OCT312024_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：34549443 日期：2024年10月31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和飞行教员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但他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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由我们进行上诉审查。

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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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给予“国家利益”方面的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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

记录显示申请人符合持有高级学位的专业人士资格。接下来需要确定的问题是，申请人是否已证明根据Dhanasar分析框架，豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。

在表格I-140（外籍工人移民申请）中，申请人表示他打算在美国担任飞行员，并指出他将“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。”在为支持申请而提交的职业计划和陈述中，申请人表示他打算“继续在美国航空领域运用[他的]专业知识和经验工作”，并指出他“可以帮助填补美国众多且令人警觉的飞行员职位空缺，并培训该领域的其他人，无论是经验丰富的飞行员还是进入该领域的新专业人士。”他强调其拟议事业是提供其专业知识，并运用其通过职业经验获得的技能和知识在美国航空业内谋求职位，并进一步声称通过提供其培训和教练专长，他可以帮助缓解巨大的行业短缺。

申请人还提交了其简历、推荐信、专家意见书，以及与航空业相关的文章和报告副本。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供关于其在美国拟议事业的进一步信息和证据。作为回应，申请人提交了更新的职业计划和陈述，讨论了其教育背景，并叙述了其在行业中的经验以及此类经验如何赋予其在该领域的专业知识。他进一步解释其在商业航空领域的经验及其在航空科学方面的熟练程度将有利于美国航空公司，再次指出其作为飞行员和飞行教员的经验将有助于缓解美国商业和私人航空公司飞行员的短缺。申请人还提供了有关美国航空业以及航空业对美国经济影响的进一步信息，包括讨论美国航空业性质和状况的更多行业文章。

此外，申请人律师针对补件通知提交的一封信函讨论了为支持关于申请人在该行业的专业知识可能潜在地缓解全国飞行员短缺的主张而提交的行业文章和报告。据律师称，

申请人凭借其在该领域近30年的经验及其众多认证和专业执照，完全有资格同时担任飞行员和飞行教员，因此，其事业将减轻美国航空业飞行员短缺的影响。律师进一步声称，考虑到航空业的广泛重要性，申请人的事业将实质上有利于美国经济、美国社会福利和整体国家利益。

在否决申请的决定中，审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但他未能确立其拟议事业的国家重要性，并指出他未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式为美国带来实质性积极经济影响。审理主任进一步认定，申请人未证明拟议事业对美国国民经济带来的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张其已以优势证据确立了其工作的国家重要性，并主张审理主任的决定有误，因为该决定“适用了更严格的标准”。关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须证明其主张“更有可能”或“很可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，USCIS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）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

申请人进一步依据美国航空业飞行员短缺的情况，并主张鉴于此类短缺导致航空业对合格人员的需求，其拟议的作为飞行员和飞行教员的工作将符合美国的国家利益。他声称，除了填补空缺的飞行员职位外，其同时担任飞行教员的能力将通过培训新飞行员帮助填补行业内更多空缺。总之，申请人声称其拟议事业具有实质价值和国家重要性，因为它“应对了美国航空领域的重大挑战，尤其是严重的飞行员短缺及其更广泛的经济影响。”

首先，我们注意到申请人提议通过向多家美国航空公司申请飞行员职位来为航空业做出贡献。其拟议事业还包括担任飞行教员。申请人未提供其将何时担任每一职位的时程安排，且不清楚在任一领域获得职位即为拟议事业，还是拟议事业涉及申请人同时或连续担任这些职位。总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法确定其是否既具有实质价值又具有国家重要性，因为申请人的拟议事业未被明确界定。尽管审理主任作出了相反认定，但申请人未提交有说服力的证据以支持实质价值的认定。申请人负有举证责任，须积极确立Dhanasar框架下的资格（实质价值是其中一部分），并以优势证据确立其资格。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。

该外国人拟从事的具体事业。”见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“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内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项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。”同上，第890页。

虽然申请人作为飞行员，可能为美国私营或商业航空公司在美国国内或国际飞行，但仅仅拥有全球航线并不能确立该事业具有全球影响。就申请人拟议事业可被理解的范围而言，我们认定，他未能证实其在航空业的工作将如何解决飞行员短缺或积极影响经济。具体而言，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，未得到解释。或者，假设申请人选择推行其关于担任飞行教员的构想，这可能除其自身职业外还影响他人的职业，他未提供充分信息说明其在这些领域的服务将如何达到国家重要性的水平。虽然此类事业可能影响申请人所合作的个别学生、飞行员、雇主或航空公司，但这项工作的国家重要性未得到充分解释或证实。同样，在 Dhanasar 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

