MAR232023_01B5203 · 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：24443910 日期：2023年3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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名飞行员，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士和/或具有特殊能力的个人，以及对此分类所附工作要求国家利益豁免。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申请，认定记录未能证明申请人符合基础EB-2分类的资格，也未能证明其符合Dhanasar框架下的资格。此事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。

一、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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等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)。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须确立其值得“在国家利益”下对工作要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“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）可作为自由裁量事项1，在申请人证明以下各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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人未能证明其作为飞行员具有至少五年学士学位后逐步提升的经验；但本办公室撤回该认定。申请人提供了充分证据证明其具有相当于高等学位的学历。尚待裁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。

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。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的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找 ”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具有国家甚至全球影响。 ”Id.

为支持其申请，申请人提交了多篇关于航空公司飞行员短缺的文章、航空业报告、国家利益豁免资格咨询意见、推荐信以及其职业计划和陈述等证据。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项。

在其I-140表格上，申请人将其工作描述为在非定期承运航线上驾驶固定翼飞机或直升机。其在其初始职业计划和陈述中表示，其将“ 在美国航空公司担任商业飞行员……以帮助缓解美国飞行员短缺。 ”在回应审理主任的证据请求（RFE）和否决意向通知（NOID）时，申请人强调其于2020年成立了一家位于佛罗里达州的有限责任公司（LLC）。其解释称：

自成立以来，我担任首席执行官、首席飞行员和运营总监。除担任飞行员外，我还将能够签约飞行员以执行不同航班。我计划通过购买飞机来扩展我的业务，旨在帮助航空市场，同时在世界各地运送乘客。通过我的公司，我将创造直接和间接就业机会，包括公关人员、飞行员、空乘人员、机械师、签派员、地面运输人员等。

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

在此，申请人将其拟议事业从为美国航空公司担任飞行员改为创业并为包机航班招募其他飞行员。尽管申请人在其新的拟议事业中仍可能担任飞行员，但其似乎侧重于为美国航空公司驾驶飞机之外的众多活动。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合获得资格后予以批准。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。此外，申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如对初始批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项无记录事实支持的申请。申请人在2018年提交初始申请后成立了其新业务。USCIS法规明确规定申请人必须在提交申请时确立所寻求利益的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。如申请人希望USCIS将其作为I I的所有者和运营者的新事业予以考虑，其必须提交新的申请。本办公室的决定将侧重于最初陈述的拟议事业。

作为飞行员，申请人表示其能够“ 对美国这里的航空公司作出重大贡献 ”。其解释称，该事业将“ 实质上有利于美国经济和国家利益，考虑到航空业的国家重要性以及美国飞行员的严重短缺 ”。其进一步解释称，其事业将通过增强美国航空市场、解决国家飞行员严重短缺以及帮助美国经济（因为多个行业因飞行员短缺而在商业上受损）来潜在地影响美国。申请人进一步主张其事业将因其活动的连锁效应而产生广泛影响。其逐字解释称：

其工作将有利于航空公司；有利于需要其航班所载货物的政府、企业和个人；并将由于全球范围内需求和航空旅行的增加而对[美国]各地和全球的其他企业和行业产生众多连锁效应。以货物形式在[美国]境内成功运输货物会带来经济效益，例如产生更多收入，并最终在国家层面增加[美国]的资金流动，从而为美国国内生产总值作出贡献。

文章和报告证明了航空公司飞行员的短缺；然而，某一特定领域的全国性专业人员短缺并不必然确立拟议事业的国家重要性，因为其本身并不确立拟议事业的影响。尽管文章和报告提供了有用的背景信息并确立了申请人拟议事业的实质价值，但本办公室仍认定，参考材料中无一讨论申请人的具体拟议事业。正如审理主任所解释的，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“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室承认航空领域的重要性以及解决国家飞行员短缺问题的重要性；然而，申请人未能充分解释其作为美国航空公司飞行员的工作将如何解决飞行员短缺或产生达到国家重要性水平的影响。记录中还包含证据表明

申请人曾在军队服役，并因其工作获得嘉奖和感谢证书。此类证据表明申请人服役卓越、荣誉和功绩，但不支持对航空领域产生影响的认定。

我们审查了申请人的推荐信，并注意到作者对申请人个人和专业品质的高度评价。虽然作者描述了申请人的经验、技能和过往成就，但没有一封信提及拟议事业或解释其为何具有国家重要性。作者描述了申请人的成就，但未证明这些成就如何影响该领域。相反，所提供的例子表明申请人拥有成功的职业生涯，这使委内瑞拉军方和其他雇主受益，但并未使整个航空领域受益。

未指明该领域具体影响的泛泛结论性陈述证明价值甚微。参见 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS 可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。同上。另参见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为关于“ 事实 ”的证据）。在此，这些信件不支持申请人在 Dhanasar 第一项要件下的资格，因为它们未讨论拟议事业或解释其为何具有国家重要性，也未描述申请人对该领域的具体影响。

申请人提交了一份来自 !大学航空系教授 的咨询意见，涉及申请人获得国家利益豁免的资格。在咨询意见的国家重要性部分，他主要讨论了美国飞行员短缺的统计数据、航空业，以及拉丁美洲航空业强劲和高质量的性质。该咨询意见未包含对拟议事业或其国家重要性的讨论，而是强调航空领域的重要性。此外， 重复了申请人已在简历中提供的许多信息，未添加足够的独立分析。作为裁量事项，我们可以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)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责就个人获得所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。同上。在此，该咨询意见证明价值甚微，因为它未有意义地涉及拟议事业的细节及其为何具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任在审查证据时未适用正确的举证标准。为支持其主张，他主要依赖先前提交的证据和论点。虽然申请人作为飞行员的服役将使其雇主及其运送的乘客受益，但证据不支持认定申请人将因其拟议事业而实质性缓解航空公司飞行员短缺。申请人反复强调该领域的重要性和短缺，而非拟议事业的重要性。正如我们所解释的，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

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议事业的国家重要性。然而，申请人的专长涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有实质价值和国家重要性。

我们认定，申请人未提供足够证据来佐证其关于拟议事业具有国家重要性的主张。即使考虑所称的涟漪效应，申请人的拟议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并不明显。在没有提供证据佐证的情况下，声称某项事业具有国家重要性或将产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在没有足够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。

证据未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其获得国家利益豁免的资格。根据 Dhanasar 所述第二项和第三项要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于所认定的驳回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关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争议问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。