DEC092024_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

案由：34868765 日期：2024年12月09日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名报关行经营者和首席执行官，寻求以特殊能力人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求（国家利益豁免）。《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该申请，认定申请人未能证明其作为特殊能力人士的资格或获得国家利益豁免的资格。此事现由我们审理上诉。8 C.F.R. § 103.3。申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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 Christo'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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。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)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需程度的专业知识，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两步骤审理方法在特殊能力人士情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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）可以作为自由裁量事项3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将惠及美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2签证分类

审理主任认定申请人不符合特殊能力人士的资格。由于记录中的证据未能以优势证据证明申请人有资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免，我们将把其是否作为特殊能力人士符合EB-2分类资格的问题留待日后如有需要时再行审议。4

B. 实质性价值和国家级重要性

Dhanasar的第一项要件——实质性价值和国家级重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业及其“潜在预期影响”。同上，第889页。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，我们考虑其潜在预期影响。同上。“事业”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。例如，虽然工程是一个职业，但拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅仅列出工程师的职责和责任。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

记录反映申请人的拟议事业具有实质性价值，因为它属于上述实质性价值领域范围。因此，我们将首先确定记录中显示的申请人的

3 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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裁决中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。
4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所需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. 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）。

事业，然后评估申请人支持该事业国家级重要性的证据。

申请人主张其是一家航空和报关公司的首席执行官，其拟议事业是“ 创办一家公司，[已隐去]专门从事进出口清关、飞机进出口、货运代理和物流以及海关审计。 ”他进一步主张[已隐去]“ 将为飞机零部件以及飞机和直升机的进出口提供全面的咨询服务。重点是确保遵守税务和海关法规并满足交付期限 ”，并“ 提供货运代理和物流方面的咨询服务，旨在降低全球成本、处理危险货物和解决超大件运输问题。 ”他主张“ 通过促进新型飞机和航空部件的进口，他为该国航空业的增长和创新做出贡献。这直接影响技术转让和航空业的进步，这对美国的技术发展至关重要。 ”此外，他表示“ 飞机部件的进出口需要对航空航天工程和制造工艺有深入理解。[他的]工作有助于航空航天材料、部件和系统的流动，从而支持STEM相关行业的增长 ”，并且“ [他在]飞机部件和飞机国际贸易方面的专业知识与STEM进步相一致，通过促进技术转让、增强工程和制造工艺以及促进全球合作。 ”申请人的商业计划表明[已隐去]“ 将总共创造17个直接就业岗位，负责创造47个间接就业岗位 ”，并“ 在第5年产生相当于2,839,447美元的最终需求产出影响，因为其总收入将达到1,625,607美元。 ”

在上诉中，申请人主张审理主任“ 未能处理最初随I-140申请提交的证据以及随后随RFE回复提交的证据，从而错误地认定申请人的拟议事业不具有国家级重要性；以及权衡之下，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将惠及美国。 ”

在此，申请人主要依赖航空运输、清关和供应链对美国经济的重要性。然而，这错误适用了Dhanasar框架。在确定国家级重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上。一家本地物理治疗企业以及美国物理治疗师的短缺，在Dhanasar框架下并不使拟议事业具有国家级重要性。

申请人的商业计划对公司营销与增长策略及预计销售额作了概括性描述，并声称“ 通过确保航空相关货物的高效流动，[申请人]促进航空业内的国际贸易，最终在国内外促进经济增长与竞争力。 ”尽管申请人主张其事业将“ 减少贸易壁垒，实现市场自由化，并促进航空货物跨境无缝流动 ”，且将“ 帮助美国与其他国家（如巴西）建立更紧密的联系 ”，但这些主张没有相关或具有证明力的证据支持，

没有显示其依据的细节，也没有关于其将如何实现的解释，亦未证明其具有雇用美国工人或对国民经济或对申请人公司拟设地佛罗里达地区经济产生重大影响的显著潜力。未指明对该领域具体影响的概括性结论性陈述证明力甚微。5 在缺乏关于可直接归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录不能表明申请人拟议事业给美国地区或国民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。Id. 此外，申请人未证明[已隐去]将使经济萧条地区受益。记录亦未以优势证据标准——即较有可能——表明申请人的事业将“ 提高航空货运的准确性和效率 ”、“ 保障关键货物的清关，减少危机时期供应链中的潜在困难 ”，或“ 产生积极的涟漪效应，通过确保对美国人福祉至关重要的货物和资源的高效流动，不仅使航空业受益，也使更广泛的社会受益 ”。关于申请人基于其在巴西持牌报关行的经验而提出的业务潜在增长的宽泛陈述和预测，以及清关和供应链对美国经济的增长和重要性，均未证明可直接归因于其拟议事业的预期影响，也未确立其公司将如何在其客户和业务运营之外影响该行业。归根结底，申请人声称将因其事业产生的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议事业与所主张的经济结果之间提供充分直接的证据联系。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认定其未确立有资格或以其他方式在自由裁量上值得国家利益豁免。鉴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在Dhanasar第二和第三要件下的资格及上诉论点。

裁定：上诉被驳回。

5 参见例如，1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。