申请人还主张，其拟议事业具有国家重要性，因为美国面临严重的全国性乃至潜在的全球性飞行员短缺。2 此外，申请人的律师强调，申请人的职业“与 STEM（科学、技术、工程或数学）领域一致，正如国土安全部 STEM 指定学位项目清单所认可的那样。”关于第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明 STEM 事业既具有重大价值又具有国家重要性。一般见 6 USCIS 政策手册 F.5(D)(2)，https://uscis.gov/policymanual。因此，仅仅从事 STEM 领域的事业并不自动证明符合国家利益豁免的资格。在本案中，申请人并不打算推进 STEM 技术和研究。相反，申请人寻求作为飞行员或航空教员就业。在此，申请人未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，以符合国家重要性。

在整个记录中，申请人指出其背景、教育及其领域内的经验，并在上诉中指出，其拥有丰富的专业经验，由其大量飞行培训、飞行小时、会员资格和证书证明。然而，申请人在其领域内的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到该外国人身上。”见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是，他拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件的第二项考量下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业

2 必须指出，飞行员以及航空教员的短缺，并不使申请人的拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。

申请人主张，飞行员和航空领域对经济极为重要，其拟议事业将提供重大积极经济影响。为支持其关于飞行员短缺和积极经济影响的两项论点，他提供了大量关于飞行行业、其经济影响以及航空公司和飞行员所面临挑战的文章。虽然这些文章提供了有用的背景信息，但在本事项中价值有限，因为申请人的具体拟议事业不明确。3 此外，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。同上，第889页。如上所述，申请人的拟议事业活动是否将以如此规模运作以致达到国家重要性水平，并不明显。在没有提供证据佐证此类主张的情况下，声称一项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

申请人进一步主张，审理主任未适当考虑某些证据，并且在审查证据时未适用正确的证明标准。为支持此点，他主要依赖先前提交的证据和论点。虽然我们认可申请人的上诉主张，但我们仍认定，记录中的文件未充分确立拟议事业的国家重要性，如 Dhanasar 分析框架第一项要件所要求。

例如，虽然申请人提交了来自其他飞行员和该领域同事的大量推荐信，但没有任何作者讨论申请人拟议的未来事业。相反，作者主要关注申请人过去的工作经验和成就。尽管记录包含关于申请人在航空业长期职业生涯的陈述，并且尽管写信人赞扬申请人的资格并称赞其工作，但我们关于申请人拟议未来事业的信息不足，无法就其重大价值和国家重要性作出认定。在此，申请人未说明他将花多少时间作为飞行员工作，相对于作为飞行教员工作。再次，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar，26 I&N 第889页。

申请人还提交了一份来自 I 航空系教授的专家意见书，该意见书叙述申请人的职业历史和成就，并赞扬其在拉丁美洲航空业作为飞行员的成功。该

3 我们进一步指出，申请人的律师在整个记录中提及这些报告和文章，主张美国航空业的状况影响许多不同行业，例如美国贸易和商业运营。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并概括主张其拟议作为飞行员和飞行教员工作的事业将缓解飞行员短缺，并通过允许人员、商业和货物的不间断流动来帮助国民经济。然而，律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533，534 n.2（BIA 1988）（引用 Matter of Ramirez-Sanchez，17 I&N Dec. 503，506（BIA 1980））。律师的陈述必须在记录中以独立证据证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

教授认为，申请人的拟议事业具有国家重要性，因为航空业对美国经济的重要性以及该国对商业飞行员的需求。然而，该意见主要基于航空领域的重要性。此外，教授未涉及申请人的事业整体，该事业不仅涉及作为飞行员，还涉及提供培训和教学。我们可以酌情将申请人提交的意见陈述用作参考，但当意见与其他信息不一致或存在疑问时，我们无需接受或可给予该意见较少权重。见 Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r 1988）；另见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。此外，如上所述，申请人过去的专业事业是 Dhanasar 第二项要件的焦点，此时我们审查他是否处于有利地位以推进拟议事业。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

由于申请人未就其拟议事业提供充分的信息和文件，我们无法认定其满足Dhanasar框架的第一项要件。鉴于已认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其依据第二项和第三项要件具备资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和行政机关无须对作出裁决结果所不必需的问题作出认定"）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其具备资格，或在自由裁量上以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。