OCT252024_04B5203 · 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：33658120 日期：2024年10月25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）

申请人是一名飞机飞行员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《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移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。审理主任还认定申请人未确立国家利益豁免的资格。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。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。"专业"是指该法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 所列职业为建筑师、工程师、律师、医师、外科医生及某些教师。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须确立其值得获得对职位邀请要求"符合国家利益"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，USCIS可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

作为初步要点，本办公室注意到审理主任的决定往往缺乏对记录证据的详细讨论。同时，上诉的目的是具体指出不利决定中的错误。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。申请人在上诉中指控程序错误，例如施加新颖的证据要求，但申请人未对这些要点作详细阐述。申请人笼统地声称审理主任未充分考虑记录证据。本办公室将在适当之处讨论记录证据的关键示例。最终，申请人的上诉未指出足以证明撤销或推翻审理主任决定的事实或法律错误。

审理主任认定申请人未确立持有高级学位的专业人士分类资格。本办公室将保留此问题，因为上诉可基于其他理由被驳回。3

在其母国委内瑞拉，申请人于1994年获得"科学与军事艺术（航空方向）"学士学位，并于1994年至2005年在委内瑞拉空军服役。2005年至2019年，申请人担任飞机飞行员，先为一家公用事业公司飞行运送工作团队，后为私营承运人飞行。申请人自2019年以B-2非移民游客身份入境美国后一直留在美国。

本程序中的一个重要问题是，申请人对其拟议事业的描述前后不一致。申请人称其拟议事业是担任飞机飞行员并"在该领域培训他人"。申请人在不同时期表示其寻求担任"商业飞行员"和"航空公司飞行员"的职位，但这两个术语并非同义；它们描述的是相关但不同的职业。本办公室将在下文更详细地讨论此问题。

2 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本质上属于自由裁量性质）。
3 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。本办公室注意到，审理主任的决定未涉及关键问题，即申请人的预期职业是否符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)下的"专业"，该条要求以美国学士学位或外国同等学位作为进入该职业的最低要求。申请人提交了美国劳工部的材料，表明商业飞行员通常不需要学士学位。

Dhanasar第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

本办公室认定拟议事业具有实质价值，但同意审理主任的意见，即申请人未确立其国家重要性。

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，本办公室侧重于"外籍国民拟从事的具体事业"。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出"我们寻找更广泛的影响"，以及"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。"Id. 本办公室还指出，"一项具有雇用美国工人显著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。"Id. at 890。

申请人提交了讨论航空公司飞行员短缺的媒体文章副本，但这些材料并未具体描述申请人的拟议事业或其潜在影响。相反，这些材料仅构成关于一般主题的背景信息。然而，申请人必须确立具体拟议事业的价值和国家重要性；申请人仅确立某一主题、职业或领域的整体影响和重要性是不够的。

在一份专家意见信中，_____的一名讲师表示申请人"将在美国在一个具有实质价值和国家重要性的领域工作"。该人士声称航空公司飞行员短缺，并描述了"拉丁美洲的航空业"。这些是广泛而一般的问题，远远超出申请人拟担任飞行员的拟议事业范围。申请人必须确立其具体拟议事业的国家重要性，而非航空等广泛"领域"的国家重要性。关于整个行业的断言不能确立该行业内具体拟议事业的国家重要性。该信作者未解释申请人的飞行员就业将如何缓解航空公司飞行员短缺，或以其他方式在国家重要层面上广泛影响美国的航空业。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出申请人未解释"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"。审理主任还将本案申请人与Dhanasar案中的申请人进行了比较，后者未能确立与小组学生合作的国家重要性。Id. at 893。

审理主任解释：“ 在确定国家重要性时，分析应侧重于申请人意图从事之工作所产生的影响，而非具体的职业分类。 ”审理主任还指出，飞行员短缺“ 本身并不能证明[申请人]的工作将影响更广泛的领域，或产生达到国家重要性程度的影响。 ”我们注意到，劳工证程序的目的是表明没有合格的美国工人可以填补特定职位。此类工人的不可获得性本身通常不构成豁免该程序的理由。

