OCT222024_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：33970702 日期：2024年10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）

申请人是一名航空公司飞行员，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。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人未能证明其在国家利益方面有资格获得对工作邀请要求的酌情豁免。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 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科学、艺术或商业领域特殊能力个人。该法第203(b)(2)(B)(i)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)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。如果申请人满足这些初步证据要求，本办公室随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，其中

1 如果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确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

文件首先被计数，然后，如果满足所需数量的标准，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；另见 Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须确立有资格获得对工作邀请要求“ 在国家利益方面 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予对所需工作邀请、从而对劳工证的酌情豁免。虽然该法和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，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，USCIS 可作为酌情事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定，尽管申请人符合所请求的EB-2移民分类作为特殊能力个人的资格，但其未能根据 Dhanasar 分析框架确立国家利益豁免的资格。经重新审查，申请人未能确立其EB-2分类的资格。此外，申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。3

A. 作为特殊能力个人的EB-2分类

尽管申请人不满足 Dhanasar 第一项要件是驳回上诉的处置性问题的，本办公室将讨论申请人对 underlying EB-2移民分类的资格。在审查记录中的证据后，申请人未能证明满足作为特殊能力个人的六项初步证据标准中至少三项，且在其他方面不符合所请求福利的资格。

申请人声称其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六类证据中的四类：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)规定的在该职业中十年全职经验；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)规定的执业执照或特定职业的认证；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)规定的专业协会会员资格；以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)规定的对行业或领域的成就和重大贡献的认可。审理主任认定申请人满足所有四项标准。对于最终实质审查，审理主任未对该认定提供解释，而是作出结论性陈述称“ 申请人具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。 ”

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、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属酌情性质）。
3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的标准要求“ [e]vidence in the form of letter(s) from current or former employer(s) showing that the alien has at least ten years of full-time experience in the occupation for which he or she is being sought. ”此外，此类信件“ shall include a specific description of the duties performed. ” 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。在此，申请人提供了与其在三个不同雇主处担任飞行员的工作有关的文件。然而，没有任何证据，包括雇佣信、飞行日志和雇佣合同，表明申请人以全职方式工作。此外，其前雇主的一封雇佣信表明其于2013年10月至2016年8月担任机长，但未表明申请人的工作职责。尽管申请人还提供了该雇佣期间的飞行日志以显示其作为飞行员的工作职责，但飞行日志未具体说明其为该航空公司履行的职责或表明其工作为全职。在没有更多证据的情况下，本办公室无法认定申请人满足该标准的明文规定。本办公室撤回审理主任对该标准的认定。

其次，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的标准要求专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将“ 专业 ”定义为进入该职业具有美国学士学位或外国同等学历最低要求的任何职业。申请人提交了其在美国飞机所有者和飞行员协会以及飞行安全基金会会员资格的证据。然而，记录未显示美国飞机所有者和飞行员协会或飞行安全基金会由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成，或其在其他方面构成专业协会。因此，申请人未能证明其在该标准下的专业协会会员资格。本办公室撤回审理主任对该标准的认定。

由于申请人在其他方面不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少两项标准，本办公室无需确定其是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)和(F)中声称的另外两项标准，以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准。因此，本办公室保留对记录是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)和(F)标准的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人其他方面不符合资格时拒绝在上诉中处理替代性问题）。

由于申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)中至少三项初步证据标准，本办公室无需进行最终实质审查以确定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，本办公室告知，已整体审查记录并认定其不支持申请人已确立作为特殊能力个人分类所需认可度的认定。

因此，记录未能确立申请人符合作为特殊能力个人的EB-2移民分类资格，本办公室因此撤回审理主任的认定。

B. 国家利益豁免

关于Dhanasar的第一项要件，审理主任认定，尽管申请人证明拟议事业具有实质价值，但未能证明该拟议事业具有国家重要性。审理主任进一步认定，尽管根据Dhanasar第二项要件，申请人处于有利地位能够开展该事业，但未能证明总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求对美国有利，即未能满足Dhanasar第三项要件。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于申请人拟议开展的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是个人所从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟议开展的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟在美国一家大型商业航空公司担任飞行员。除飞行驾驶职责外，他还打算担任管理飞行员职位，额外承担飞行安全或飞行员教学方面的职责。在飞行安全方面，他“ 将协助、建议并监测运营趋势，向飞行员和航空公司管理层提供有关运营的最新信息——识别危险趋势或做法，以提升飞行安全和整体运营。 ”他解释说，他还可以担任“ 教员飞行员或检查飞行员，即经[联邦航空管理局]授权在模拟机和飞行线上进行评估的考官，以核实公司各层级飞行员是否按照[标]准[操]作[程]序执行，从而广泛提升飞行安全。 ”申请人表示，他的工作将有助于缓解美国合格飞行员短缺、提升飞行安全，并支持美国航空公司的经济健康。我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业有潜力“ 超越单一组织及其客户，对更广泛领域产生影响 ”。因此，审理主任认定申请人未能证明其事业具有国家重要性，未满足Dhanasar框架的第一项要件。经重新审查，申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素，具体如下所述。

