APR222024_06B5203 · 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：30211004 日期：2024年4月22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）

申请人是一名体育领域的企业家和足球教练，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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《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有资格获得EB-2签证分类，或作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。

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。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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

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作为裁量事项获得“ 符合国家利益 ”的工作要求豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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）可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 拟议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事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

申请人在上诉中主张，审理主任错误地认定其不符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。然而，由于记录未能以优势证据证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。[2]

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦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。同上，第889页。申请人的拟议事业是在佛罗里达州开发一所专门从事足球的体育学院。记录包括关于申请人拟议事业的信息，以及关于体育教练的重要性、创业对全球经济的重要性、移民在创业中所扮演的角色及其在商业所有权方面取得成功的文章。本办公室认定，拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

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。Dhanasar 26 I&N Dec. 第889页。申请人在上诉中主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用法律。他声称审理主任未对证据给予“适当考虑”，具体包括：概述其经历的简历；描述其资历、专业知识和成就的商业计划和陈述；其在领域内工作的证据；推荐信；以及记录中的行业报告和文章。经重新审查，本办公室认定审理主任适当分析了证据，以优势证据标准评估申请人的资格，且申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。

（属裁量性质）。

2 参见 INS v. Bagamashad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无须对最终决定所不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见 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）。

申请人称其拟议事业将在运营第五年末创造13个直接就业岗位，并将在该五年内支付总计一百万美元的薪资。然而，商业计划通过使用全职雇佣来计算这些数字，同时又说明该业务的性质可能不需要全职员工。Dhanasar指出，拟议事业可通过具有“雇用美国工人的重大潜力”或“其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”来显示国家重要性。Dhanasar 26 I&N Dec. 第890页。记录未显示这些工作的性质、薪资的准确表述，且人员配置水平本身也不足以达到国家重要性的程度。

申请人主张其拟议事业将设立在HUBZone地区，这将“有助于推动历史上未充分利用的商业区内小企业增长”，并“将产生影响，为美国工人创造就业……改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区带来投资”。申请人称其营业地点将位于佛罗里达州[已隐去]的一个指定HUBZone地区。[3] 然而，申请人未提供充分证据证明其业务将位于HUBZone。此外，他未表明其事业将参与HUBZone计划或将有资格参与该计划。虽然申请人似乎可能意图将指定HUBZone等同于“经济萧条地区”，但记录不支持得出这一比较是恰当的这一结论。申请人亦未以其他方式声称或提供证据证明其公司将运营的地区经济萧条、将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为该地区或其人口带来重大经济利益。虽然意图值得肯定，但申请人未提供佐证证据支持这些主张。申请人关于其拟议事业经济影响的主张未通过独立和客观证据得到确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国提供这些利益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

此外，商业计划显示申请人打算在其业务第三年将业务扩展至另一个地点。然而，在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为它们不会更广泛地影响其领域。Dhanasar 26 I&N Dec. 第893页。尽管申请人称其计划在公司运营第三年增设一所足球学院以扩展业务，但记录未确立拟议事业将惠及超出其直接服务客户的范围，或申请人的业务将更广泛地影响体育行业。

在上诉中，申请人主张其在体育行业的丰富经验将使任何需要具备工商管理、职业体育和足球教练专业知识的合格专业人士的美国公司和个人受益。此外，申请人称记录中的报告和文章显示其事业的国家重要性。过往经验适用于第二项要件的分析，即申请人是否处于有利地位以推进该事业，但不适用于

3 在HUBZone计划下，美国政府寻求推动历史上未充分利用的商业区内小企业增长，目标是每年将至少3%的联邦合同金额授予HUBZone认证公司。参见“HUBZone Program”，https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。

国家重要性的证明。此外，关于体育教练重要性、创业对全球经济的重要性、移民在创业中所起作用及其在商业所有权方面取得成功的行业报告和文章，有助于提供背景信息，并如上文所述有助于实质性价值主张，然而，它们同样未能显示国家重要性。我们必须分析的是特定事业的重要性，而非行业本身的重要性。

最后，记录中包含一封专家意见书，该意见书重申了申请人提出的许多相同论点，这些论点已在上文就拟议事业、经济可能性及其在该领域的过往经验予以处理。虽然我们未逐一讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由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关于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

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经酌情裁量后本应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。