NOV222024_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：34829555 日期：2024年11月22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）

申请人是一名飞行培训课程设计经理，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《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申请人的表格I-140外籍工人移民申请，认定申请人未能证明其作为高级学位专业人士或特殊能力个人的EB-2分类基本资格，并且未能证明其值得获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事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，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基本EB-2签证分类资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是高级学位专业人士或特殊能力个人。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明符合基本EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

[1] 见 Brasil v. Sec'y of DHS, 28 F.4th 1189, 1194 (11th Cir. 2022)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

二、分析

审理主任认定申请人未能证明其作为高级学位专业人士或特殊能力个人的EB-2分类基本资格，并且未能证明Dhanasar分析框架下的三项要件中的任何一项，具体而言，即其拟议事业具有国家重要性；其处于有利地位以推进拟议事业；以及权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在上诉中，申请人主张审理主任认定其不是高级学位专业人士的结论有误，并进一步主张其符合Dhanasar全部三项要件且值得获得国家利益豁免。基于以下理由，本办公室认定申请人未能证明符合Dhanasar分析框架第一要件下的国家利益豁免资格，因此将驳回其上诉。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar分析框架的第一要件涉及实质价值与国家重要性，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。同上。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室考虑拟议事业的“潜在预期影响”，并“寻找更广泛的影响”。同上。在Dhanasar中，本办公室指出，“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。此外，“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效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

为支持其表格I-140，申请人部分提供了一份陈述，其中解释其拟议事业是成为美国的飞行培训顾问，从而帮助航空公司、飞行培训机构和货运承运人开发其自身的基于能力的培训和评估（CBTA）飞行项目并获得认证。他主张美国正面临飞行员短缺危机，开发飞行培训项目将提供有能力的劳动力并提高航空安全，因此既具有实质价值又具有国家重要性。申请人还提交了证据，显示其在航空课程设计与评估领域的经验，以及描述CBTA项目在美国航空领域内益处的文章和航空领域总体重要性的文章。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但认定其未提供充分证据证明其拟议事业在航空领域具有国家或全球影响、具有显著潜力雇用美国工人、或具有其他重大积极经济效应（特别是在经济萧条地区），达到与国家重要性相称的程度。

在上诉中，申请人主张审理主任认定其拟议事业不具有国家重要性有误，部分理由是审理主任未对记录中的证据进行全面分析。然而，本办公室的审查显示，审理主任考虑了申请人的

论点和整个记录，并在认定其未能证明拟议事业的国家重要性时提供了充分分析。

申请人还主张审理主任错误描述了其作为顾问的角色，指出申请人不会为任何一家公司工作，而是为整个行业工作，并且审理主任未对申请人拟议事业在挽救生命、雇用美国工人和提高航空业盈利能力方面的影响给予充分权重。

本办公室认可申请人在上诉中的主张以及上述证据，这些证据主要描述申请人在航空课程设计与评估领域的经验或航空业对美国经济的总体影响。然而，本办公室的重点是申请人拟从事的具体事业的预期影响，而非其资历和经验或其所将从事的行业或职业的重要性。同上，第889页。

在此，尽管申请人主张其事业具有国家重要性，因为他不仅将为特定公司工作，而是为航空业工作，但申请人未提供充分信息和证据证明其拟作为事业一部分提供的咨询服务——即使面向行业内的多家不同公司——将足以超出其自身当前或潜在客户的范围，从而在该领域产生更广泛的影响，或在与国家重要性相称的水平上影响美国经济。

此外，尽管本办公室认可飞行员培训项目对航空业从业的必要性和重要性，但申请人未充分解释，记录也未证明，其拟作为顾问提供的具体服务如何提供原创性创新以推进航空业或飞行培训与安全领域整体，或以其他方式在这些领域产生更广泛的影响。此外，申请人在其陈述中关于其拟议事业将对国家经济作出贡献的一般性主张没有佐证证据支持。其关于创造就业的未经支持和一般性主张不足以证明其拟议事业创造的就业数量将产生重大积极经济效应或具有显著潜力雇用美国工人，特别是在经济萧条地区。同上，第890页。因此，申请人的证据不足以证明其拟议事业具有国家重要性。

三、结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，即证明其拟议事业具有国家重要性。因此，其未能证明其符合资格或作为酌情事项值得获得国家利益豁免。

如上所述，审理主任认定申请人未能确立其作为高等学位专业人士的EB-2分类基础资格。虽然申请人在上诉中对这一结论提出异议，但由于其不符合国家利益豁免资格，我们将保留其是否具备作为高等学位专业人士的EB-2分类资格这一问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 T&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）。同样，虽然申请人对审理主任的结论提出异议，即其未能确立其处于能够推进其拟议事业的有利地位，或者总体而言豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求对美国有利，如 Dhanasar 分析框架所要求，但由于我们认定申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，该认定对其上诉具有决定性，我们同样拒绝处理并在此保留关于这些问题的上诉论点。参见同上。

裁定：上诉被驳回。