OCT072022_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

案号：22720786 日期：2022年10月7日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名飞行员，寻求第二优先移民分类，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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格。然而，审理主任否决了申请，认为证据未能证明拟从事的事业具有国家重要性。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任适用了错误的证明标准、未正确审查每一项证据，且决定有误。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求豁免——

(i) 国家利益豁免……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位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至少五年专业领域逐步递进的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

专业指该法第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入门最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人提供了充分证据证明其具有相当于高级学位的学历。尚待确定的剩余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

在其I-140表格上，申请人将其工作描述为驾驶固定翼多引擎飞机运送乘客。他在初始职业计划和陈述中表示，他将“在[美国]航空公司内寻求职位”。在记录的其他部分，申请人强调他“打算推进其作为[飞]行员的职业生涯，利用其在飞行操作、飞行培训和副驾驶评估、飞行安全以及飞机维护方面的专长，帮助填补飞行员短缺并提高美国航空和航空业的效率，从而发展航空领域。”关于其拟从事事业的国家重要性，申请人表示该事业将“实质性惠及美国经济和国家利益，考虑到航空业的国家重要性”。他进一步解释其事业将通过以下方式对美国产生潜在影响：

- 填补因航空公司飞行员短缺而空缺的飞行员职位；
- 在飞行学校担任认证考官；
- 培训新一代飞行员；
- 监控发动机、燃油消耗和其他飞机系统以提高飞行效率；以及
- 产生税收收入。

申请人进一步主张，由于其活动的连锁效应，其事业将产生广泛影响。他逐字解释称：

[他]的工作将惠及航空公司；需要其航班所载货物的政府、企业和个人；并由于全球范围内需求和航空旅行的增加，将对[美国]各地和全球的其他企业和行业产生众多连锁效应。货物的成功运输

以商品形式在[美国]境内运输，产生经济效益，例如创造更多收入，并最终在国家层面增加[美国]的资金流动，从而促进美国国内生产总值。

为支持其主张，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。虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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. at 889。

这些文章和报告证明了航空公司飞行员短缺；然而，正如审理主任所解释的，“ 存在一套劳工证程序来应对各领域的短缺。仅仅在一个存在短缺的领域工作，不足以表明[申请人]拟议的事业具有预期的国家影响。 ”同样，尽管这些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重大价值，但我们仍得出结论，这些参考资料均未讨论申请人具体的拟议事业。正如审理主任所解释的，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见同上第889页。我们承认航空和航天领域的重要性，也承认解决全国飞行员短缺问题的重要性；然而，申请人未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问题，或产生达到国家重要性水平的影响。

尽管我们承认申请人声称审理主任未考虑其提供的来自前同学和该领域专业熟人的支持信，但记录不支持这一结论。相反，该决定反映对信件进行了具体考虑，信件中的引文以及结论——即信件表明申请人“ 是一名有成就的飞行员 ”，但“ 尚未证明拟议事业具有国家重要性 ”——即为证明。在我们的审查中，我们同样得出结论，推荐信赞扬了申请人的个人和专业品质，并展示了他令人印象深刻的经验和技能组合。虽然信件作者认可申请人过去的成就，但没有一封信描述了拟议事业或解释其为何具有国家重要性。例如，I I 一位前同学在 I Air Force Academy，提到了申请人在航空领域的成就，但他没有用展示申请人工作对该领域影响的实例来佐证其陈述。相反，I I 仅提供了申请人在其职业生涯中成就的实例，这些成就似乎使其雇主受益，但并未超出其雇主而触及整个航空领域。

记录中包含证据表明申请人曾在军队服役，并因其工作获得嘉奖、感谢信、祝贺和晋升。此类证据表明申请人杰出的服务、荣誉和功绩，但不支持对航空领域影响的认定。审理主任考虑到拟议事业还包括对其他飞行员的培训和

训练。然而，在Dhanasar案中，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。因此，审理主任承认培训该领域他人的重要性，但解释说“仅仅表明[申请人]已培训飞行员并打算在美国继续这样做，并未达到国家重要性的水平。”

未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。见1756, Inc. v. US. Att'yGen., 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。另见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为“事实”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。

申请人提交了一份来自I 大学航空系I 教授的咨询意见，涉及申请人获得国家利益豁免的资格。在I I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，I I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。作为自由裁量事项，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)。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，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很小，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。

申请人表示他打算在美国“寻求职位”并“推进其职业生涯”。然而，国家利益豁免的目的不是使申请人能够在美国进行求职。此外，此类陈述表明拟议事业的影响更多是为了申请人而非国家。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，但证据不支持认定申请人将因其拟议事业而有意义地减少航空公司飞行员短缺。申请人在其更新的职业计划和陈述中表示，他已对航空业作出重大贡献。然而，他未用实例或证据佐证这一主张，说明他如何影响了该行业。申请人反而依赖其职业成就来确立其对行业的影响。虽然其职业成就表明他在各职位上表现良好，但它们不支持认定他影响了该领域。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑某些证据，并在审查证据时未适用正确的证明标准。为支持此主张，他依赖

主要依赖先前提交的证据和论点。尽管我们承认申请人的上诉主张，但我们仍得出结论，记录中的文件不足以确立拟议事业的国家重要性，如Dhanasar先例决定第一项要件所要求。

申请人反复依赖与该领域重要性相关的论点，而非拟议事业的重要性。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议事业的国家重要性。此外，申请人 heavily 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国人 ”。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重大价值和国家重要性。

我们得出结论，申请人未提供足够证据佐证其主张，即拟议事业具有国家重要性。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以达到国家重要性水平并不明显。声称一项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响而不提供佐证此类主张的证据是不够的。申请人必须用相关、有证明力和可信的证据支持其主张。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预期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给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人主张，审理主任未依据Dhanasar其余各项要件对证据进行分析，存在错误。具体而言，他主张审理主任错误地认定对这些要件进行分析不会产生任何有意义的作用。然而，记录显示，审理主任在发出拒绝意向通知（NOID）时已依据全部三项要件提供了分析。此外，审理主任在决定中明确表示“ 本决定已考虑所有提交的证据 ”，表明申请人对NOID的答复已被纳入记录并得到适当考虑。由于申请人必须依据Dhanasar的每一项要件确立资格，在任何单一要件下未能做到这一点，必然会使国家利益豁免的整体资格不成立。因此，尽管我们认可申请人关于审理主任未进一步分析申请人资格存在错误的主张，但申请人并未说明提供此类分析将如何改变审理主任决定的结果。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，依据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析不会产生任何有意义的作用。

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)（“法院和行政机关无须对其结果而言无需裁决的问题作出认定”）；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）。

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的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。