SEP072023_05B5203 · 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：28087110 日期：2023年9月7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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士的分类资格，但他未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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)。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

为确立国家利益豁免的资格，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。其次，申请人必须证明其值得获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

[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）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士的资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

申请人最初表示他打算在美国担任飞行员/航空公司机长。提交申请时，申请人受雇于I I，一家在佛罗里达州I I运营的私人飞机包机公司，担任飞行员、安全总监、培训经理、地面教员和联邦航空管理局（FAA）联络员等职位。记录还显示，他同时受雇于犹他州I I的 航空公司担任机长。

在一份个人陈述中，申请人陈述如下：

基于我的经验、专业知识和独特能力，我寻求继续作为飞行员服务于这个伟大的国家。我在联邦法规第91、121和135部下的飞行经验将使我能够指挥任何类型的飞机执行任何类型的操作，从而直接帮助缓解美国的巨大短缺。此外，凭借我多年的经验以及我在联邦法规第61、135和141部下培训飞行员的高水准教学，我将通过指导、教学和咨询下一代飞行员和航空承运人，帮助缓解呈指数级增长的飞行员短缺。

申请人还提交了其学历证书、行业文章和报告、职位邀请函以及推荐信的副本，以支持其资格。

审理主任签发了补充证据请求（RFE），指出最初构成的记录不足以证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任注意到，申请人未就其打算在美国做什么提供具体见解，并要求对拟议事业进行详细描述，以便审理主任能够根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人提交了一份声明，表明他在申请提交后开始担任I I的副总裁，并表示其打算继续在美国担任此职务

。他还声称将继续担任I~--~航空公司的机长。

在一份更新的个人陈述中，申请人表示，作为DII的副总裁，他将继续“ 提供咨询服务、编写程序手册，并作为私人公司与FAA之间的联络人，以确保美国航空企业遵守FAA法规 ”，并将“ 为公司提供LevelFlight软件的技术项目开发服务 ”。他进一步陈述：

也许我正在为II承担的最大任务是开设一所新学院。这将是一所新型且独特的航空学校，将直接解决航空业内的多项不足。当我加入公司时，我能够在两个月内为全部六门课程编写培训大纲、课程设置和教学大纲。我直接与FAA沟通，确定了这个前所未尝试项目的确切法律细节，我们现在正寻求在今年年底前获得最终认证。这所学校的一个主要目标是解决困扰行业的飞行员能力下降问题。随着飞行员短缺，当今操作飞机的飞行员质量显著下降。一些航空公司现在不经过面试就招聘飞行员，甚至试图豁免持有[航空运输飞行员]执照所需的最低联邦飞行时间。在飞行学校，我们旨在通过将飞行员置于高压力环境中，并以回归基础的方法剥离其电子和软件保护，来提升全国飞行员的质量和技能。这种方法的目的在于确保飞行员具备飞行飞机所需的不仅仅是最低限度的知识。相反，我们希望培训并毕业能够为所有乘客的安全处理极端和紧急情况的专家级飞行员。

申请人还提交了意见书以及额外的推荐信、文章和研究，以支持其获得职位邀请豁免的资格。

在否决申请时，审理主任认定申请人提供的描述和书面证据不足以具体确定其拟议事业，因此未能确立拟议事业的实质价值和国家重要性。审理主任注意到，除了对其拟议职责的一般描述外，申请人对其拟议事业提供了两种不同的描述。审理主任注意到，申请人最初表示打算担任飞行员/航空公司机长，但后来在RFE回复中表示，他将在私人航空公司开设一所飞行学院，并将在该公司担任副总裁，同时保持其商业飞行员/航空公司机长的职位。审理主任认定，除了实质性改变原始拟议事业外，申请人未能证明——在事业可被理解的范围内——其事业具有雇用美国工人的重大潜力、为美国带来实质性的积极经济影响，或拟议事业对国民经济带来的利益将达到 Dhanasar 框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张他已以优势证据确立了其工作的实质价值和国家重要性，且审理主任的决定有误

