SEP232024_07B5203 · 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：33947010 日期：2024年9月23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兼首席执行官，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或具有特殊能力的人员，并寻求对此分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人符合EB-2签证分类资格。审理主任进一步认定，记录不支持关于豁免所要求的工作邀请（并因此豁免劳工证）将符合国家利益的裁定。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进行重新审查（de novo）。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签证分类资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)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)。

专业被定义为该法第101(a)(32)条所列职业之一，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)。

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)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。3 若申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需程度的专业能力，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分类资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情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，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

II. 分析

申请人打算来美国开设一家飞行员培训公司的分支机构，该公司由他于2000年在斯洛伐克创立。申请人主张其符合EB-2分类资格，可作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。具体而言，他声称自己是“一名飞行员，并额外具有作为首席执行官管理机场以及将负债机场扭亏为盈的杰出能力”，并且“是其拥有的[一家]私营飞行员培训公司的首席执行官”。其拟议事业是“在美国教授和培训飞行员，这将促进美国工人的就业并广泛增进社会福利”。他声称其现有飞行员培训公司在美国的扩张“将产生其运营和发展所需的新资源”。申请人主张其专业背景赋予其成功开展此事业所需的经验。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。
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确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认此两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 参见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，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）。

为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条下的EB-2分类资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。审理主任否决了该申请，部分原因是认定申请人未符合作为高级学位专业人士或具有特殊能力人员的EB-2分类资格。审理主任进一步认定，尽管申请人确立了其拟议事业的实质性价值，但其未确立该事业的国家重要性、其处于有利地位以推进该拟议事业，或豁免工作要求将惠及美国。本办公室同意申请人未确立其拟议事业具有国家重要性，并据此驳回上诉。5

审理主任认定申请人未证明其拟议事业满足Dhanasar框架第一项要素中的国家重要性要素。具体而言，审理主任认定申请人未证明其拟议事业将对航空领域产生更广泛的影响，或具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式产生实质性积极经济影响，从而确立其国家重要性。Dhanasar的第一项要素——实质性价值和国家重要性——聚焦于该个人拟议开展的具体事业。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，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录未确立申请人的拟议事业将对美国经济产生实质性积极影响。尽管任何基本经济活动都有潜力对当地经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性的水平。若一项事业“具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区……”，则该事业可具有国家重要性。Id. at 890。申请人寻求来美国扩展其现有企业——一家飞行员培训公司。他主张其作为飞行教员兼首席执行官的拟议事业将为美国工人创造就业并对美国经济作出积极贡献。在其商业计划中，申请人表示其公司的美国分支机构将在其第五个营业年度前累计创造14个就业岗位和1700万美元收入。然而，商业计划未对这些预测的依据提供充分解释。此外，即使为拟议事业的收入和就业创造预测提供了充分依据，这些数字也不能确立申请人的公司将达到国家重要性水平的运营规模。申请人未解释其拟议的就业指标和收入将如何对其业务预定运营区域之外产生影响。经重新审查，申请人未确立其拟议事业将产生实质性积极经济影响。

此外，申请人提交的证据未确立其拟议事业将以如此大的规模运营，以致对航空业产生国家影响。在确定

5 由于申请人未能推翻审理主任关于记录未确立豁免所要求的工作邀请（并因此豁免劳工证）将符合国家利益的认定，本办公室无需处理其是否符合作为高级学位专业人士或具有特殊能力人员的EB-2分类资格。

关于拟议事业的国家重要性，相关问题并非该个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，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。尽管申请人已提供其专业经验的证据，包括其简历、一篇关于其专业成就的文章以及推荐信，但Dhanasar框架第一项要件中的审查重点在于“该外国人拟从事的具体事业”。见同上。申请人的技能、知识及其在其领域的先前工作与Dhanasar框架的第二项要件相关，该要件“将重点从拟议事业转移到该外国人身上”。见同上，第890页。此处的问题在于，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。申请人未提供证据表明其拟议事业将如何影响航空业，或以何种方式在如此规模上运作从而上升到国家重要性的水平。尽管申请人的具体项目有可能为其客户提供有价值的服务，但其并未证明其具体拟议事业将具有重大国家影响，或产生超出其公司直接服务对象之外的更广泛影响。申请人亦未证明其拟议事业将如其所称显著缓解全国性的航空公司飞行员劳动力短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。尽管我们承认航空领域的重要性，但申请人未证明其拟议事业将对整个领域产生更广泛影响，从而确立其国家重要性。见同上，第893页。

因此，由于所认定的拒绝理由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在Dhanasar分析框架下是否符合酌情豁免资格以及其是否符合EB-2分类资格的其他上诉论点。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“纯粹咨询性的认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未证明其符合资格，或作为酌情事项本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。