OCT062023_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：28455978 日期：2023年10月6日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名飞行员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力个人，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求及劳工证要求的国家利益豁免。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驳回了申请，认定申请人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。审理主任未就是否申请人符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的分类资格作出认定。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。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的资格，其随后必须证明其值得对工作要求“在国家利益下”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884 (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]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[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拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

申请人主张符合两类EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士和作为具有特殊能力的个人。审理主任的决定完全集中于国家利益豁免问题，未就是否申请人符合EB-2分类资格作出任何认定。由于本办公室仍认定记录未能证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益，本办公室保留关于申请人是否满足第二优先资格标准的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；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）。

经重新审查，本办公室采纳并维持审理主任关于Dhanasar分析框架第一项要素的决定，并附以下评论。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)（指出采纳并维持下级决定的惯例“ 已被所有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，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要其对案件给予“ 个别化考量 ”）。具体而言，审理主任认定申请人作为飞行员的拟议事业具有实质价值但不具有国家重要性，且申请人对其拟议事业作出了重大变更。

申请人在初始申请中对其事业的描述缺乏具体性，仅表达了其希望为任何领先的美国商业航空公司工作的意愿。申请人的“ 自述信 ”称：“ 我的愿望是在美国航空业最优秀的企业中发展职业生涯，并贡献我的多学科经验以成为机长，并希望未来加入NASA。 ”申请人还提交了一份题为“ EB-2国家利益豁免申请商业计划 ”的文件，但该计划未提及经营自己的企业。相反，该计划包括航空旅游业前景和美国飞行员短缺的信息、其作为飞行员的专业背景，以及其“ 2023-2029年未来计划 ”，该计划由以下五个要点组成：

- 被招募至领先的商业航空公司，如联合航空、达美航空、联邦快递等，担任副驾驶。
- 晋升为商业航空公司机长。
- 申请向美国国家航空航天局（NASA）提供我的丰富经验。
- 我将寻求提供我的知识并开发航空培训项目，使其达到航空业最先进水平，包括人工智能、先进增强现实和虚拟现实协议。

• 航空市场，无论军用还是商用，都需要高质量的培训创新和解决方案。飞行员需要接受专业培训，他们需要在事情出错时、压力达到顶峰时以及人命攸关时处于最佳状态。

然而，在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人称其也是一名“ 航空技术专家 ”，并且其“ 拥有一家公司_____，经营高端航空解决方案，这将是他拟议的事业。 ”申请人提交了一份商业计划及与其位于荷兰的公司相关的其他文件，例如其无人机技术[已隐去]的定价参考和公司注册文件。申请人随后主张，这一提供“ 高端航空解决方案——专业无人机，将对美国军方以及第一响应单位和民用专业公司大有裨益 ”的事业具有国家重要性。审理主任认定，RFE之后提交的信息和文件构成重大变更，援引 Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

在上诉中，申请人主张其未重大变更其拟议事业，因为2023年2月21日的RFE回复信将其拟议事业描述为“ 商业航空公司飞行员和/或航空技术专家 ”。然而，申请人不争辩其初始事业描述未包括成为航空技术专家或管理自己公司的计划。虽然这些活动通过航空业存在联系，但每项事业的重点相当不同。在Dhanasar中，本办公室认定申请人必须确定“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人未确定具体且一致的拟议事业。USCIS法规明确规定要求申请人在提交申请时即确立其寻求的福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

就申请人的RFE回复在其拟议事业中增加了作为航空技术专家和管理其无人机技术与航空解决方案业务的内容而言，本办公室同意审理主任的认定，即这构成重大变更。因此，本办公室将不考虑申请人在回应审理主任RFE时对其拟议事业所作的变更。

现在本办公室转向审理主任的认定，即申请人作为飞行员在美国受雇的事业具有实质价值但不具有国家重要性。审理主任指出，“ 没有任何证据说明申请人的个人飞行员就业将如何广泛影响商业飞行领域 ”，且“ 没有任何证据表明申请人的就业将对记录所描述的飞行员短缺产生有意义或显著的影响。 ”本办公室同意。

在上诉中，申请人提交了已在记录中的相同推荐信、执照和证书、简历及商业计划。申请人 heavily 依赖其专业资格、工作经历和经验来主张拟议事业的国家重要性。然而，申请人的专长涉及Dhanasar框架的第二项要素，该要素“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

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，例如某些

改进的制造工艺或医学进步。”同上。在此，申请人未提供任何证据证明其技能不同于或优于美国境内已可获得并正在使用的技能。申请人提交了数封推荐信，证明其作为飞行员和军队上尉的工作经历，但记录并不支持申请人的方法或专长以足以达到国家重要性的方式对航空领域产生了重大影响。

申请人关于其事业具有国家重要性的主张还依赖于各种文章和报告，这些文章和报告讨论了航空业的价值以及飞行员短缺与航空旅行需求上升之间的对比。在上诉中，申请人又提供了一篇讨论美国飞行员短缺的文章。然而，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，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。同上，第889页。我们还考察记录拟议事业“潜在预期影响”的证据。同上。在此，记录中没有任何支持性证据表明一名飞行员的工作会对航空领域产生全国性的重大影响。

申请人在上诉中承认“单个飞行员无法解决航空公司短缺问题”，但主张“单个飞行员的集体将解决飞行员短缺问题，这就是为什么有飞行员申请国家利益豁免。”虽然我们认识到这种短缺表明其事业具有实质价值，但在Dhanasar框架下，这并不使其拟议事业具有国家重要性，因为短缺本身并不能确立拟议事业的影响。事实上，美国劳工部通过劳工证程序直接处理此类合格工人短缺问题。此处的问题是，申请人是否已确立其个人就业将如何影响全国航空就业水平或更广泛的美国经济，且符合国家重要性。然而，申请人未证实其具体工作将如何解决飞行员短缺或积极影响经济。

正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，我们认定记录未确立其拟议事业将充分超出其作为飞行员的就业及其雇主，从而更广泛地影响地区或国家。同上，第893页。

基于这些理由，我们认定申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

申请人未确立其拟议事业的国家重要性。因此，申请人未表明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。

5