JUL112024_01B5203 · 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：30840272 日期：2024年7月11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）

申请人是一名航空供应链总监，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力个人，以及对此EB-2分类所附工作要求获得国家利益豁免。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符合所请求国家利益豁免的资格。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 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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。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要求符合国家利益。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作要求的自由裁量豁免。本法第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 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人拟创建_____公司，提供行业特定外包任务的组合，例如“采购、购买、维护、大修管理、物流、清关、评估、适航性及可追溯性”。该事业将是一套服务组合，并将管理所有飞机相关部件和零件，从维修和采购到采购和退货。

在审查全部记录后，本办公室同意审理主任的结论，即申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了优势证据标准，且未审查为国家利益豁免提交的全部证据。正如申请人所主张，本程序中的证明标准是优势证据，意味着申请人必须表明其所主张的事项“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录重新审查，本办公室同意审理主任对证据的评估，并认定该证据未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有 Dhanasar 框架所设想的国家重要性。

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任正确认定拟议事业具有实质价值，因为它属于上述一个或多个领域。

接下来，本办公室审视国家重要性，并聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”，而非该个人将从事的行业或职业的重要性。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录包括但不限于详细简历、

[1] 另参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一、第三和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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）。

商业计划、申请人在该领域工作的文件、推荐信，以及航空供应链管理领域的文章和报告。

申请人主张，讨论各种倡议显著性的文章和行业报告，例如“ Worker Shortages, Supply Chain Crisis Fuel 2022 ”和“ 16 Entrepreneurship Trends for 2022/2023 ”，支持其关于拟议事业具有国家重要性的主张。然而，此处的问题不是这些倡议以及航空供应链物流或类似相关主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其具体拟议事业的国家重要性，即通过其在佛罗里达州I I以及随后在I I大都市区I I的公司提供其作为供应链总监的服务。在本案中，就供应链问题和解决方案提交的文章并未确立拟议事业的国家重要性。此外，申请人依赖关于移民社区创业精神的报告，例如“ 55% of America's Top Startups Were Founded by Immigrants ”，这些报告涉及外国出生者给美国带来的益处，而非申请人的具体事业或I I如何具有国家重要性。

在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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。本办公室还指出，“ 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重要性。 ”同上，第890页。尽管申请人的陈述反映其意图提供“ 航空维修供应商的宝贵合作伙伴，这将简化和提高业务流程的效率，而该流程一直是交付服务中最具挑战性和资源消耗最大的环节之一 ”，但其未提供足够的信息和证据证明预期影响达到国家重要性的水平。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见 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审理中无需采信结论性主张）。

此外，申请人强调其“ 对行业物流、参与者、资源和监管框架无与伦比的了解 ”使其成为“ 飞机部件采购、维护、修理和大修采购与物流方面的著名专家 ”。然而，申请人的知识、技能和能力涉及 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 ”。同上，第890页。此处的问题是其所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，而非申请人是否具有提供这些服务的经验和能力。

同样，申请人主张提交的推荐信涉及其在领域内工作的影响。申请人现任雇主的信件I I讨论了申请人“ 在降低成本和提高生产力项目中的知识 ”。另一封来自I I的信件确认申请人的“ 领域知识和技能首屈一指 ”。第三封来自I I的信件指出，申请人的事业将“ 有助于美国公司许多部门的发展，在全国范围内创造业务、税收和就业。 ”尽管这些信件提及申请人以其

同事和现任雇主，推荐信并未显示申请人工作的更广泛影响，且仅限于其特定合作者。同样，申请人拥有许多认证和多年经验这一事实，并不表明其拟议事业具有国家层面的影响。推荐信和认证涉及申请人先前的工作和成就，与Dhanasar框架的第二项要件而非第一项要件（国家重要性）更为相关。Id. at 890。

申请人还主张，其拟议事业可以缓解“美国已经开始面临的商业专业人士即将出现的短缺……”所称的职业或职业技能短缺，并不使其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求的另一个因素是该工作的“潜在预期影响”。Id. at 889。在此，申请人未证明 将如何对领域产生重大影响并达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。记录未通过支持性文件显示申请人的事业如何充分延伸至其潜在客户或雇员之外，从而以与国家重要性相称的水平对领域或美国经济产生更广泛的影响。

最后，尽管其为拟议公司提供了商业计划书，但申请人未提交支持性证据以佐证其中的主张和数字。此外，申请人未证明其商业计划书所称的收入和就业预测，即使可信或合理，如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何为我国带来实质性的积极经济影响。尽管商业计划书预测第5年收入为8百万美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划书声称第5年创造21个直接就业机会，但申请人未证明这些数字的相关性，也未表明此类未来人员配置水平将为I I佛罗里达或l l地区带来实质性经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力人口，或将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未证明，除了为其潜在客户和雇员提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或表明其将提供实质性的积极经济影响。

由于记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未能

证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。2

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，我们认定申请人未能证明其符合资格，或未能以自由裁量方式证明其值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

2 参见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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见Matter ofL-A-C-, 26 l&N Dec. 516,526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。