AUG152024_02B5203 · 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：33388401 日期：2024年8月15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）

申请人是一家驾校的所有者，寻求以特殊能力个人的身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该分类的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）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该申请，认定记录未能证明申请人是具有特殊能力的个人、拟议事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进该事业，或豁免职位offer要求将是有益的。1 现本事项依8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，375-76（AAO 2010）。本办公室对本案问题重新审查。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

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 若申请人如此满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需专长程度并将

1 在上诉书面论证意见中，申请人主张审理主任在决定第二页认定申请人符合签证分类和国家利益豁免资格。本办公室承认该段落存在错误，但决定中随后的分析明确表明审理主任认定申请人未确立签证分类或国家利益豁免的资格。
2 若此类证据不直接适用于个人职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认该两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性有利于美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求给予“国家利益”方面的裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884，889（AAO 2016）提供了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项4授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 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offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人主张以特殊能力个人身份符合EB-2移民分类资格。然而，由于本办公室认定其不符合且作为裁量事项不值得国家利益豁免，且该认定对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝触及并特此保留其作为特殊能力个人资格的问题。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见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时拒绝在上诉中触及替代问题）。

A. 实质性价值和国家重要性

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于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未来影响。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

上诉书面论证意见称申请人的企业将“为美国道路更安全的未来、更大的经济稳定性和更熟练的劳动力”作出贡献。尽管所提供的证据表明该事业具有实质性价值，但并未显示该事业具有国家重要性。

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，本办公室聚焦于“该

4 见Flores v. Garland，72 F.4th 85，88（第五巡回法院2023年）（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

外籍国民拟从事的具体事业。”见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，本办公室进一步指出“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具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“[一]项事业若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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上第890页。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作潜在未来影响的证据。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. 第893页。

在此，申请人在上诉中主张其拟议工作具有国家重要性，因为它将“通过减少事故、改善车队管理[、]促进安全驾驶实践”为美国经济作出贡献并增强经济。该书面论证意见称该事业将通过培训驾驶员、分析事故主要原因以及咨询商业车队所有者来减少事故。尽管申请人声称该事业“注定超越边界并带来宝贵利益”，但其未解释这一单个企业将如何对驾驶安全领域产生国家重要性层面的影响。主张需要支撑，因为断言本身不构成证据。见，例如，Matter of S-M-，22 I&N Dec. 49，51（BIA 1998）（“书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不享有任何证据权重”）。

记录也未充分证明国家重要性。5 为支持第一项要件，申请人提供了收入文件、推荐信及其过往工作成果的证据。6 尽管这些信件均赞扬申请人的技能及其过往商业成功，但它们未具体说明申请人的企业将如何对国家重要性层面的驾驶安全行业或经济作出贡献。此外，申请人未解释其余证据与国家重要性的相关性，因为这些证据指向申请人的过往成就和经验，而非该具体事业在驾驶安全领域的潜在影响。一般而言，此类证据更适合第二项要件，即确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

申请人还提供了来自 博士的一封信。作为裁量事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r 1988）。尽管如此，若意见与记录中其他信息不一致或在任何方面存疑，本办公室将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。本办公室最终负责就个人是否符合所寻求利益的资格作出最终决定；提交专家意见信并非资格的推定证据。同上。

在此，该参考意见证明价值甚微，因为I 博士的评估反复就国家重要性作出缺乏充分依据的结论性陈述。首先，他一般性地讨论该企业的目标及其财务预测。他草率地得出结论认为财务

5 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑每一份文件。
6 本办公室注意到，在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了在申请提交之后产生的投资者意向书。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、(12)。

预测意味着该企业具有全国重要性。然而，他未能说明所提供的财务预测将如何在全国重要层面上产生影响。其次，他审查了该企业将在重要领域运营的各种方式。他进一步主张，该企业将促进中小企业的成功，增进社会福利，并且是国家倡议的对象，因为该公司将教授安全驾驶技巧从而减少事故。他得出结论，由于该企业将涉及重要领域，因此它也具有全国重要性。这些部分作出了推定性的结论，却没有分析和证据予以支持。此外，这些论点忽略了我们在Dhanasar案中设定的要求。决定一项事业是否具有全国重要性的，不是该领域的重要性，而是该特定事业将如何以与全国重要性相称的层面影响该领域。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在这段冗长的论述中，Dr.I !声称该公司将具有深远的影响，但从未解释申请人的拟议事业如何在全国重要层面上影响驾驶安全领域，或他的事业如何产生与全国重要性相当的经济影响。从所提供的证据来看，申请人未能证明其拟议事业将对驾驶培训行业产生全国性影响。

此外，他未能证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。一项具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，可能具有全国重要性。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。然而，在此，商业计划未能充分支持这些就业和收入创造的预测。

申请人的商业计划预计申请人的公司将在第五年达到13名员工的总数。他还预测第一年将产生633,600美元的收入，到第五年增至1,858,560美元。然而，该计划未解释这些预测是如何计算的，也未充分澄清这些预测将如何实现，记录中也不包含支持商业计划财务预测的证据。优势证据标准要求证据表明申请人的主张很可能是真实的，其中真实性的判定是基于每个个案的事实情况作出的。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。在评估证据时，真实性不能仅凭证据的数量来确定，而应凭其质量来确定。参见同上。在此，缺乏支持性细节削弱了商业计划的可信度和证明价值。

即使我们假定商业计划中的所有预测都是准确的，记录中仍缺乏证据表明其影响将具有全国重要性。支持申请的申请人商业计划主张，他的企业具有全国重要性，“ 因为它将对当地市场作出贡献，赋能企业，并使美国社会繁荣国家经济。 ”然而，申请人未提供文件支持这些关于该公司将带来全国重要性层面的实质性经济增长的陈述。记录未说明按照商业计划所预测的创造13个就业岗位和产生收入将如何在全国重要性层面上产生实质性的积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。因此，申请人未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性的水平。据此，

记录未能充分证明申请人的拟议事业具有全国重要性。

正如Dhanasar案认定课堂教师的拟议事业不具有全国重要性，因为它不会更广泛地影响该领域一样，我们认定记录未能证明申请人的拟议事业将充分延伸至其客户之外，以更广泛地影响该地区或全国。26 I&N Dec. 第893页。他未能表明申请人事业所产生的对地区或全国经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。同上，第890页。

据此，我们认定记录未能证明申请人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的全国重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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Bagamasbad，429 U.S. 第25页（指出“ 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 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页注7（在申请人本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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定他未能证明其符合资格，或经自由裁量后以其他方式应当获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。