，因为它“适用了更严格的标准”的证明。申请人进一步主张，审理主任未考虑最初提交及回应RFE时提供的全部证据，因而有误。

关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须表明其主张“更可能为真”或“很可能为真”。为判定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。

首先，我们注意到申请人的拟议事业对于该事业是否具有实质价值并具有国家重要性具有实质意义。参见Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248（Reg'l Comm'r 1978）；另参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即确立所寻求福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169，175（Comm'r 1988）；另参见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45，49（Reg'l Comm'r 1971）。

如上所述，申请人在回应补件通知（RFE）时提出了新的拟议事业，而非确立初始申请中所述拟议事业的国家重要性。申请人在RFE答复中并在本上诉中主张的新计划描述了关于拟议事业的一系列新事实。申请人通过担任一家私人航空公司副总裁提供咨询服务、并意图代表该公司运营一所飞行学校的拟议事业，是在提交日之后提出的，不能追溯性地确立资格。因此，我们认定申请人对拟议事业作出了不被允许的实质性变更。[2] 如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项没有记录事实支持的申请。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，在上诉中，我们将考虑记录是否表明初始提交时提交的拟议事业——飞行员/航空公司机长——具有国家重要性。我们认定其不具有国家重要性。

如最初所述，申请人在提交时受雇于一家商业航空公司和一家私人飞机包机公司，并拟议通过继续担任飞行员/航空公司机长来为航空业作出贡献。此外，在其为支持申请而提交的个人陈述中，他表示意图在航空业内还提供指导、教学和咨询服务。申请人未提供其将于何时担任上述每一角色的时间表，且不清楚在这些领域中的任一领域获得职位即为拟议事业，还是拟议事业涉及申请人同时或先后履行这些角色。总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法判定其是否具有实质价值，因为申请人的拟议

2 申请人的律师在上诉中主张，回应RFE时对拟议事业所作的变更不构成实质性变更，因为依据INA § 204(j)，“申请人能够变更就业，只要其属于相同或相似的职业分类。”然而，律师的论点有误，因为这一基于就业的移民签证类别并不与特定工作邀请挂钩，且寻求工作邀请要求国家利益豁免的个人无须依据INA第204(j)条请求工作可携带性。

事业尚未被清晰界定。因此，我们同意审理主任的认定，即申请人未提交有说服力的证据以支持实质价值的认定。申请人负有举证责任，既要以优势证据积极确立Dhanasar框架下的资格（实质价值是其中一部分），又要以优势证据确立其资格。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

在判定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 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内具有国家甚至全球影响 ”。同上。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

我们同意审理主任的认定，即申请人未提供充分的文件或解释说明其拟议事业如何具有国家重要性。国家利益豁免的目的不是为申请人提供从事求职或推进其自身职业、同时仅为国家带来附带利益的机会。尽管他有许多想法，但除了在美国航空业获得一份作为飞行员、导师、教员或顾问的工作之外，其拟议事业具体涉及什么仍不清楚。此外，我们不知道他是否意图履行其所描述的全部职能，还是仅担任所确定职位中的某一个。在Dhanasar中，我们认定申请人必须指明“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见同上，第889页。虽然它可能包括上述职位中的一个或多个，但我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法判定其国家重要性。

在整个记录中，申请人指出其在该领域的背景、教育和经验，指出其拥有丰富的专业经验，并有大量飞行培训和证书以及与美国联邦航空管理局（FAA）合作的经验作为支持。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及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国民身上 ”。同上，第890页。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件的第二项考量下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

我们注意到，虽然申请人作为飞行员/航空公司机长可能为美国私人或商业航空公司在美国国内或国际飞行，但仅仅拥有国内或全球航线并不确立该事业具有国家或全球影响。在申请人拟议事业可被理解的范围内，我们认定其未证实其在航空业的具体工作将如何解决飞行员短缺或积极影响经济。具体而言，一名飞行员将如何改善全国性短缺或引发重大积极经济影响，尚未得到解释。假设申请人同时或选择性地决定追求其初始事业，即担任飞行员/航空公司机长并在航空业内提供指导、教学和咨询

