SEP142023_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：28055009 日期：2023年9月14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）

申请人是一名飞机飞行员，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)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请、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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需工作邀请、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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

虽然该法及有关规定均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，如果申请人证明以下各项，USCIS 可作为自由裁量事项授予国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质

价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求对美国有利。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。该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级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

最初，在为支持其表格 I-140（外籍工人移民申请）而提交的商业计划中，申请人将其事业描述为一项计划，旨在“ 促进喷气式飞机所有者和运营者将其私人拥有的喷气式飞机或机队的行政管理外包给[申请人的公司] ”。更具体而言，该商业计划称，申请人的公司“ [在]佛罗里达州……运营……使客户能够外包日常繁杂事务，包括协调喷气式飞机的维护和修理、安排机库租赁、安排行程以及管理机组人员等任务 ”，例如“ 提供专业飞行员服务 ”、“ 与购买航空保险相关的服务 ”、“ 与供应商谈判批量燃油合同 ”以及“ 运输物流服务 ”。

然而，该商业计划包含与表格 I-140 上就申请人拟议就业所提供信息不一致的重要信息。申请人必须以指向真相所在的独立、客观证据解决不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致本办公室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. 具体而言，在表格 I-140 第6部分“ 拟议就业的基本信息 ”中，申请人声称其全职职位的职称将为“ 专业飞行员 ”，并表示其年薪将为50,000美元。此外，申请人就其拟议就业提供了以下非技术性职位描述：“ [驾驶]并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。包括具有类似证书的包机飞行员，以及空中救护和空中游览飞行员。不包括区域、国内和国际航空公司飞行员。 ”然而，该商业计划称，“ 一旦[申请人]的 EB-2 签证获批，他将担任总经理职位 ”——而非表格 I-140 上所示的专业飞行员——并且其年薪第一年将为72,000美元，到第五年增至81,037美元，而非表格 I-140 上所报告的50,000美元。申请人在表格 I-140 上就其拟议就业提供的非技术性职位描述完全未提及任何类似于公司总经理职责的内容，无论全职还是兼职。

此外，该商业计划还称，申请人的公司将在第一年雇用一名飞行员（六名总员工之一，包括作为总经理的申请人和两名独立承包商），其工资将“ 按年薪41,600美元的11个月薪资计算 ”，而非50,000美元。该商业计划进一步称，公司将在第三年雇用第二名飞行员（总计七名员工，包括作为总经理的申请人），飞行员的年薪将从第三年的44,133美元增至第五年的46,821美元，仍低于表格 I-140 上所示该职位的50,000美元年薪。记录未调和商业计划中关于申请人职称、年薪以及其公司飞行员总体工资的信息与表格 I-140 上所提供此类信息之间的众多重要不一致；因此，该商业计划仅具有极小的证明价值，记录中其他证据的可靠性和充分性也同样降低。参见 id.

针对审理主任的拒绝意向通知（NOID），申请人提交了一份个人陈述，其中相关部分重申，其拟议事业是一项计划，旨在“ 继续向[]所有我已建立关系的公司提供我的航空服务，包括，并继续蓬勃发展，成为世界上最'----------'的专业飞行员之一。 ”本办公室注意到，与提交表格 I-140 时提交的商业计划相比，申请人为回应 NOID 而提交的个人陈述并未涉及作为总经理全职工作，或雇用和监督其公司将雇用的其他飞行员，进一步降低了该商业计划的证明价值。参见 id.

审理主任承认“ 记录证明拟议事业具有实质价值 ”。然而，审理主任指出，“ 美国对像他这样的人的高需求……本身并不能证明其工作将影响更广泛领域，或以其他方式产生达到国家级重要性水平的影响。 ”审理主任进一步认定，“ 申请人未能证明该具体事业……具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供重大积极经济影响。 ”因此，审理主任得出结论，记录“ 未能证明拟议事业具有国家级重要性 ”。审理主任进一步得出结论，记录不满足 Dhanasar 的第二项和第三项要件。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人引用了其为回应审理主任的 NOID 而提交的陈述，并概述了其以往的学术、就业和培训经历。他还表示，记录中关于通用航空业的各种出版物“ 客观地证明了[申请人]作为飞行员的角色具有国家级重要性，因为这些出版物强调了飞行员对运输业和国民经济所作的关键贡献。 ”

在判定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ 该非公民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性、符合第一项要件的事业示例，即“ 在某一特定领域内具有国家乃至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

申请人在上诉中结合 Dhanasar 第一项要件提及其既往学术、就业和培训经历，属于援引不当。尽管个人的既往学术、就业和培训经历对 Dhanasar 第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义，但它们对 Dhanasar 第一项要件——拟议事业是否同时具有实质价值和国家级重要性——不具有实质意义。见同上，第888-91页。由于申请人的既往学术、就业和培训经历对其拟议事业是否可能具有国家重要性不具有实质意义，我们无需进一步论述。见同上。

同样，申请人在上诉中援引记录中关于其拟议事业是否可能具有国家重要性的各类出版物，属于援引不当。如前所述，在判定国家重要性时，我们关注的是“ 该非公民拟从事的具体事业 ”，而非对某一行业、领域或职业重要性的泛泛之论。同上，第889页。申请人在上诉中援引的记录中的出版物——标题如“ 全球航空业促进经济发展 ”和“ 美国航空业就业——统计与事实 ”——均未涉及申请人、其拟议事业，或该事业如何可能在“ 某一特定领域内具有国家乃至全球影响 ”，或以其他方式具有更广泛影响，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。由于这些出版物未涉及申请人或其具体事业，它们未能证明申请人的具体事业如何可能具有国家重要性。见同上。

根据申请人在记录中对其拟议事业的描述，并撇开上文所述重大不一致之处，其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。然而，记录未能证明“ 提供[申请人]航空服务 ”的拟议事业将如何产生超出其客户或其他可能使用其服务的实体和个人的更广泛影响，“ 例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”。见同上。同样，记录未能证明在佛罗里达州I I雇用共七名工人——包括申请人和两名独立承包商——如何体现“ 具有雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。由于记录未能证明拟议事业具有潜在的更广泛影响或实质性积极经济影响，故未能证明拟议事业可能具有国家重要性。见同上。

综上，申请人未能证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们对记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已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

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，亦未能以自由裁量方式表明其理应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。