OCT032024_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

案号：34286907 日期：2024年10月3日

对内布拉斯加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）

申请人是一名飞机维修顾问，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的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，须以优势证据标准证明其资格。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 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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下行使自由裁量权豁免职位offer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，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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为具有特殊能力的个人。因此，剩余问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于具有实质价值的领域范围，即商业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人称其在美国的拟议事业是担任飞机维修顾问，提供的服务包括飞机维修管理和监控、飞机购买前监控和管理、飞机进出口服务以及技术维修控制。申请人对其拟议事业所主张的国家重要性解释如下：

[申请人咨询公司]的设立不仅仅是一项本地商业活动；它具有国家和全球层面的影响。如前所述，航空业以其广泛的影响力和覆盖范围，是美国经济的重要组成部分。我的服务将解决该行业的关键方面，如安全、维修效率和运营连续性。通过确保飞机得到良好维护、符合安全标准并可靠运行，该提案有助于在美国境内以及过境美国领空的全球航班实现更安全、更高效的航空旅行。此外，美国是国际航空市场的重要参与者，一家总部位于美国的航空咨询公司的成功可以为全球航空服务树立高标准，影响全球范围内的最佳实践和安全措施。

申请人进一步表示，其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，称美国对飞机方面的熟练专业人员有需求

[1] 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决定中）的行列，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）。

维修、技术检查、物流和支持服务，并且他将“直接雇用相当数量的美国工人，既包括高度专业化的岗位也包括支持性职能岗位”。此外，申请人主张其拟议服务将广泛增进社会福利，因为其侧重于安全、维修质量和运营效率，这将保护飞机免于事故、减少飞机停场时间并优化维修流程，使“包括物流、旅游和贸易在内的社会各行业”受益。申请人还强调，其拟议事业将影响被认定具有国家重要性的美国政府倡议，即联邦航空管理局（FAA）以及其他“在确保最高标准的航空安全和可靠性方面具有重大既得利益”的政府实体。

在回应审理主任要求补充证据（RFE）以进一步说明申请人拟议事业实质性性质的要求时，申请人强调了航空运输业在经济发展和创造直接及间接就业（如旅游和本地商业）方面的关键作用。申请人称，受益人的拟议服务与航空运输业的预期增长相一致，“使其咨询公司处于有利地位，能够在应对该行业面临的一些关键挑战方面发挥关键作用”。申请人进一步主张，其服务将简化涉及飞机国际贸易的复杂流程，使航空机队能够更高效地扩大机队并进入新市场。他还指出提交的一封推荐信，该信由一家位于佛罗里达州、提供飞机进出口相关服务的公司的区域销售总监提供。在该信中，申请人的同事证明了申请人在“全球航空市场方面拥有宝贵的知识和经验，特别是在维护和运营公务机以及处理其进出口所涉及的复杂流程方面”。

此外，申请人再次主张其拟议事业将广泛增进社会福利，强调其通过减少航空旅行的环境足迹对可持续发展的贡献，以及通过促进更高效的航空旅行从而增加旅行和旅游活动对消费者福利的贡献。申请人还表示，其拟议事业将影响国家政府倡议，包括2021年《国家航空发展中心法》的目标，称其咨询业务将“帮助教育工作者专业发展并提高航空和航天教育质量”，受益于“源自[申请人]工作的现实应用和创新”。

审理主任认定记录未能证明申请人拟议事业的国家重要性，理由是仅航空领域的重要性本身并不能证明其拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人重申了回应RFE时提交的主张，并主张审理主任认定其拟议事业不具有国家重要性存在错误。

在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，指出“[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”。Id. 本办公室还指出，“一项具有雇用美国

