JUL272023_01B5203 · 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：27439834 日期：WLY 27, 2023

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）

申请人是一名武术教练，寻求作为持有高级学位的专业人士进行分类。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请因而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合EB-2分类资格，但记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。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。

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 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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，申请人随后必须确立对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免的资格。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) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（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）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

记录显示，申请人获得了相当于外国体育教育理学学士学位，随后至少五年作为武术教练的逐步晋升经验。因此，申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。

申请人拟在马萨诸塞州建立一所武术学院。审理主任认定，尽管申请人确立了拟议事业的实质价值，但申请人未确立其国家重要性。审理主任认定，申请人未证明该武术学院将对武术领域产生与国家重要性相称的广泛影响，而是其影响将仅限于该企业的客户。审理主任还认定，证据不足以确立显著积极经济效应的潜力。最后，审理主任认定，记录中关于创业及其对经济益处的证据未能确立国家重要性，因为该证据涉及一般性创业而非申请人的具体拟议事业。审理主任未具体分析Dhanasar框架的第二或第三项要件，称由于申请人未确立第一项要件下的资格，申请人未证明国家利益豁免的资格。

在上诉中，申请人首先提出程序性论点，主张审理主任仅基于缺乏国家重要性而否决申请且未就Dhanasar第二和第三项要件对记录进行分析是错误的。申请人主张这违反了USCIS政策、美国宪法和国际条约，但未引用具体政策、条约或宪法原则支持该主张。申请人还含糊地主张正当程序权利，但未指明在其国家利益豁免申请审理中涉及的正当程序权利。见 Lang v. Payne, 476 U.S. 926, 942 (1986)（指出“ 我们从未认定福利申请人……拥有受第五或第十四修正案正当程序条款保护的合法权利主张。 ”）；另见 Azizi v. Thornburgh, 908 F.2d 1130, 1134 (2d Cir. 1990)（解释第五修正案保护非公民被授予的财产权免受未经正当程序的剥夺；然而，申请人对移民签证不享有固有财产权）。此外，我们认定审理主任的决定充分解释了否决申请的理由，并为申请人提供了与否决依据相关的有意义的 appellate review 的公平机会。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。我们注意到，审理主任对记录中与Dhanasar框架第一项要件相关的证据以及为何该证据不足以确立国家重要性要求进行了详细而彻底的分析。申请人必须证明其能够满足所有三项Dhanasar要件。在未确立国家重要性的情况下，申请人将无法确立所有三项要件下的必要资格。此外，如

下文所述，我们认定申请人未能推翻审理主任的否决依据，且经重新审查未确立拟议事业的国家重要性。[2]

关于申请人就拟议事业国家重要性提出的实质性主张，申请人首先笼统断言审理主任未适用适当的举证标准，未对记录中的证据（包括申请人的简历、工作经验、商业计划和推荐信）给予“适当考虑”。然而，申请人未具体讨论记录中的证据，未描述其如何被审理主任忽视，也未试图回应或推翻审理主任关于证据不足的具体结论。此外，经重新审查，我们同意该证据未能确立拟议事业的国家重要性，如下文所述。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

关于申请人的简历和工作经验，我们注意到该证据通常涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到[非公民]”以及其是否处于有利地位推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人的具体事业——经营一所武术学院——是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。申请人的简历及其工作经验证据未讨论申请人的拟议事业，也未帮助证明其“潜在的预期影响”。Id. at 889。同样，申请人提交的四封推荐信虽然高度评价申请人作为武术教练的技能和经验，但未讨论申请人的拟议事业，也未帮助确立其国家重要性。

关于商业计划，除了主张审理主任未适当考虑该证据外，申请人还特别主张，该商业计划根据企业将支付给其员工的预计工资以及申请人计划将企业设在“历史上利用不足的商业区”这一事实，确立了拟议事业的全国重要性。3 申请人的商业计划预计，拟议事业到第五年将产生约3.2百万美元的收入，并创造67个全职工作岗位，但这些预测没有明确的方法论或依据。因此，我们无法评估商业计划中所述收入预测和就业创造估计是否可信，我们认定申请人未能履行其举证责任，以证明其拟议事业将有“实质性积极

2 我们确实注意到，由于审理主任未对Dhanasar第二项和第三项要件作出详细认定，如果申请人通过任何未来的动议提交克服了拒绝的理由，我们将把该事项发回重审给审理主任，由其在一审中对Dhanasar第二项和第三项要件作出认定。
3 申请人未提供目前正在运营拟议武术学院的证据。申请人确实提交了一家有限责任公司运营拟议武术学院的商业登记文件。这些文件上载明的主要营业地点是申请人的住宅地址。

与国家级重要性相称的"经济影响"。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人接下来在上诉中主张，他通过证明创业对"美国经济"发挥"关键作用"的行业报告和文章，已确立其事业的国家级重要性。申请人还引用了劳工统计局和安永关于创业与美国经济的研究，以及美国移民委员会和美国进步中心等机构的文章，讨论移民对美国经济的积极作用。但申请人在上诉中引用的研究和文章，以及记录中已有的行业报告和文章，均未讨论申请人或其拟议事业。相反，这些证据涉及一般意义上的创业和经济，而非申请人运营武术学院的拟议事业。在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"[非公民]拟从事的具体事业"。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，我们认定申请人提出的文章和研究不能证明其具体拟议事业具有国家级重要性。此外，审理主任在决定中已指出所提交报告和文章的这一缺陷，而申请人在上诉中未提出任何论点来处理或反驳这一认定，也未澄清该证据如何实际上有助于确立拟议事业的国家级重要性。

最后，我们注意到申请人上诉状的若干部分将申请人称为"商业发展和销售专业人士"，并讨论与商业发展相关的拟议事业的国家级重要性。由于申请人上诉状书面论证意见的这些部分与申请人的具体拟议事业无关，或很可能与面前的记录无关，我们在此不予处理。

申请人在上诉中的主要主张是，审理主任总体上忽视了记录中的证据或未适当考虑该证据。为支持此主张，他 largely 重述了已在初始书面论证意见和补充证据请求（RFE）答复中提出的论点。我们已彻底审查记录中的证据，并认定，尽管申请人声称其拟议事业具有国家级重要性，但他提供的佐证证据或解释甚少以支持其主张。所寻求福利的资格不仅由证据数量决定，还由质量决定。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376 (citing Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989))。因此，我们认定申请人未确立其拟议事业的国家级重要性。

申请人未确立其拟议事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所要求的国家级重要性。由于申请人未满足Dhanasar第一项要件，我们认定申请人未确立其有资格获得国家利益豁免。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。See INS v. Bagamasbad, 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"纯咨询性认定"）；see also 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的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中关于国家级重要性的第一项要件，我们认定申请人未确立其有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。