JUL102024_13B5203 · 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：31650398 日期：2024年7月10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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《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驳回了该申请，认定申请人符合特殊能力人员的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为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员。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但 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，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（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本质上属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合特殊能力人员的资格。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（进而豁免劳工证）将符合国家利益。2 基于下述理由，本办公室认定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。

关于其拟议事业，申请人表示他计划“ 作为飞机机械师和服务技术员工作，通过我自己的公司向私人所有者、维修店、公务航空公司及飞行模拟器公司提供咨询服务。 ”他声称其“ 重点将首先放在ATR系列飞机、整个Embraer飞机系列 ”以及各类直升机（Leonardo、Airbus和Sikorsky）的技术支持与维护领域的服务上。申请人进一步表示，其事业将涉及“ 飞机维护 ”和“ 人员培训与提升 ”。

此外，申请人提交了其公司的商业计划书。该商业计划书包括行业与市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测与预估、营销策略、对申请人教育背景和工作经验的讨论，以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司第一年将雇用5名人员，第二年8名，第三年10名，第四年15名，第五年16名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，虽然其计划提供了第一年925,000美元、第二年1,305,000美元、第三年1,610,000美元、第四年2,454,000美元、第五年2,716,000美元的收入预测，但这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的说明。

记录中包含关于白宫吸引STEM人才及增强我国经济与竞争力的行动、小企业对美国经济的价值、小企业作为美国经济驱动力、拜登-哈里斯政府下小企业增长，以及北美飞机维修工人预计短缺的信息。此外，申请人提供了讨论白宫美国就业计划、拜登-哈里斯政府优先事项、拜登总统关于促进美国经济竞争和帮助小企业的讲话、联邦政府为分配《CARES法案》资金而进行的公私动员努力，以及白宫美国救援计划的文章。他还提交了关于美国航空运输的价值、关键基础设施部门、飞行员和航空技术员就业前景、因全行业飞机技术员短缺导致的航班取消和延误，以及美国飞机机械师短缺的信息。

2 审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一项和第三项要件。

本办公室同意审理主任的认定，即所提交的文件证明其事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是美国小企业对我们经济的整体重要性、该个人将从事的行业之价值，或该行业是否面临劳动力短缺；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人提供了来自 L-A-M-、J-L-F-F-、J-V-S-B-、D-N-、G-M-P-、F-C-V-、C-S-P-S-、A-H-、A-P-、P-R-A- 和 A-P-J- 的支持信，讨论其飞机维护能力和经验。此外，他提交了 P-B- 的一封信，反映对其咨询服务有兴趣。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，以及潜在客户的兴趣，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籍国民本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提供了来自 M-N-C- 博士的“ 专家意见书 ”，M-N-C- 博士是某航空航天领域的副教授，以支持其国家利益豁免。M-N-C- 博士主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其飞机机械师这一一般职业和航空业有助于我国经济和国家安全。再次强调，此处的问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。该咨询意见未证明申请人按其拟议事业所设想对公司运营的日常管理及为客户提供飞机维护服务如何达到国家重要性的水平。M-N-C- 博士的信件未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人具体的拟议工作在其行业中具有更广泛的影响，或对我国产生表明其国家重要性的重大积极经济影响。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业足以超出其公司范围，“ 以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济 ”。审理主任还认定，申请人未能表明其拟议事业提供“ 重大积极经济影响 ”。

在上诉中，申请人主张其“ 拟议事业影响政府实体已描述为具有国家重要性且属于国家倡议主题的事项 ”。他援引美国小企业管理局的数据，表明小企业是美国经济的驱动力。申请人还援引白宫关于吸引STEM人才及增强我国经济与竞争力的信息。此外，申请人提及USCIS政策手册2022年1月关于“ 国家利益豁免 ”的更新，主张其拟议事业适用“ STEM领域事业的特别考虑 ”。虽然申请人所提及的政策更新解释了 Dhanasar 框架

如何适用于STEM领域，但申请人仍须证明其具体的STEM事业具有国家重要性。3

然而，申请人未提供证据证明其拟从事的航空维修与咨询工作将达到足以提升至国家重要性水平的规模。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而未提供证据予以证实，是不充分的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟从事事业的潜在预期影响如何能够在其行业中产生更广泛的影响，或在其公司将要运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。

申请人进一步主张“美国存在飞机机械师短缺”，并且其事业将通过“为新航空专业人员提供培训和技能提升”来解决这一短缺。尽管申请人声称其拟从事的事业将通过“克服现有的航空专业人员短缺”来服务我国，但他未证明其事业将对与其特定公司及其咨询项目相关的受训人员之外的领域或行业产生更广泛的影响。4 此外，我们不被以下论点所说服：由于申请人所在领域存在劳动力短缺，其拟从事的事业具有国家重要性。在此，申请人未证明其拟从事的事业将影响或显著减少所声称的国家短缺。此外，合格劳动力短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人主张其工作具有国家重要性，因为它将“为美国工人创造直接和间接就业机会”并提供“对经济萧条地区的益处”。他声称其“公司将位于对其服务有区域需求的地方，以及被视为服务不足社区的地区，也称为机会区”。申请人关于其事业具有国家重要性的主张——因为其公司计划在服务不足社区运营——不具有说服力。尽管申请人称其公司“将总部设在佛罗里达州，并计划扩展至佛罗里达州中部地区”，但他未具体确定其拟设立企业的实际地点。因此，申请人未表明其企业将在机会区运营。证据也不支持申请人的主张，即其事业“将对区域和国家人口产生影响，其程度与具有国家重要性相一致”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. 在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻找拟从事事业的“更广泛影响”，并且“[某项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济

3“关于第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。”See 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
4 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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

为评估申请人拟从事的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。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司未来客户提供航空维修与咨询服务，但他未提供足够信息和证据证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893. 在此，我们认定申请人未表明其拟从事的事业将充分超出其公司及其客户范围，以与国家重要性相称的水平对其领域、航空业或美国经济产生更广泛的影响。

此外，申请人未表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国提供重大积极经济效应。具体而言，他未证明其公司未来的员工规模和商业活动将提供佛罗里达州或美国的重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的 “ 重大积极经济效应 ” 水平。Id. at 890. 此外，尽管申请人主张其事业将美国工人创造就业机会，但他未提供足够证据证明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国提供重大经济利益。

由于记录中的文件未证明其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。此外，关于其在Dhanasar第三项要件下的资格，申请人的上诉书面论证意见未提出具体论点质疑审理主任在该问题上的认定。因此，我们视为该理由已被放弃。未在上诉中提出的问题视为放弃。See, e.g., Matter of O-R-E, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021) (citing Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第三项要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免资格，或否则在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。