JUN172024_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：31341241 日期：2024年6月17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职位offer要求的国家利益豁免。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驳回了申请，认定尽管申请人有资格被分类为持有高级学位的专业人士，但他未能确立国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。

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 Christa'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

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。

一旦申请人证明其有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人，他们必须随后确立其值得“在国家利益”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。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）可行使自由裁量权，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

如前所述，审理主任认定申请人有资格作为持有高级学位的专业人士。1 因此，上诉中唯一的问题是申请人是否已履行其举证责任，证明豁免职位offer要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，我们认定其未能证明。

作为初步事项，申请人声称审理主任“ 在本案中未适用适当的举证标准，反而对[他]不利地施加了更严格的标准。 ”除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利请求的举证标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的举证标准。一般见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人在上诉中主张证据足以证明其国家利益豁免资格，但他未指明审理主任在驳回申请时适用了优势证据以外举证标准的任何具体情形。因此，我们无法有意义地处理申请人关于适用不当举证标准的一般性主张。

此外，我们认定记录仍不足以证明申请人的拟议事业具有 Dhanasar 框架第一项要求所规定的国家重要性，因为关于申请人寻求从事的职业和他打算追求的拟议事业的证据不一致，且他未解决这些不一致之处。

在随其表格 I-140 外籍工人移民申请提交的职业计划和陈述中，申请人表示其在美国的拟议事业是“ 提供[他的]专业知识，并利用[他]通过职业经验[作为商业飞行员]获得的技能和知识，在美国公司和其他目前对飞行员有极高需求的组织中谋求职位 ”，并且他还将培训该领域的其他人。申请人进一步表示，他打算扩展其公司 1-A-C-，2 并“ 专注于向目标人群客户提供：Project Trade、技术学校、飞机维护、修理和大修，面向初创企业和 SBA 公司。 ”他补充说，公司的五年目标是从佛罗里达州的旗舰机库和办公空间发展，为佛罗里达州、加利福尼亚州和印第安纳州的美国工人创造 31 个全职和兼职雇员及承包商职位。在回应审理主任随后的驳回意向通知（NOID）时，申请人提交了一份商业计划，称其事业依赖于发展 1-A-C-，一家将提供飞机管理服务、单引擎和多引擎飞机飞行员外包、涡轮螺旋桨和喷气式飞机飞行员外包、飞机美容（内部和外部清洁）服务以及飞机购买前

1 然而，我们注意到存在重大证据不一致之处，这对申请人的高级学位主张提出了疑问。具体而言，虽然申请人大学文凭的英文翻译以及他提交的学历评估表明他被授予“ 土木工程学士学位 ”，但相应的西班牙语文件仅反映申请人被授予土木工程师头衔（el Titulo de Ingeniero Civil），并未包含对 underlying 学历学位级别的任何提及。

2 为保护隐私，我们仅使用首字母缩写。

评估和咨询服务。尽管申请人还表示他计划继续其作为航空运输飞行员的职业生涯，但他在作为商业计划一部分提交的佛罗里达州、加利福尼亚州和印第安纳州组织架构图中将自己列为公司首席执行官。申请人解释称，他拥有 I-A-C- 50% 的股份，而另外两人各拥有 25% 的股份。根据商业计划，申请人打算第一年向公司投资 150,000 美元，并在接下来四年将部分利润再投资，总投资额为 275,000 美元。

申请人职业计划和商业计划中的实质性信息与其在表格 I-140 上提供的关于拟议就业的信息不一致。具体而言，在表格 I-140 第 6 部分“ 关于拟议就业的基本信息 ”中，申请人表示其全职职位的职位名称为“ 商业飞行员 ”，并称其年薪为 99,640 美元。此外，申请人称其工作职责（相关部分）为“ [驾驶]和导航固定翼飞机在非定期航空承运人航线上飞行，或直升机。需要商业飞行员证书…… ”然而，职业计划和商业计划均未提及申请人在 I-A-C- 或任何其他公司受雇为飞行员，也未提及其年薪。相反，两者均表明申请人的预期就业是公司首席执行官。

