OCT082024_01B5203 · 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：33948651 日期：2024年10月08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给予国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，也未能证明豁免工作要求将是有益的。1 现该事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题予以重新审查。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。

I. 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高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据

1 上诉书面论证意见称，审理主任的决定未涉及申请人是否处于有利地位以推进该事业。该说法不正确。审理主任的决定认定申请人处于有利地位。
2 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认该两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

整体上表明其被认可具有所要求的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础 EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“ 国家利益 ”方面的自由裁量豁免。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4 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 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。

II. 分析

申请人主张以特殊能力个人的身份符合 EB-2 移民分类的资格。然而，由于本办公室认定其不符合国家利益豁免的资格，且作为自由裁量事项也不值得授予该豁免，而该认定对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝触及并特此保留其作为特殊能力个人资格的问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见 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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

A. 实质性价值和国家重要性

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人打算作为飞行员加入“ 一家民用搜救组织 ”或“ 一家可比的民用空中救护服务 ”。他还打算培训其雇主的飞行员，并协助培训执法飞行员。所提供的证据确实证明拟议事业具有实质性价值。然而，记录未证明该具体事业具有国家重要性。

4 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一致，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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，“一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，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。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作潜在前瞻性影响的证据。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. at 893。

在此，申请人未充分描述其作为飞行员和教员的职位将如何对领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力或实质性积极经济影响，如 Dhanasar 第一项要件所设想。26 I&N Dec. at 889。申请人在回应补证请求（RFE）时主张，其拟议工作具有国家重要性，因为很少有组织提供这些服务，因此“民用搜救或空中救护公司的地理范围是全国性的。”该论点忽视了 Dhanasar 的要求。正如 Dhanasar 明确指出的，本办公室寻找“某一特定领域内的国家甚至全球影响。”26 I&N Dec. at 889。

申请人的上诉书面论证意见进一步强调“搜救和执法航空”的重要性以及申请人在美国过往工作的重要性。然而，正如 Dhanasar 明确指示的，领域的重要性并不决定拟议事业的国家重要性。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。书面论证意见和记录均未解释申请人作为单一飞行员将如何对搜救或空中救护航空领域产生具有国家重要性的影响。申请人必须表明其个人工作将如何对该领域产生具有国家重要性的影响。此外，申请人的过往工作经验涉及第二项要件下的认定，即确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人还提到美国的飞行员短缺。然而，所提供的证据和申请人的主张未充分解释其填补单一飞行员职位或担任教员的意图将如何对这一非常庞大的、所主张的国家短缺产生国家影响。申请人负有举证责任，以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，一个全国性议题的重要性并不赋予申请人作为飞行员或教员工作的拟议事业以国家重要性。再次，在 Dhanasar 框架内确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是该个人将从事的具体事业的影响。同上，第889页。

记录也不足以证明国家重要性。5 申请人提供了其陈述、推荐信以及若干文章和报告。6 许多文章和报告提供了该领域的背景信息或解释了该领域的重要性。然而，该领域的重要性并不决定拟议事业的国家重要性。参见 Dhanasar，26 T&N Dec. 第889页。此外，尽管这些文章和报告提供了背景信息，但它们对拟议事业的国家重要性这一问题的证据价值很小。这是因为它们没有涉及申请人的具体事业，也没有说明该事业将如何以涉及国家重要性的方式在航空领域产生广泛影响。此外，尽管推荐信称申请人是一名技术娴熟的飞行员或详细说明了具体的过往工作表现，但它们没有规定申请人的拟议事业将如何在全国重要层面上为航空领域做出贡献。我们注意到，其中两封信一般性地指出申请人的技能将有利于国家利益。然而，在这两封信中，除了这一宽泛的表述之外，写信人均未具体说明拟议事业将如何具有国家重要性。

关于其担任教员的提议，申请人未能证明其对飞行员的培训如何为其领域带来更广泛的影响。与 Dhanasar 案中的申请人相似，虽然申请人培训飞行学员的计划具有实质价值，但他未能证明其作为个体教员的行为会对该领域产生更广泛的影响。26 I&N Dec. 第893页。

申请人声称其工作还具有产生重大经济影响的潜力。为支持这一主张，申请人指出其过去在[已隐去]的工作，在那里他帮助执行渔业法规并执行其他任务。他还指出将非法毒品拒于美国之外的经济和社会影响。然而，这些是他过去的行为。其拟议事业并非从事其过去的职位。尽管申请人声称他计划培训执法飞行员，但他未提供充分证据将这一拟议培训与任何具体的重大经济影响联系起来。主张需要支持来支撑，因为断言本身不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-，22 I&N Dec. 49，51（BIA 1998）（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。因此，申请人未能证明其拟议事业将具有雇用美国工人的重大潜力，或 Dhanasar 第一项要件所概述的重大积极经济影响。26 T&N Dec. 第889页。

正如 Dhanasar 案认定课堂教师的拟议事业不具有国家重要性，因为它不会对该领域产生更广泛的影响，我们认定记录未能证明申请人的拟议事业将充分延伸至更广泛地影响该地区或国家。26 I&N Dec. 第893页。他也未能证明因申请人的事业而产生的对地区或国家经济的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。同上，第890页。

因此，我们认定记录未能证明申请人的拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由

5 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
6 我们注意到，提交的许多文章和报告缺少其内容的若干页。我们已根据提交中所包含的页面进行了审查。申请人在未来的提交中应包含文章或报告的所有相关页面。

对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。参见 Bagamasbad，429 U.S. 第25页；另参见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页注7。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格或 otherwise 在自由裁量权上应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。