OCT022024_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：33950648 日期：2024年10月2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）

申请人是一名商业飞行员，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《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驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明对所需工作要求的豁免（因而对劳工证的豁免）将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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进行重新审查（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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级学位专业人士或个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 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。

二、分析

审理主任认定，申请人已确立作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人而符合基础EB-2分类的资格。上诉中剩余的问题是：申请人是否已根据Dhanasar第一项要件确立其拟议事业的实质价值和国家重要性；其是否根据第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业；以及根据第三项要件，权衡之下豁免工作要求是否将有利于美国。基于下述理由，本办公室认定申请人已确立其拟议事业具有实质价值，但同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar框架第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。

根据申请人的初始陈述，其拟议事业是通过在美国担任机长、副驾驶和教员来推进其作为商业飞行员的职业生涯。他描述了自己的技能和认证，并表示将在美国航空公司和其他航空组织中寻求飞行员职位，重点关注美国境内区域、国内或货运航空公司的货运职位。他还表示，他也可以为私营行业工作，例如担任紧急医疗服务飞行员。他描述了教员的需求以及他将如何通过提供培训专长来缓解巨大的行业短缺。他描述了教授基本飞行技能、应急程序、航空法规、安全程序和沟通技能。他表示，他也可以申请学校和航空公司的教员职位，在那里他将提供全面的教育和培训计划以培养飞行员。申请人针对审理主任的证据请求（RFE）提交了一份更新陈述，其中包括其拟议的机长和副驾驶职责。他还补充说，他正在开发一个项目，以建立一所小型飞行学校，在那里他将提供一系列飞行培训计划。

根据申请人的陈述，飞行员对航空业至关重要，而航空业是美国经济和其他行业的关键行业，飞行员的短缺正在对这些其他行业产生负面影响。申请人提交了一份关于航空业经济影响的报告，以及描述航空业重要性的文章，包括航空如何影响旅游业和全球商业，还有关于飞行员短缺的文章。

为支持其申请，申请人还提交了一封专家信、推荐信以及关于其工作经历、教育和认证的文件。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其资格。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit 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。审理主任认定申请人未能

证明其拟议事业具有实质价值。然而，申请人提供的材料反映其事业属于Dhanasar所设想的领域之一或多个，从而确立了其拟议事业的实质价值。因此，本办公室撤销审理主任的相反认定。

在评估国家重要性时，本办公室在Dhanasar中指出，“ 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，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，第890页。

在认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性时，审理主任认定，申请人的RFE回复中补充其打算建立一所飞行学校，实质性地改变了其拟议事业。在上诉中，申请人主张，纳入其开设小型飞行学校的意图并未实质性改变其拟议事业，因为他最初已将向飞行员提供培训服务纳入其拟议事业的一部分。然而，如上所述，申请人最初并未表示其拟议事业中有拥有和经营企业的任何意图，而是表示将作为飞行员、副驾驶和教员在各航空公司寻求就业。本办公室同意审理主任的意见，即申请人在RFE回复中表示希望开设飞行学校是对其初始拟议事业的实质性改变。 [2] 正如审理主任所指出的，申请人必须在提交申请时确立资格，因此，申请不得基于提交申请之后产生的新事实而在未来日期获得批准。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm. 1971)。在此，申请人的RFE回复提出了完全不同的活动，可被视为对申请的实质性改变，在评估资格时将不予考虑。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)（认定申请人不得对申请作出实质性改变以使原本有缺陷的申请符合USCIS要求）。

审理主任认定，申请人的文件，包括其行业文章和报告，讨论的是航空业和飞行员短缺的普遍重要性，而非其拟议事业的重要性及其预期影响，而后者在评估国家重要性时才是相关的。本办公室同意。申请人主张，审理主任未适当权衡其为支持其拟议事业国家重要性而提交的行业文章和报告。根据申请人的说法，在Dhanasar中，本办公室接受了未具体讨论申请人事业的媒体文章以确立国家重要性。然而，在Dhanasar中，申请人的

2 即使我们接受申请人关于其更新陈述对其培训计划作出详细阐述的论点，申请人仍未证明其经修订的拟议事业——按Dhanasar案所设想开办一所飞行学校——具有国家重要性。虽然我们认可申请人的更新陈述包含一份简短的要点列表，列明了该组织的目标、服务、目标市场、未来资金和运营计划，例如取得许可、雇用有经验的员工，但申请人并未提交例如说明拟设营业地点和增长指标证据的商业计划书，或支持该企业国家重要性的行业专家信函。未提供任何信息说明申请人的企业除对其自身及其客户的影响之外，将对行业产生何种国家或全球影响，或表明其企业具有雇用美国工人的重大潜力，或具有Dhanasar案所设想的重大积极经济影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

