SEP072022_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：22064602 日期：2022年9月7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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名网球教练，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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否决了该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士之成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

文化或教育利益，或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来，

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下文所述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将其拟从事的事业描述为一项计划：“ 继续在我[原文如此]的专业领域工作，即国际和国家教练工作，并运用专业知识在我专业领域内开发和创造新方式和新方法，支持顶尖大学，然后管理和发展一种人人可及的网球新文化。 ”申请人还表示，他正在开发一种“ 插入网球拍的产品，可为你提供关于你网球比赛的主动[分析]。 ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人详细阐述了其事业，称其“ 寻求在网球教学领域就业，最终拥有并经营自己的网球学院，该学院将开展内部联赛和阶梯赛、私人和团体课程以及训练演练。 ”申请人还针对RFE提交了一份日期为2021年的商业计划。该商业计划表明，申请人打算在加利福尼亚州经营一家网球学院，在学院运营的前五年中每年共雇用五名员工（包括申请人），“ 并可能随着[公司]发展而增加。 ”申请人将其他员工描述为一名“ 行政支持 ”和三名“ 网球专业人员 ”。申请人进一步主张如下：

[我的]事业具有惠及美国的重大潜力。规律的体育活动有许多积极的健康益处，包括预防慢性病、改善身心健康和认知功能，以及更好的健康相关生活质量。此外，缺乏体育活动与更高的医疗保健成本和利用率相关。

审理主任承认，申请人创办自己的网球学院以提供网球教学和促进规律体育活动的计划具有实质性价值。然而，审理主任认定“ 申请人未提交足够的信息和证据以证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。 ”审理主任认定“ 申请人未表明其在本案中拟从事的事业足以超出其业务和客户范围，从而更广泛地影响该行业。申请人也未表明其经营网球学院将对网球领域产生更广泛的影响。 ”审理主任进一步认定“ 申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为该地区或国家带来其他实质性积极经济影响。 ”审理主任还

2 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

处理了某学院商业与体育管理兼职教授为支持申请而提交的信函中的评论，认定这些评论是“ 声称申请人将为美国经济做出贡献的臆测和推测 ”，并援引Matter of Treasure Craft of California, 14 I&N Dec. 190 (BIA 1972)。

在上诉中，申请人首先主张如下：

应要求，审理主任应寻求关于受益人拟议事业及其更广泛影响的进一步信息和澄清。审理主任可再次发出补证通知，要求提供针对这一关键要素的额外证据。除非且直到申请人传达出对拟议事业的实质性理解，审理主任无法在Dhanasar三叉分析法框架内对申请人是否符合国家利益豁免资格进行评估。一旦申请人提供了关于拟议事业的必要信息，审理主任应随后依据Dhanasar框架分析支持性证据，以确定申请人是否已确立国家利益豁免的资格。

申请人在上诉中进一步主张如下：

我最初的计划只是创建一所网球学院，然而[sic]随着匹克球作为美国增长最快的运动需求增加，我已将业务扩展至网球和匹克球两者。我开设了匹克球私教课、训练营、社交活动、面向儿童的夏令营，并将在看到匹克球在该地区取得巨大成功后[sic]计划未来增设成人夏令营，并聘请更多教练以使拟议事业具有更广泛的影响。

申请人还在上诉中首次主张，他"将捐出30%的时间教授低收入、残疾和少数族裔儿童"，并且他的网球学院"将乐于支持那些为我们所享有的自由和他人希望拥有的自由而服务和牺牲的老年人和退伍军人"。申请人在上诉中重申"网球为其参与者提供了众多身体、社交和心理方面的益处"。申请人还进一步重申，他正在开发一种"插入网球拍、可为你提供网球比赛实时分析的产品"，但"为了让我能为我的设备申请专利并获得投资者，如果我的绿卡申请被拒或处于待决状态，任何活跃投资者都不能（投资）"。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于"[非公民]拟从事的具体事业"。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一叉所要求的国家重要性的事业示例，即具有"在某一特定领域内国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响"的事业，以及具有更广泛影响的事业，例如"显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区"。Id. at 889-90。