在回应补件通知时，申请人表示他“将利用其飞机和人员管理策略来扩大美国各航空公司的覆盖范围和业务范围”，从而“使公司能够最大化其经济能力”。申请人重复了关于劳动力短缺和美国航空业整体重要性的论点，并主张拟议工作“将对全美乃至全球的其他企业和行业产生众多连锁效应”。

申请人表示他将寻求在美国主要航空公司就业，并“也将在区域、国内和/或货运航空公司工作”。正如我们将在下文进一步讨论的，申请人最初在I-140表格上表示其寻求作为商业飞行员就业，而非在单独的航空公司飞行员职业中就业。此外，如果申请人在该行业中为多个雇主工作，其工作不会像多名飞行员那样产生相同的影响。相反，他将在更短的时间内使每个雇主受益。因此，声称打算连续就业并不会增加本案中拟议工作的潜在影响。

申请人主张“他还将通过提供其培训专长来帮助缓解巨大的行业短缺”。申请人未证明他将培训足够多的飞行员以在国家重要层面上影响这一短缺。

在否决通知中，审理主任指出：“申请人……未证明受益人的拟议工作将如何以符合国家重要性的程度影响区域或全国人口。申请人也未证明受益人的工作将对航空领域产生更广泛的影响。”

在上诉中，申请人主张其“作为航空公司飞行员的拟议工作因航空公司飞行员在航空业中发挥的关键作用而具有重大的国家重要性”。申请人还表示他此前已提交“行业报告和文章……详述美国航空业的实质价值和国家重要性”。如上所述，申请人必须证明其具体工作的国家重要性，而非其意图工作所在行业的重要性。申请人未履行其举证责任，证明其个人的具体拟议工作达到国家重要性程度。

我们同意审理主任的认定，即申请人未证明其拟议工作的国家重要性。我们还注意到，申请人未一致地描述该工作，特别是在其寻求作为商业飞行员还是航空公司飞行员就业方面。

在I-140申请表上，申请人将其预期职位名称指定为“商业飞行员”，SOC（标准职业分类）代码为53-2012。表格上的“非技术性职位描述”指明该职业中的个人“驾驶和导航固定翼飞机在非定期航空承运人航线上飞行，或驾驶直升机”，且该职业“需要[商业]飞行员执照”。由此，申请人在申请表上以三种不同方式确认其寻求作为商业飞行员就业，该职业与其有记录可查的过往经历一致。

但申请人的部分陈述表明其寻求作为航空公司飞行员就业，这是一个具有自身SOC代码53-2011的不同职业。申请人提交了劳工部O*NET网站的打印件，分别针对“商业飞行员”和“航空公司飞行员、副驾驶和飞行工程师”。这些材料显示，航空公司飞行员与商业飞行员不同，他们“通常在定期航空承运人航线上”飞行，且两类飞行员有不同的要求。

申请人最初提交了三家提供私人或包机飞行的公司的工作邀请函。提交的材料显示此类工作属于商业飞行员类别，而非航空公司飞行员。

申请人还提及“作为航空公司飞行员的经验”，尽管如上所述，航空公司飞行员属于与商业飞行员相关但独立的职业分类，而商业飞行员是申请人在I-140表格上以三种不同方式指定的职业。显示申请人过往经历的材料表明其飞行的是包机和私人航班，而非定期航班。

申请人必须提出“具体工作”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“工作”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。参见，一般而言，6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。意图在航空业的某个方面工作，无论是作为商业飞行员还是航空公司飞行员，都不够具体。这种缺乏具体性损害了申请人以优势证据标准证明资格的能力。

由于申请人未履行其举证责任，证明其满足Dhanasar国家利益测试中的“国家重要性”要素，对剩余要素的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们对其他要素保留论证。

III. 结论

申请人未证明拟议工作的国家重要性。因此，申请人未表明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。