JUL232024_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：31671957 日期：2024年7月23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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。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，认定申请人未能证明符合豁免所需工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益的资格。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。此外，申请人必须表明对工作邀请要求给予酌定豁免“ 符合国家利益 ”的实质理由。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌定事项 [1] 给予国家利益豁免，如果：

- 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拟议事业，以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

[1] 另见 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酌定性质）。

II. 分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。根据随申请提交的个人陈述，申请人表示她打算担任体育公共行政专家。在申请人针对审理主任发出的补证请求（request for evidence）而提交的商业计划中，她表示打算开办一家公司，该公司“ 计划为独联体（CIS）[独立国家联合体]国家的运动员、教练和体育联合会代表组织由美国体育产业代表参与的体育赛事、会议、论坛、研讨会、大师班和培训。 ”她的商业计划进一步表示，该公司将“ 以发展美国与独联体国家在体育领域合作为预期 ”而设立。

就实质价值而言，事业的 merit 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体现。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人确立了拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟议从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人主张她的公司将需要各类专业人士，并且“ 通过邀请这些个人参与，[她的]公司为与体育和赛事管理相关的各个领域的美国工人创造了就业机会。 ”她进一步表示，“ 活动的涌入以及对服务的相应需求有助于美国的就业创造和经济增长 ”，并且她的事业有潜力促进当地企业。除她的陈述和商业计划外，申请人还提供了有关体育和健康重要性的文章；然而，此处的问题不是这些主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明她在[已隐去] INY 地区提供体育公共行政专家服务的特定拟议事业具有国家重要性。在补证回应中，申请人进一步提供了来自美国及国外企业的多份意向书，表明它们可能共同开展的工作，申请人在上诉中主张这些被审理主任忽视，并“ 为[她的]计划的重要性及其与美国经济的相关性提供了有力支持 ”。然而，这些信件更多涉及 Dhanasar 框架的第二项要件而非第一项要件。Id. at 890。

在 Dhanasar 中，我们指出“ 我们寻找[拟议事业]的更广泛影响 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ [一]项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。在此，申请人未能证明她的企业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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未通过支持性文件表明她的事业如何充分超越其预期客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响领域或美国经济。

最后，虽然她为拟议公司提供了商业计划，但申请人未提交任何支持性证据来佐证其中的主张和数字。此外，申请人未证明其商业计划所声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，或以其他方式为我们的国家提供实质性的积极经济影响。尽管商业计划预测销售额从第1年的620K美元增至第5年的1.5M美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对区域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，尽管商业计划声称第1年创造3个职位、第5年创造14个职位，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在与国家重要性相称的水平上为[已隐去] INY 地区或更广泛的美国经济提供实质性经济利益。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，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。此外，申请人在上诉中关于“ 货物、服务和专业知识交流进一步加强经济联系并为美国企业开辟新市场 ”潜力的陈述，没有证据支持。基于所有这些原因，记录未表明，除了为其预期客户和员工提供的有限利益之外，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，或它将提供实质性的积极经济影响。

申请人还提交了新证据，即其公司潜在投资者的信件。由于申请人已被告知并获得了合理机会提供该证据，我们不会在上诉中首次考虑该证据。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被请求的证据一次性一并提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉中提交的新证据，因为“ 申请人已被告知所需证据并获得合理机会在否决前为其记录提供该证据 ”）。

由于记录中的文件未确立拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在 Dhanasar 所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。[2]

[2] 见 INS v. Bagamashad, 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 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式履行其举证责任时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足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，亦未能证明其依据自由裁量本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，各项理由均作为独立的、替代性的裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。