在上诉中，申请人主张审理主任在评估证据时未正确适用优势证据标准。他声称提交了相关、具有证明力且可信的证据，证明其拟议事业具有国家重要性。具体而言，他援引其专业经验、本人陈述、行业专业人士的推荐信以及研究和文章，以证明其事业具有国家重要性。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25

I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任正确分析了申请人的文件材料并权衡证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

其次，申请人强调其专业知识、超过25年的飞行安全管理经验以及近20年的航空公司机长经历，以证明他“是一位独特的候选人，拥有独特的成功记录、技能和经验，服务于国家利益”。他援引行业专业人士的推荐信，包括一封来自美国一家大型航空公司应急响应总监的信，以证明其独特的记录和多方面的技能将实质性惠及航空领域。

推荐信通过描述其成功的飞行安全调查、飞行运营管理经验和飞行教员培训项目，证明了申请人的航空公司飞行员技术知识。我们认可申请人提供了飞行员管理服务并对雇主尽职尽责，但申请人未能基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其事业有潜力在其领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

此外，申请人依赖其专业知识和经验来证明其拟议事业的国家重要性，属于定位错误。其专业知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国国民本人”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟议开展的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。Id. at 889。尽管申请人的雇主和同事普遍证明申请人对工作的奉献以及为其前雇主改善飞行安全和飞行员飞行技能的努力，但这些信件的内容涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非说明申请人拟议事业的国家重要性。申请人未能基于这些信件提交充分的书面证据，以证明其在商业航空公司担任管理飞行员职位的拟议工作职责将对航空领域产生更广泛的影响，而非仅惠及其潜在雇主及其客户。

其次，申请人主张其拟议事业将有助于缓解美国合格飞行员的严重短缺。除了利用其飞行经验立即填补商业航空公司急需的飞行员职位外，他还强调其“作为教员的丰富经验可以直接解决这一问题”。通过培训新飞行员和提升现有机飞行员的技能，其事业将产生更广泛的国家影响，即增加合格飞行员的数量，有助于解决此类专业人士的短缺。除了缓解飞行员短缺外，他还声称其事业将通过为旅游业和货物运输等各个行业创造收入、改善航空运营成本以及创造直接和间接就业，为美国带来经济利益。记录中包括有关合格飞行员短缺如何影响美国经济、COVID-19疫情对民用航空的经济影响、飞行员职业、民用航空、飞行员和技术人员

2020至2039年展望、飞行员短缺对区域航空业的影响，以及主要航空公司扩建培训中心并取消飞行员学位要求以应对飞行员短缺的文章和行业报告。

我们认可航空领域及相关职业的重要性，以及美国移民飞行员所作出的重大贡献；然而，仅仅在航空领域担任商业航空公司的飞行员、飞行员教员或飞行安全顾问，不足以证明拟议事业的国家重要性。我们不聚焦于某一行业的重要性或某一领域对工人的需求，而是聚焦于“ 外国国民拟议开展的具体事业 ”。Id. 申请人未能证明其拟议事业将如何影响全国飞行员就业水平或更广泛的美国经济，以达到符合国家重要性的程度。所提交的行业报告和文章并未讨论申请人担任商业航空公司管理飞行员职位将如何克服美国飞行员和航空工人的短缺或影响美国经济。此外，美国劳工部通过劳工证程序直接解决此类合格工人短缺问题。

在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，记录未能证明申请人为商业航空公司指导飞行员、驾驶航空器和开展飞行安全的工作有潜力如Dhanasar所设想的那样实质性惠及更广泛的航空领域：“ 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，如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. 证据并未表明其在商业航空公司担任管理飞行员职位的工作将超越其潜在雇主，并对航空领域产生更广泛的影响。

除一般性主张外，申请人并未证明其拟从事的工作为其领域或美国经济带来所声称的更广泛影响。其主张取决于众多因素，且其未能就拟在商业航空公司担任管理试点职位的工作与其对领域或美国经济的影响之间提供足够直接的证据关联。仅凭陈述和主张不足以证明其拟议事业具有国家重要性。无佐证文件支持的主张证明价值有限，不足以承担申请人的举证责任。参见 Matter of Soffici, 22 l&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 l&N Dec. at 376。尽管申请人表达了为美国和航空领域做贡献的意愿，但其未能以具体、具有证明力的证据证明其事业具有所声称的潜力，能够超越其潜在雇主而对领域或美国经济产生影响。因此，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

由于案卷中的文件未能充分证明申请人拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的国家重要性，其未能证明符合国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留

申请人的上诉论点及其在 Dhanasar 第二和第三要件下的资格。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未能证明其符合作为特殊能力个人的分类监管要求。此外，由于申请人未能证明符合 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件下的资格，其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。