申请人必须以独立、客观的证据解决不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重大不一致可能使我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id. 在此，申请人未调和其在I-140表上拟从事商业飞行员工作与在商业计划中担任公司CEO之间的重大不一致。此外，除笼统陈述公司将雇用31名工人且“ 将在佛罗里达州、加利福尼亚州和印第安纳州总共五年运营期内以总计3.40百万美元的工资总额影响贸易、技术学校、飞机维护、维修和大修行业 ”外，他未提供关于其本人在公司内角色和职责的具体信息。鉴于关于申请人在美国拟从事工作的未解决重大不一致以及其拟从事事业缺乏具体性，我们不能给予其提交的专业和商业计划重大证明力，并进一步认定这些不一致削弱了记录中其他证据的可靠性和充分性。

在驳回表格 I-140 时，审理主任承认拟议事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未表明该事业具有国家重要性，以至于其将对美国航空业产生影响，而不仅限于服务其自己公司的客户。因此，审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一项要求，并且“ 因此，对[其中]概述的第二和第三项要求的进一步分析将无实际意义。 ”

在上诉中，申请人主张其工作范围超出特定雇主的界限，并且其商业计划表明拟议事业有潜力产生可观的年收入、创造就业机会并为美国经济做出贡献。他声称其活动将解决全国性的飞行员短缺问题，并通过为美国工人创造就业机会和产生其他实质性积极经济效应，提高美国航空与航天产业的效率。

申请人重申，并引用先前提供的行业报告和在线出版物，指出美国存在严重的飞行员短缺，而作为一名商业飞行员，他可以帮助填补这一短缺。他主张，其在航空业的合格职位，包括超过七年的商业飞行员经验，佐证了他有能力在一个具有国家重要性的领域积极服务于国家，因此他已证明其“ 拟议事业在考虑像他这样水平的专业人士无论是否经过劳工证都能为美国经济做出多大贡献时，显然具有国家重要性 ”。

我们并不质疑申请人作为航空公司飞行员的经验和技能；然而，个人的“ 教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录 ”等因素，虽然在评估该个人是否处于有利地位以推进拟议事业时具有相关性，但对于Dhanasar第一项要件——拟议事业是否同时具有实质性价值和国家级重要性——并不具有实质意义，我们在此语境下无需进一步讨论。参见同上，第888-91页。

此外，虽然我们认可申请人引用了各种关于飞行员短缺以及航空业整体面临的其他挑战的在线出版物，3 但在确定一项事业是否具有国家级重要性时，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”，以及该非公民工作的“ 潜在预期影响 ”的证据，而非关于某一行业、领域或职业重要性的泛泛之论。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，先前提供的出版物均未涉及申请人或其拟议事业，因此，它们未能证明其具体事业如何可能具有国家级重要性。参见同上。

相反，根据申请人对拟议事业的描述，尽管存在上述指出的实质性不一致，该事业似乎使可能使用其服务的特定客户或其他实体和个人受益。首先，证据并未显示“ 在美国公司和其他目前面临飞行员极高需求的组织内谋求职位 ”以及在该领域培训他人将如何产生更广泛的影响，“ 例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响 ”。参见同上。记录也未证明创造总共31个全职和兼职职位4 如何确立“ 雇用美国工人的重大潜力……或其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。因此，由于优势证据并未指向拟议事业的潜在更广泛影响或实质性积极经济效应，记录未能确立申请人在航空领域的拟议事业可能具有国家级重要性。参见同上。

基于上述，我们认定申请人未能确立其拟议事业具有国家级重要性，正如Dhanasar第一项要件所要求的那样。由于仅凭此理由申请人即不符合国家利益豁免资格，我们目前无需讨论他是否满足

3 包括《Covid-19航空复苏飞行计划》、《航空公司与公务机飞行员需求展望》以及《研究预测飞行员短缺将在2022年前回归》。

4 我们注意到，在回应NOTO时提交的T-A-C-组织架构图中，申请人表明公司将雇用数量未指明的清洁工和保洁员；总经理和运营经理；商业飞行员；车辆和设备清洁工；航空检查员；飞机机械师和服务技师；行政助理；会计师和审计师；以及一名列明姓名的飞行员。

Dhanasar第二项或第三项要件，并对这些问题保留我们的意见。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决所需结果并非必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能履行其举证责任，证明其满足Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，他未能确立其有资格或基于自由裁量权以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。