工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

首先，在上诉中，申请人指出一家飞机进出口公司区域销售总监提供的推荐信，并主张这反映了他"在全球航空市场中宝贵的知识和经验"以及他在向美国出口飞机中所发挥的"关键作用"。诚然，申请人的专业知识和以往职位上的成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，但第二项要件并不评估一项事业的预期影响，而是"将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人"。同上。因此，虽然申请人的背景可能有助于描述其领域和先前工作的性质，但不足以确立其拟议事业的国家重要性。同样，申请人对其先前项目的依赖并不能确立其拟议事业的更广泛影响，因为他没有表明这些项目如何（或可能如何）对领域产生超出其前雇主和客户所获得利益的更广泛影响。无论如何，即使予以考虑，申请人所强调的推荐信讨论的是申请人协助翻新和进口一架飞机，这使其在证明其所主张的对庞大的美国航空业的国家影响方面的证明价值存疑。

申请人还提供了若干针对其拟议事业所主张的预期国家影响的笼统且无支持的陈述。例如，申请人声称其咨询业务将对航空安全和合规产生国家影响，带来"积极和变革性的变化"，在"全球"提升运营安全标准，并"彻底革新维护策略"。同样，他表示其在航空业的咨询服务将减少飞机停场时间，使航空公司能够更高效地扩大机队并进入新市场，以及其他若干宽泛主张。然而，申请人几乎没有详细说明其咨询服务将如何在全国层面上影响美国航空业，包括他将改变哪些安全和合规程序、他将实现何种"变革性变化"、他将以何种方式在"全球"提升运营安全标准，或他将如何"彻底革新"航空业的"维护策略"。同样，申请人没有充分解释或记录其服务将如何对飞机停场时间产生预期的国家影响，或如何使飞机公司在一个无疑庞大的行业中在全国层面上扩大其机队。事实上，如前所述，申请人仅提供了表明其维护和进口一架飞机至美国的工作的证据。申请人没有充分详细说明和记录其在飞机维护和安全方面的工作将如何与任何其他在该领域工作的类似有经验雇员有实质性不同，这使人对其预期国家影响的可能性存疑。

此外，虽然申请人在飞机维护中实施最佳实践和创新解决方案的意图似乎总体上与FAA安全倡议以及国家航空促进中心（National Center for the Advancement of Aviation）的倡议一致，但这并不能确立其工作将达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。申请人没有表明其拟议服务将如何影响行业超出其直接客户的运营。例如，申请人称其服务将"促进教育工作者的专业发展并提升航空和航天教育质量"，受益于"源自[申请人]工作的现实应用和创新"。然而，申请人几乎没有说明其咨询服务将如何在全国层面上影响航空教育，或什么应用或

创新将源自其工作。此外，申请人称其服务将通过减少航空旅行的环境影响而产生社会影响，这同样是在如此庞大行业中的一项大胆且无支持的主张。未指明对领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。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。Dhanasar at 893。此处同样，记录并未表明申请人的拟议事业将在与国家重要性相称的水平上充分更广泛地影响航空领域。

记录也未确立申请人的事业"具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区"。同上 at 890。尽管申请人提交了含糊且不具体的商业计划，声称该企业将在运营头五年后雇用九名员工，但它没有适当证实这如何会对一个他声称占美国国内生产总值5%同时雇用超过1000万美国工人的行业产生国家层面的影响。申请人没有提交具体且有针对性商业计划，而是提供了关于影响商业航空公司、物流、货运、贸易、旅游以及其他受更大航空业影响部门的笼统主张，而每一个都可被合理视为独立且庞大的行业。此外，申请人仅提供了来自佛罗里达州两名潜在客户的两封信函，这些信函没有适当反映其潜在财务影响。

尽管申请人工作所产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但他没有充分解释可直接归因于其拟议工作的预期影响，也没有确立其事业将如何影响经济萧条地区。我们承认申请人主张航空业中缺乏像他这样的合格航空维护工人；然而，仅凭工人短缺并不能确立拟议事业可能具有预期的国家影响。再次，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注"外籍人士拟议开展的具体事业"。Dhanasar at 889。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于所讨论的全部理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

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，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由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第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。参见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（"法院和机构无需对作出决定对其所达结果并非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)（在申请人另行不符合资格时拒绝在上诉中审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。

6