服务，其未提供充分信息说明其在航空领域的工作将如何达到国家重要性的水平。虽然此类事业可能影响其运送的个别乘客、其培训的个人或其工作所在的雇主或航空公司，但该工作的国家重要性尚未得到充分解释或证实。同样，在Dhanasar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。

申请人主张，其拟议事业具有国家重要性，因为美国面临严重的全国性、且可能波及全球的飞行员短缺。此外，申请人还主张，飞行员和航空领域对经济极为重要，其拟议事业将带来实质性的积极经济影响。为支持其关于飞行员短缺和积极经济影响的两项论点，他提交了大量关于航空业、其经济影响以及航空公司和飞行员所面临挑战的文章。虽然这些文章提供了有用的背景信息，但在本案中价值有限，因为申请人的具体拟议事业仍不明确。3 此外，在确定国家重要性时，相关问题并非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 ”。Id. at 889。在此，申请人未能证明其个人就业将如何影响全国航空就业水平或更广泛的美国经济，以达到符合国家重要性的程度。需要注意的是，飞行员以及航空教员的短缺，在Dhanasar框架下并不使其拟议事业具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

申请人进一步主张，审理主任未适当考虑某些证据，并且在审查证据时未适用正确的证明标准。为支持该主张，他主要依赖先前提交的证据和论点。我们承认申请人的上诉主张，但仍认定案卷中的文件不足以确立拟议事业的国家重要性，而这正是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。4 例如，虽然申请人提交了多封来自航空领域其他人的推荐信，但没有任何一位作者讨论了最初所述的申请人事业。相反，这些作者主要关注申请人过去的工作经验和成就。尽管案卷中包含关于申请人在航空业长期职业生涯的陈述，且写信人赞扬申请人的资历并称赞其工作，但我们关于申请人拟议事业的信息不足，无法就其是否具有实质价值和国家重要性作出认定。在此，申请人未说明他将花多少时间担任飞行员/机长，相对于在航空领域提供指导、教学或咨询服务。再次强调，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；

3 我们进一步注意到，申请人的律师在案卷中多处引用这些报告和文章，主张美国航空业的状况影响许多不同行业。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并概括主张其作为飞行员和一家私营航空公司副总裁的拟议事业将通过使人员、商业和货物不受中断地流动，缓解飞行员短缺并帮助国民经济。然而，律师的主张不构成证据。Matter of Ohaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。律师的陈述必须以独立证据在案卷中予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。
4 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已经审查并考虑了每一项。

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 ”。Id.

申请人还提交了来自 大学数学与计算机科学系一位教授以及 大学航空航天工程一位助理教学教授的咨询意见。两位作者主要关注申请人作为.__ _____副总裁的角色，在该职位上他拟提供咨询服务、担任FAA联络人，并建立一所飞行学院以培训飞行员。如上所述，这一拟议事业是在回应补件通知时首次提出的，构成对申请人最初拟议事业的实质性变更，我们不会在上诉审查中予以考虑，因为申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175; see also Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。因此，作者关于申请人在 I I就业的评论几乎没有证据价值。

作者还讨论了申请人的资历，以及关于美国飞行员短缺、航空安全和航空业整体的统计数据。咨询意见未包含对最初拟议事业或其国家重要性的讨论，而是关注申请人的新事业和航空领域的重要性。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)。然而，如果某项意见与案卷中其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终认定；提交专家意见书并非资格认定的推定证据。Id. 在此，咨询意见证明价值很小，因为它们未有意义地讨论最初所述拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

由于申请人未证明他打算从事其最初事业，且由于他未提供关于其拟议事业的充分信息和文件，他未能证明该事业具有实质价值和国家重要性。因此，我们无法认定他满足Dhanasar框架的第一项要件。由于所认定的拒绝依据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第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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，我们认定他未能证明其有资格或以其他方式作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。