DEC062024_02B5203 · 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：35121873 日期：2024年12月6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，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位要求进行国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免资格。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至本办公室进行上诉审查。

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 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，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

高级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)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对职位要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。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，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案指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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；且
- 权衡之下，豁免职位要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但未能根据Dhanasar框架确立国家利益豁免资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未满足Dhanasar框架，并将驳回上诉。

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。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。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景影响。同上，第889页。

记录显示，申请人打算担任其公司的首席执行官，目标是提升运动员和教练的表现，以促进体育事业的发展。通过其公司，申请人打算为各年龄段的运动员以及教练建立表现发展路径，以确保体育训练中的进步。根据其商业计划，该公司打算提供与表现提升项目、研发服务、体育问题解决服务、体育项目开发以及社区参与和外展相关的服务。作为公司综合表现提升项目的一部分，申请人声称其公司将向运动员提供前沿训练方法、伤害预防技术和营养指导，以确保运动员保持竞争力。该公司还将瞄准有兴趣通过体育和体育活动发展员工健康的企业客户。

为支持该事业，记录包含一份五年商业计划、申请人确认其执行商业计划意图的个人陈述、申请人前客户及其领域内其他人证明其致力于体育训练和招募的推荐信，以及潜在投资者的意向书。申请人还提供了文章、行业报告和各种政府出版物，讨论体育产业的影响、增加体育活动和更健康人群带来的经济效益，以及小企业对美国经济的重要性。[2]

[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酌情性质）。

[2] 本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

经审查记录，审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但证据未能证明申请人拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未能表明其公司将在超越向其潜在客户提供的直接利益之上，以与国家重要性相称的水平更广泛地提供利益。此外，审理主任认定其未能证明存在雇用美国工人的重大潜力或产生Dhanasar案所设想的重大积极经济效应。

在上诉中，申请人概括性地主张审理主任未适用正确的举证标准，且未能适当考虑记录中确立其在该领域丰富经验以及其拟议商业事业影响的证据。然而，申请人未具体指出审理主任在证据分析中如何出错。提起上诉的理由是为受影响方提供途径，以补救其在先前程序决定中所认为的错误法律结论或事实陈述。[3] 申请人仅对审理主任的决定提出概括性异议，而未指明其认为否决决定中不正确的具体方面，因此未能充分确定其上诉依据。[4] 相反，其依赖此前已提出并被审理主任处理的论点，并坚持认为证据足以证明其事业的国家重要性。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须表明其所主张的为“更可能如此”或“很可能”真实。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下满足举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（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)。经对记录进行重新审查，本办公室认定申请人未能以优势证据证明拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。

在上诉中，申请人主张其公司将通过提供全面综合的运动员发展方法而革新体育教育行业。此外，其声称公司将专注于将学术教育纳入其服务中，并指出“[历史上对运动员学术和个人发展的缺乏重视导致了更高的学业失败率]”。然而，申请人在其上诉书面论证意见中未详细说明其将提供何种具体学术服务，其商业计划中也未涉及此点。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. 第376页。

此外，申请人依赖体育产业的重要性来确立其事业的国家重要性，称该公司与关注青少年福祉和促进更健康社会的国家优先事项相一致。虽然记录反映了申请人关于其事业最终将带来更健康社区并进而带来社会改善的主张，但其未解释或提供证据表明其公司将如何在更广泛层面上影响

[3] 参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

[4] Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 354-55 (BIA 1986)。

这些广泛的国家倡议，超越对其潜在客户的直接利益。

在此，虽然记录中有关体育产业和更健康社区益处的文章确立了申请人拟议事业的实质价值，但它们并未确立其国家重要性。在Dhanasar案中我们说过，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar第889页。因此，我们“ 寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并指出“ [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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 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效应的事业，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。 ”同上第890页。

申请人还主张，其公司将产生重大经济利益，包括预计在运营第五年实现4.2百万美元的收入，并在同一时期缴纳近1.7百万美元的税款。此外，申请人声称，到运营第五年，其公司将雇用25名员工，从而创造多达80个间接就业岗位。然而值得注意的是，尽管申请人列明了每名员工将担任的各种职位，包括雇用3名研发经理，但商业计划未充分解释这些就业预测的依据。而且，除了提供所提供服务的预期成本外，商业计划也未解释财务预测的依据。但即使该事业的收入和就业创造预测得到了充分解释和支持，它们也不能证明其公司将达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平的规模运营，申请人也未解释其拟议的雇员人数和收入将如何影响公司预期运营所在的地区。因此，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 产生Dhanasar案所设想的重大经济影响。

而且，虽然申请人在记录中声称其公司将“ 提供专注于改善教练和运动员表现的研究和开发服务 ”，并补充说“ [通]过应用研究活动，公司将识别创新技术、训练方法和表现指标以优化运动表现 ”，但他未详细说明他打算研究和开发哪些具体技术或方法。例如，申请人未解释他打算开发的任何技术和训练方法与市场上已广泛可用的技术相比如何，以确定其公司的 offerings 是否确实类似于Dhanasar案所设想的“ 改进的制造工艺或医学进步 ”。Dhanasar第889页。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）。

记录未显示申请人拟议商业事业所产生的利益将具有超出对任何潜在客户有限利益之外的影响。这类似于某人的教学利益通常仅直接惠及所教学生，而

非更广泛人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以上升到国家重要性的方式广泛影响教育领域。同上第893页。推而广之，仅惠及申请人潜在客户的活动不会上升到国家重要性水平。

此外，记录中的证言证据，包括推荐信，在确立申请人事业的国家重要性方面也几乎没有证明价值，因为它们主要关注申请人的过往经验，而未涉及他事业的预期影响。我们承认申请人拥有成功的职业生涯，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar案第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。Dhanasar第890页。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的国家重要性。虽然一些推荐信涉及他拟议公司的预期利益，但它们主要涉及对申请人潜在客户的利益，而非更广泛的行业。例如，D-F-在其信中表示申请人可以帮助美国运动员赢得比赛，但未详细说明这将如何产生与国家重要性相称水平的更广泛影响，而非仅惠及申请人的客户。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此他不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。

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，我们认定他未能确立其有资格或否则作为自由裁量事项值得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二和第三项要件下的资格和上诉论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格时拒绝触及上诉中的替代问题）。

命令：上诉被驳回。