JUL082024_10B5203 · 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：31282250 日期：2024年7月8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）

申请人是一名航空维修专家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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符合特殊能力个人的资格，她也未能证明拟议的事业具有国家重要性，或豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。此事现上诉至本办公室。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。

I. 法律

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域所具备的显著高于通常水平的专业程度。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证据的文件。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 如果申请人满足该要求，我们将进行最终实质审查，以决定全部证据是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常水平的专业程度。

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审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求“符合国家利益”行使自由裁量豁免。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：

- 拟议的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的事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

II. 特殊能力

申请人主张作为特殊能力个人符合EB-2移民分类的资格。然而，由于我们认定她不符合国家利益豁免的资格，且作为自由裁量事项也不值得授予，而这一认定对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在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“纯粹咨询性的认定”）；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的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

上诉书面论证意见称，申请人的航空维修咨询业务具有国家重要性，因为它将“产生实质性的积极经济影响（创造收入并直接/间接为美国工人创造就业机会），并将直接改善行业表现。”所提供的证据并未证明这一具体事业具有国家重要性。

3 另见 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本质上属于自由裁量）。

间接为美国工人创造就业机会），并将直接改善行业表现。”所提供的证据并未证明这一具体事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“该外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“[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。我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性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，我们查看记录其工作潜在前瞻性影响的证据。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。26 I&N Dec. at 893。

申请人在上诉中主张，其拟议工作具有国家重要性，因为它将支持“美国的航空运输业，改善美国航空安全，提高飞机质量，并促进美国的知识转移”。该书面论证意见解释称，该业务将提供咨询服务并开展航空维修培训。然而，该书面论证意见并未解释该业务将如何在其客户之外以国家重要性的水平更广泛地影响整个领域。除了概括解释公司将做什么之外，该书面论证意见侧重于商业航空领域的重要性以及该国对航空维修技术人员的需求，以支持其关于国家重要性的论点。这种侧重忽略了我们在 Dhanasar 中提出的要求。决定一项事业国家重要性的不是该领域的重要性，而是该具体事业将如何以与国家重要性相称的水平影响该领域。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该书面论证意见未解释该业务的咨询和培训服务将如何以国家重要性的水平影响整个航空维修领域。

记录也未充分证明国家重要性。4 为支持申请人关于国家重要性的主张，申请人提交了一份个人陈述、一份商业计划书和若干信息性文章。个人陈述主要讨论申请人提供飞机维修咨询和培训的一般计划，并未说明该事业将如何在其客户之外更广泛地影响整个领域。所提交的文章讨论了航空业、飞机维修、国家债务以及飞机机械师短缺的重要性。这些文章证据价值甚微，因为它们并未涉及申请人的具体拟议事业，也未说明该事业将如何以涉及国家重要性的方式在航空维修领域产生广泛影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国提供实质性的积极经济影响。一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有

4 尽管我们可能不会讨论所提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而，在此，商业计划书并未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，申请人的公司到第五年将达到共六名员工，并创造相当于12至14个间接就业岗位。该计划进一步预测，税款将从第一年的26,388美元增长至第五年的101,445美元。她还预计第一年将实现总销售额162,000美元，到第五年增至603,000美元。然而，该计划未充分解释这些预测是如何计算得出的，也未充分澄清这些预测将如何实现，且案卷中亦无证据支持该商业计划的财务预测。优势证据标准要求证据表明申请人的主张很可能为真，而事实认定系基于每个个案的具体事实情况作出。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，事实不应仅凭证据数量而应凭其质量来认定。See id. 在此，缺乏佐证细节削弱了该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均准确无误，案卷仍缺乏证据表明其影响将具有国家重要性。申请人的上诉书面论证意见主张，拟议事业将通过产生税收收入“ 在国内创造收入并创造就业机会 ”而产生重大经济影响。然而，申请人未提供文件支持这些关于该公司将带来国家重要性层面重大经济增长的陈述。案卷未说明创造18至20个就业岗位以及产生商业计划所预测的收入和税款将如何对国家重要性层面产生重大积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，申请人未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性层面。

正如Dhanasar案认定课堂教师的拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域，我们认定案卷未能确立申请人的拟议事业将充分延伸至其客户之外，从而更广泛地影响地区或国家。26 I&N Dec. at 893。她未能表明，申请人的事业所产生的对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”层面。Id. at 890。

因此，我们认定案卷未能证明申请人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免资格。鉴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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

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，我们认定她未能确立其符合国家利益豁免资格，亦未能表明其依据自由裁量权应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。