NOV062024_05B5203 · 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：33940031 日期：2024年11月06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）

申请人是一名飞机驾驶员和企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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属于特殊能力个人，也未能证明其有资格获得国家利益豁免。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

为符合作为基础的EB-2签证分类，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人。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到的专门知识程度。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)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后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的专门知识程度，并将

1 如果这些类型的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此前已在特殊能力个人的背景下确认了这种两步裁决方法的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了作为基础的EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 在国家利益下 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了裁决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，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

审理主任认定记录满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力标准中的至少三项。然而，审理主任认定申请人“ 不具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇到的专门知识程度 ”，因此未确立特殊能力。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。由于本办公室仍认定记录未确立豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所需结果所不必要的问题作出认定 ”）；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）。

Dhanasar分析框架的第一项要求申请人确立拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性。本办公室同意审理主任的意见，即所提交文件确立了申请人的拟议事业具有实质性价值。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分析框架第一项下的国家级重要性。

关于其拟议事业，申请人在其申请中表示，他将在佛罗里达州担任飞机驾驶员，“ 在美国境内运营定期和包机航班 ”。他提交了一份商业计划，其中规定他“ 希望创建一个平台，连接私人飞机所有者和飞行员，以确保安全、顺畅和灵活的飞行。[申请人]将利用其广泛的商业联系人和飞行员网络，尤其是在COVID-19疫情期间提前退休的飞行员，来弥合飞行员短缺的缺口。 ”商业计划还规定“ [申请人]的事业将

3 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决定中）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）。

协助航空业，特别是私人飞机所有者，应对他们所面临的挑战；具体而言，即在需要时（按需）获得训练有素的飞行员。”在回应补充证据请求时，申请人提交了其商业计划的增补。该增补提及拟议事业的细节，包括计划为私人和企业飞机所有者按需提供经过审查的飞行员，以及使用用户友好的在线平台预订飞行员。

记录包括但不限于上述文件、移民记录、警方证明、行业报告、专业和教育记录、工作经验信函、品格推荐信和财务记录。

在认定申请人未能确立其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家级重要性时，审理主任提到申请人未能确立拟议事业将对该领域产生更广泛的影响。审理主任还指出，预期影响将仅及于其公司。审理主任讨论了申请人的商业计划，并认定该计划未表明将雇用多少人；财务预测没有数据支持；其他公司目标没有推荐、意向书或其他证据支持。因此，审理主任认定申请人未能证明公司显著雇用美国工人的潜力，未确立其财务预测，也未证明实现其目标的潜力。审理主任进一步指出，即使申请人确立了其提出的数字，也不会显示对国家经济的惠益达到实质性积极经济效果的水平。最后，审理主任指出，申请人未提供充分证据证明拟议事业的潜在预期影响，包括该领域内更广泛的影响或国家或全球影响；雇用美国工人的显著潜力；实质性经济效果，特别是在经济萧条领域；社会福祉的广泛提升；或文化或艺术丰富的广泛提升。因此，审理主任认定申请人未能确立拟议事业具有国家级重要性。

在上诉中，申请人首先主张审理主任在未适用优势证据标准的情况下作出结论。关于本事项中的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每项资格要求。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“更可能而非不可能”或“很可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS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，at 376；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人未具体指出审理主任决定中适用更高证明标准或施加超出Dhanasar框架所规定的新颖实质性和证据要求的陈述。

其次，申请人表示其拟议事业不仅将惠及其公司，还将惠及私人和企业飞机所有者，以及新飞行员、退休飞行员和少数族裔飞行员；商业计划中的财务预测基于市场趋势、私人飞机数量、飞行员需求、飞行员薪资、运营成本等；对国家经济的惠益已在其商业计划中论述。

在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，本办公室关注的是

“ 该[非公民]拟从事的具体事业。 ”见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性的事业示例，这是第一项要件所要求的，即“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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，尤其是在经济萧条地区。 ”同上，第889-90页。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司未来客户提供飞行员，但他未提供充分的信息和证据以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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能表明其拟从事的事业能够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影响其领域、航空业或更广泛的美国经济。

申请人的商业计划和附录提供了有关该公司及其服务、财务预测和预估、营销策略、对其工作经验的讨论以及公司人员描述的信息。关于未来人员配置，申请人称他将在第一年雇用5至10名飞行员，第二年雇用15至20名飞行员，以及一个营销团队、一个销售团队、一家会计师事务所、一家律师事务所、一名秘书、一名接待员和一个技术团队，均来自美国。然而，他未详细阐述这些预测，也未提供支持需要这些额外雇员的证据。此外，虽然其商业计划提供了2025年3,166,000美元、2026年6,111,500美元和2027年6,480,000美元的收入预测，但这些预测没有显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释作为支持。

申请人进一步提到，大型航空公司将从拟从事的事业中受益，因为将有更有经验的飞行员可供驾驶其飞机，这将产生“ 连锁效应 ”，使航空公司能够增加航班并在美国国内和国际运送旅客和货物；美国商业航空公司、航空业和经济将受益；并且他此前曾向记录提交证据，例如一份向国会提交的关于飞行员短缺的报告，以及一篇关于国会因飞行员短缺而授权向飞行学校提供补助的文章。然而，申请人未能充分表明其企业据称对美国经济的“ 连锁效应 ”。他未充分解释对国家经济的影响会是什么，且记录未确立其公司会具有足够的规模或范围以实质性影响国家经济或就业率。

因此，申请人未能表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济效应。具体而言，他未证明其公司未来的人员配置水平和商业活动将带来佛罗里达州或美国的重大经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业对地区或国家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。同上，第890页。此外，尽管

申请人主张其事业将美国工人创造就业，但他未提供充分证据表明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。仅声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。此外，虽然任何基本经济活动都有可能在一定程度上积极影响经济，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航空领域产生更广泛的影响。申请人未提供证据证明其拟设立的公司将以如此规模运营，以致达到国家重要性水平。

申请人未能确立其满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件。因此，他未能证明符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 Bagamasbad，429 U.S. 第25页；另见 L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页注7。

裁定：上诉被驳回。