申请人的第一项主张——即他要求审理主任提交额外的补证通知，因为"除非且直到申请人传达出对拟议事业的实质性理解，审理主任无法对申请人是否符合国家利益豁免资格进行评估"——是错误的。申请人负有确立所请求福利资格的责任。《移民与国籍法》第291条。申请人无权强迫审理主任向其发出补证通知。参见同上；另参见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)（规定USCIS有裁量权，可"因缺乏初始证据或不符合资格而拒绝福利请求，或要求在规定期限内提交缺失的初始证据，期限由USCIS确定"）。此外，申请人在上诉中暗示记录可能未"传达出对拟议事业的实质性理解"，以致无法进行"对申请人是否符合国家利益豁免资格的评估"，这削弱了他关于自己符合国家利益豁免资格的主张。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（"申请人或请愿人必须证明其在提交福利请求时符合所请求福利的资格，并且必须在整个审理期间持续符合资格"）。

其次，我们注意到申请人在上诉中首次主张，与其"最初计划……只是创建一所网球学院"不同，他已将业务扩展至包括匹克球。申请人还在上诉中首次主张，他"将捐出30%的时间教授低收入、残疾和少数族裔儿童"，并且他的网球学院"将乐于支持那些为我们所享有的自由和他人希望拥有的自由而服务和牺牲的老年人和退伍军人"。请愿人必须在提交请愿时确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。请愿不得在请愿人依据一套新事实变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45（Reg. Comm'r 1971）。由于申请人在上诉中首次主张其事业将包括将业务扩展至匹克球、他将捐出时间教授低收入、残疾和少数族裔儿童、以及他将支持老年人和退伍军人，这些是2020年提交请愿时不存在的新事实。因此，上诉中首次提出的、呈现新事实的任何主张均不能确立资格，我们无需进一步处理这些主张。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45。

其次，申请人在上诉中重申"网球为其参与者提供了众多身体、社交和心理方面的益处"，这是错误的。如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于"[非公民]拟从事的具体事业"。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。正如审理主任所认定的，申请人经营网球学院、如申请人所主张为"参与者提供众多身体、社交和心理方面的益处"的事业有其价值。然而，关于网球为参与者提供身体、社交和心理益处的概括性观察，并未说明该具体事业将如何具有"在某一特定领域内国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响"，以及具有更广泛影响的事业，例如"显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区"，而这些是国家重要性的各个方面。参见同上 at 889-90。同样，申请人在上诉中重申该事业涉及开发一种"插入网球拍、可为你提供网球比赛实时分析的产品"有其价值；然而，记录并未确立该产品

将如何具有在某一特定领域内国家甚至全球影响、具有其他重大积极经济效应，或以其他方式证明国家重要性。参见同上。

正如审理主任所观察到的，申请人的网球学院将使其拥有和经营的业务受益，也将使其客户受益；然而，在审理主任作出决定时，记录并未确立该学院将如何提供超出其自身业务及其客户范围的益处、具有对网球领域更广泛的影响或其他重大积极经济效应。如上所述，申请人在上诉中提出的若干主张可能无法确立资格，因为它们呈现的是提交时不存在的一套事实。申请人在上诉中未另行处理该问题；相反，他笼统地重申网球为参与者提供各种益处，这同样未说明该具体事业如何可能具有国家重要性。参见同上。

申请人也未在上诉中处理审理主任的结论，即"[申]请人未能证明其拟从事的具体事业具有显著潜力雇用美国工人，或以其他方式为该地区或国家带来重大积极经济效应"。除雇用其本人外，申请人的商业计划表明其网球学院将在运营的前五年每年雇用一名"行政支持"人员和三名"网球教练"，"并可能随着[公]司发展雇用更多"。然而，记录并未确立雇用这四名工人如何证明"显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区"。Id. at 889-90。

综上所述，申请人未能确立拟议事业具有第一Dhanasar叉所要求的国家重要性；因此，他不符合国家利益豁免资格。我们对记录是否满足第二或第三Dhanasar叉保留意见。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（"法院和机构无需对作出裁决所不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）（在申请人本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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一叉，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或以其他方式在裁量上值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。