公室关注的是申请人的具体事业，而非申请人将从事的领域或职业的重要性。在考虑了申请人作为商业飞行员工作的事业后，审理主任认定该事业的影响将限于申请人的雇主，不会广泛影响航空业或提供国家层面的利益。

在上诉中，申请人主张审理主任在审查记录时“ 适用了更严格的证明标准 ”。然而，本办公室注意到，除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利申请的证明标准。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375 (AAO 2010)；另见Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。见一般性1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人声称其已提供足以证明EB-2分类和国家利益豁免资格的证据，但他未进一步解释或指出审理主任在拒绝申请时适用了优势证据以外证明标准的具体情形。

申请人进一步主张审理主任无视了两份专家意见书，并“ 通过认定提交的证据不支持[申请人]的陈述而无视了法规 ”。申请人未指明其声称审理主任无视的法规，也未解释来自[已隐去]一名职业飞行员或[已隐去]大学航空航天工程副教授[已隐去]的专家意见书内容如何支持申请人关于其作为商业飞行员工作的事业具有国家重要性的主张。事实上，后一份意见讨论了商业飞行员短缺问题，强调了民用航空的益处以及申请人事业的实质价值。[已隐去]并未解释申请人的具体事业将如何解决任何行业短缺，而正如审理主任所述，行业短缺最好通过劳工证程序解决。尽管[已隐去]充分确立了航空运输的重要性及其国家和全球影响，但她未讨论申请人具体事业的影响。同样，[已隐去]关于民用航空积极经济效应的讨论并不能证明申请人的事业将产生可比的影响。

[已隐去]的意见尽管列举了飞行员的职责以说明飞行员“ 在航空业中的关键作用 ”，但未解释单个飞行员的角色如何更广泛地影响航空业；[已隐去]也未讨论申请人作为商业飞行员工作的事业的“ 潜在预期影响 ”，以证明该事业具有“ 国家甚至全球

在特定领域内的影响”，从而达到国家重要性的水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相反，[已隐去]主要关注全球航空的重要性及其对贸易、旅游和世界经济的影响，但他未解释申请人具体事业的影响将如何延伸至其潜在雇主之外。尽管[已隐去]声称申请人的事业具有重大积极经济效应，但他未通过讨论申请人的具体事业来支持这一主张；相反，他继续更广泛地讨论航空作为“唯一全球运输网络”的影响，强调“航空运输工作者”的累积影响以及飞行员、副驾驶和飞行工程师的预计增长统计数据。

最后，申请人主张其对证据请求的回复包含了支持其事业国家重要性的研究。然而，与[已隐去]的陈述一样，申请人强调“飞行员的关键贡献”对运输行业和国民经济的影响，从而表明他广泛考虑了飞行员整体的累积影响，而非关注其具体事业并解释其作为商业飞行员的工作如何广泛影响运输行业或国民经济。正如审理主任决定中正确指出的，第一叉国家重要性分析关注的是申请人的具体事业，而非该事业所属领域或职业的重要性。在本案中，申请人未能证明其作为商业飞行员的拟议事业将对航空业或美国产生更广泛的影响。

总之，申请人未能证明先前提交的证据（其中部分已在上诉中重新提交）佐证了其事业达到国家重要性水平的主张。

因此，我们采纳并确认审理主任关于申请人事业的国家重要性的分析与决定。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并确认下级决定的做法“已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的立场，裁定上诉裁判者可以采纳并确认下级决定，只要他们对案件给予“个别化考量”）。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar剩余两项要件提出的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

裁定：上诉被驳回。