JAN112023_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

案由：22679096 日期：2023年1月11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，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定尽管申请人是高级学位专业人士并已确立EB-2分类资格，但其未能证明符合国家利益豁免的资格。审理主任认定申请人已证明拟从事的事业（proposed endeavor）具有实质价值（substantial merit）。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性（national importance）、其处于有利地位推进拟从事的事业，或者总体权衡之下，豁免工作要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。本事项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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案中的问题予以重新审查（de novo）。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。

I. 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基础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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得对工作要求“符合国家利益”给予自由裁量的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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）可作为自由裁量事项 [1] 给予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟从事的事业；以及
- 总体权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。 [2] 尚待确定的其余问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

申请人对其拟从事的事业描述如下：

我打算继续运用我在航空领域的专长和知识，在美国航空公司担任飞行员。我在航空学、飞行运行、国际飞行运行、军事航空、机组资源管理、飞行安全、安全运行、飞行后勤和领导力等领域拥有丰富经验。我打算运用我的技能帮助缓解美国飞行员短缺的问题。

他主张该拟从事的事业将“ 帮助填补飞行员短缺并提高美国航空业的效率……[并]鉴于航空业的国家重要性，实质上有利于美国经济和国家安全利益。 ”

Dhanasar 的第一项要件——实质价值和国家重要性——着眼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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定，尽管申请人的拟从事的事业具有实质价值，但记录未能证明该拟从事的事业的具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任未充分审查和考虑记录中的所有证据，并错误计算了其在该领域的总经验和飞行小时数。 [3] 申请人进一步主张审理主任在审查证据时未适用正确的证明标准。尽管本办公室认可申请人的上诉主张，但本办公室仍认定记录中的文件不足以证明国家重要性

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS给予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

[2] 记录显示申请人持有等同于2004年获得的美国学士学位，其后拥有五年以上逐步提升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

[3] 审理主任称申请人拥有25年经验和4,260飞行小时。申请人在其职业计划和陈述中称其拥有14年经验和4,260飞行小时。审理主任正确陈述了申请人的飞行小时数，其对申请人经验的夸大对决定结果不具有实质影响。

申请人具体拟从事的事业，此为 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求。

在初次提交时以及回应审理主任的证据请求时，申请人提交了大量关于航空公司飞行员短缺的文章、航空业行业报告、国家利益豁免资格咨询意见、推荐信及其职业计划和陈述等证据。与申请人的主张相反，审理主任在决定中按标题列出了申请人提交的许多资源，并包含若干支持性文件的直接引文。尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找[拟从事的事业的]更广泛影响 ”，且“ [某]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. at 889。

这些文章和报告证明了航空公司飞行员短缺。然而，正如审理主任所指出的，劳工证程序正是为了解决各领域合格工人短缺的问题。仅此事实不足以证明申请人的拟从事的事业具有国家重要性。本办公室进一步指出，记录中的参考资料并未讨论申请人具体拟从事的事业。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，本办公室着眼于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See id. at 889。尽管本办公室认可航空和航空学领域的重要性，但申请人未能充分解释和记录其作为美国航空公司飞行员的工作将如何产生达到国家重要性水平的影响。

申请人提交了一份关于申请人国家利益豁免资格的咨询意见。该意见主要讨论申请人的教育和经验，以及基于2016年至2018年先前资料的美国飞行员短缺和航空业。该咨询意见未包含对申请人具体拟从事的事业或其国家重要性的讨论。此外，该意见重复了申请人已在简历和职业计划中提供的信息，未增加独立分析。作为自由裁量事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，本办公室将不予采纳或给予较低权重。Id. 本办公室最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id. 在此，该咨询意见证明价值甚微，因其未实质性地涉及拟从事的事业的细节以及为何其具有国家重要性。

申请人还提交了记录其飞行员经验的推荐信。尽管记录证明了申请人在航空职业生涯中的成就，但证据未证明其工作对其具体雇主之外的整个航空领域的影响。未指明该领域具体影响的泛泛结论性陈述证明价值甚微。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。

申请人称其打算在美国“在航空公司内谋求职位”。然而，国家利益豁免的目的并非使申请人能够从事美国求职活动。如所述，申请人拟从事的事业不够具体，无法确定其更广泛的影响。虽然申请人作为飞行员的服务将使其雇主及其运送的乘客受益，但证据并不支持认定申请人将因其拟从事的事业而切实缓解航空公司飞行员短缺问题。如上所述，在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管记录中包含对过去和当前就业的描述，但我们关于申请人拟从事的未来事业的信息不足，无法认定其具有国家重要性。虽然证据证明了申请人先前杰出的服务、荣誉和功绩，但并不支持认定对航空领域产生影响。

申请人反复依赖与该领域重要性相关的论点，而非与拟从事事业重要性相关的论点。正如我们所解释的，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟从事事业的国家重要性。此外，申请人严重依赖其专业资格、工作经历和经验来主张拟从事事业的国家重要性。然而，申请人的专长涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事的事业转移到外国人身上”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，根据Dhanasar的第一项要件，申请人拟从事的具体事业是否具有实质价值和国家重要性。

我们认定，申请人未提供充分证据来佐证其关于拟从事事业具有国家重要性的主张。即使考虑所主张的涟漪效应，申请人的拟从事事业活动是否会以如此规模运作从而达到国家重要性的水平，也并不明显。在没有提供证据佐证此类主张的情况下，仅声称某项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响是不够的。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 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在没有充分信息或证据表明其未来工作可归因于任何可预测的美国经济影响或就业创造的情况下，记录并未显示申请人服务所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济效应”水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

由于申请人未确立其拟从事事业具有国家重要性，申请人其余论点无需处理。4 当另一独立理由已足以决定上诉结果时，无需分析任何其余独立理由。因此，我们拒绝审理其是否符合Dhanasar框架下的第二项和第三项要件。参见INS v.

4 即使我们处理了其余问题和论点，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟从事事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性、其处于有利地位推进拟从事事业，或总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在上诉中，申请人引用了记录中已有的相同支持材料，并未提供任何新证据。审理主任已充分处理先前提交的证据，并解释了该证据在确立申请人符合国家利益豁免资格方面的不足之处。申请人的上诉论点并未确立其符合Dhanasar全部三项要件的要求。

Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已足以决定上诉结果时，无需分析额外理由）；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，我们认定其未确立作为自由裁量事项符合国家利益豁免资格。基于上述理由，本上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。