NOV302022_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

案号：22651324 日期：2022年11月30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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求及劳工证的国家利益豁免。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该申请，认定尽管申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但他未能证明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。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、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，即作为高等学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

尽管该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦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，我们考虑其潜在预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该非公民资格的性质或拟从事的事业，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件充分证明其拟从事事业的国家重要性。

申请人是一名航空运输飞行员和机长，声称其“作为航空飞行员驾驶小型和大型飞机的经验，以及在商业、货运和公务喷气机公司中的区域和国际经历，使[他]处于有利地位在美国工作和作出贡献。”关于其拟从事的事业，申请人最初表示其打算在美国担任飞行员。申请人称，由于美国航空业技术人员和飞行员短缺，“拥有一名以培训和安全监督为重点的顶级航空专业人士”如他本人“具有国家重要性，并对美国具有实质性价值。”

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供关于其在美国拟从事事业的进一步信息和证据。作为回应，申请人澄清其拟从事的事业由若干并行目标组成，包括在航空公司担任飞行员、成为航空教员以及开设飞行学校。申请人表示，其打算根据一名目前受雇于该公司的专业联系人的建议和推荐，向 I_____I 寻求飞行员职位，该联系人认为他是合格候选人。具体而言，申请人称“每当一架 I_____I 波音 747 起飞时，我将是负责运载最多 292,400 磅有效载荷、或在其客运型飞机上最多搭载 470 人的飞行员之一。”申请人指出 I_____I 是美国国防部最重要的运输承包商，并声称其作为 I_____I 飞行员的工作将涉及“将部队从美国运送到世界各地的军事基地，反之亦然。”申请人总结称，其拟从事的事业从军事角度看具有国家重要性，因为“保卫国家以及维持和增进美国军队在世界各地的影响力事关国家利益。”

他进一步声称，其作为 I_____I 飞行员的工作将产生人道主义惠益，并指出 I_____I 经常向受地震、流行病和类似灾害影响的地区提供人道主义援助和救济。他还声称，由于 I_____I 是一家飞往除南极洲以外所有大陆的航空公司，其作为 I_____I 飞行员的工作将惠及全球商业，使他能够向有需要的国家运送包括机械、药品和医疗设备在内的产品。最后，他总结称 I_____I 负责运营波音的大容量货机机队，该机队由经改装以容纳波音飞机大型部件往返其世界各地工厂运输的 747 组成。

[2] 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

申请人还表示，他打算创办一所飞行学校并成为一名航空教员。为支持这一主张，他提交了拟设立公司的商业计划书，表明该公司将作为佛罗里达州公司组建，他将为其唯一所有人。申请人表示，该公司将在佛罗里达州为职业和娱乐目的提供航空和飞行培训。该计划表明，在公司初始阶段，预计将雇用三至五名飞行员担任教员，并还将任命一名行政助理负责管理客户接待和客户服务。该计划还表明，250,000美元的投资将启动运营并涵盖购买四架飞机的费用，其余运营资金将“由所有人以股权方式提供，不举债”。该计划预计，到运营第五年，销售额将增长956,000美元。

申请人还提供了有关美国航空业以及航空业对美国经济影响的信息。例如，申请人提交了联邦航空管理局的一份报告以及讨论美国航空业性质和状况的各种行业文章。申请人还提交了该领域同事和熟人的推荐信，证明其作为飞行员的背景和资格。

在驳回申请的决定中，审理主任将申请人的拟议事业概括为在美国担任航空公司飞行员，并认定其事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，指出其未表明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式为美国带来重大积极经济影响。审理主任进一步认定，申请人未能表明拟议事业给国民经济带来的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。

在上诉中，申请人重申，美国航空业飞行员短缺已导致小型航空公司和飞行学校的飞行员流失，从而造成航空业大量人员流动，特别是在飞行教学领域。申请人主张，鉴于该领域因飞行员短缺而对合格人员的需求，其拟议的飞行员和教员双重工作将符合美国的国家利益，并且其创办飞行学校将有助于培训新飞行员，以应对当前行业短缺。申请人再次提及拟设立公司的商业计划书，指出该计划明确概述了公司将如何对美国航空业产生重大影响。总之，申请人声称其拟议事业“将产生重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。

首先，我们注意到，申请人提议通过申请某公司的工作为航空业做出贡献，这将使其能够继续其机长职业生涯。其拟议事业还包括担任飞行教员以及建立一所飞行培训学院，他将为其唯一所有人。申请人未提供其将在何时担任上述每一角色的时间表，且不清楚获得上述任一领域的职位即为拟议事业，还是拟议事业涉及申请人同时或连续担任所有这些职位。总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法确定其是否同时具有实质价值和国家重要性，因为申请人的拟议事业未被明确界定。尽管审理主任认定相反，申请人未提交有说服力的证据支持

实质价值的认定。申请人负有举证责任，既须积极证明符合Dhanasar框架下的资格（实质价值是其中一部分），又须以优势证据标准证明其资格。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“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具有国家甚至全球影响”。同上。我们还指出，“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影响的事业，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。

在此，尽管申请人有许多想法，但其拟议事业具体涉及什么仍不清楚。我们不知道他是否打算履行其所描述的所有职能，还是仅从事其获得的第一份工作。此外，我们不清楚他将获得哪个职位（如果有的话）。在Dhanasar中，我们认定申请人必须明确“外国人拟从事的具体事业”。见同上，第889页。虽然该事业可能包括上述一个或多个工作想法，但我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法确定其实质价值和国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。首先，我们注意到，尽管申请人可能在美国国内或国际飞行，但仅拥有全球航线并不能证明该事业具有全球影响。就申请人拟议事业可被理解的范围而言，我们认定其未证实其在航空业的具体工作将如何解决飞行员短缺或积极影响经济。具体而言，一名飞行员将如何改善全国性短缺或引发重大积极经济影响，尚未得到解释。即使假设申请人选择追求其担任飞行教员的想法或其创办飞行学院的创业目标（这可能除其自身职业外还影响他人职业），其也未提供充分信息说明其在这些领域的服务如何达到国家重要性水平。虽然此类事业可能影响申请人与之合作的个别学生、飞行员、雇主或航空公司，但这项工作的国家重要性尚未得到充分解释或证实。同样，在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

申请人主张，其拟议事业具有国家重要性，因为美国面临重大的全国性乃至潜在的全球性飞行员短缺。此外，申请人主张，飞行员和航空领域对经济极为重要，其拟议事业将带来重大积极经济影响。为支持其关于飞行员短缺和积极经济影响的两项主张，他提供了大量关于飞行行业、其经济影响以及航空公司和飞行员所面临挑战的文章。虽然这些文章提供了有用的背景信息，但在本案中价值有限，因为申请人的具体拟议事业不明确。此外，在确定国家重要性时，相关问题

不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。同上，第889页。基于上述理由，申请人未提供充分证据佐证其关于拟议事业具有国家重要性的主张。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依赖具体拟议事业来确定其是否同时具有实质价值和国家重要性。由于申请人未提供关于其拟议事业的充分信息和文件，我们无法认定其满足Dhanasar先例决定的第一项要件。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能证明有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。