拟议事业涉及推进系统的设计与开发。Dhanasar博士提交的文章被认为具有证明力，因为它们记录了美国政府机构对此类推进系统开发的关注。此外，这些文章是在具有证明力的专家信函之外用于认定国家重要性的，并非我们在分析中所依赖的唯一因素。与Dhanasar案不同，本案申请人未具体说明讨论整个行业重要性的文章和报告如何具有证明力，以证明其作为飞行员、机长和培训师的特定事业具有国家重要性。

审理主任还认定，申请人未证明其拟议事业将缓解航空公司飞行员短缺、广泛影响航空领域，或具有重大积极经济影响。在上诉中，申请人主张其意图并非以一己之力解决全国性飞行员短缺，而是通过其在美国的计划活动培训并合格化数十名甚至数百名飞行员。然而，所称的职业或职业技能短缺并不会自动使申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。申请人未解释或通过记录佐证，培训数百名飞行员将如何以与国家重要性相称的程度影响所称的全国性飞行员短缺。此外，申请人在下级记录中声称，他将通过操作航空器和培训其他飞行员为航空业及受航空业影响的行业作出贡献。然而，他未解释其作为机长、副驾驶和培训师的拟议事业如何在航空领域内产生国家或全球影响，而不仅仅是对其未来雇主的影响。See id. at 889（规定改善制造工艺或医学进步的拟议事业可能具有国家重要性）；see generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policymanual（作为指导提供，证明拟议事业具有广泛促进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于有价值技术或研究领域进步的重大潜力的证据，可达到国家重要性水平）。此外，申请人未解释，其证据也未显示，其拟议事业如何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，特别是在经济萧条地区。See id. at 890。

在上诉中，申请人还主张，通过担任教员，他将提升飞行员组织的安全和技术实践，并在该领域创造创新以实现最佳安全与安保水平，他声称这些问题在下级文章中被论述为具有国家重要性。申请人未指明其指的是记录中的哪些文章，或文章中何处将这些问　题解释为美国政府的优先事项。然而，我们认可下级记录中提交的专家信函声称，申请人将通过担任安全专家或质量保证顾问及安全与合规培训师，促进飞行安全——这是联邦航空管理局（FAA）已优先考虑的领域。然而，申请人陈述中描述的其事业并未包括在其职责范围内担任安全专家和质量保证顾问。此外，专家未引用其信函中提到的FAA文章，记录中也未提供副本。虽然申请人确实提议对飞行员进行安全与合规培训，例如飞行前检查、天气评估、情境飞行意识，但申请人未解释，其证据也未显示其培训如何促进FAA所指定的利益。此外，即使申请人在政府优先领域提供培训，专家和申请人均未充分解释

一个人提供安全培训的工作将如何更广泛地影响行业，以确立国家重要性。在Dhanasar案中，我们认定请愿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。Id. at 893；see generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)（作为指导解释，课堂教学等事业通常不会达到为确立国家利益豁免资格目的而具有国家重要性的水平）。

申请人进一步主张，审理主任在评估其拟议事业的国家重要性时未考虑其资格和成功记录，存在错误。为支持此主张，申请人援引USCIS政策手册，其中相关部分规定：“ 证明请愿人过去创业成就且佐证未来工作符合国家利益的证据是有利因素。 ”6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)。在此，记录中不包含申请人过去创业成就的证据。虽然申请人解释了其未来工作的内容，但未提供未来工作的预测。无论如何，USCIS政策手册并未引用此类证据作为具体支持国家重要性，而是一般性地将此类证据认定为支持Dhanasar第二项要件的分析，即考察申请人是否处于有利地位推进其拟议事业。See generally 6 USCIS Policy Manual supra, at F.5(D)(1)（提供USCIS在评估Dhanasar第二项要件时考虑的因素）。

基于我们的重新审查，申请人未证明其拟议事业在特定领域具有国家或全球影响。Id. at 889。申请人也未证明其拟议事业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，特别是在经济萧条地区，以证明国家重要性。Id. at 890。因此，申请人未证明其拟议事业的国家重要性。由于我们的结论对本上诉具有决定性，我们保留对申请人是否已证明Dhanasar第二和第三项要件的论点不予裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；see also 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其已满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，因此未证明其作为自由裁量事项，有资格获得附属于该分类的职位邀请要求的国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。