APR212023_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：25937004 日期：2023年4月21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）

申请人是一名体育教练，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。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、进而对劳工证的自由裁量豁免。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属自由裁量性质）。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未证明对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（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、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合基础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，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

尽管法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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

对归类为EB-2类别的申请人授予对工作邀请、进而对劳工证的国家利益豁免，前提是其证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——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，本办公室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。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室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工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。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获得劳工证是否不切实际；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。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人持有与其拟从事事业相关的高级学位，但未确立对工作邀请要求、进而对劳工证要求的自由裁量豁免资格。尽管审理主任认可申请人拟从事事业的实质价值，但仍认定申请人未证明其拟从事的事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进拟从事的事业，以及权衡之下豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。具体而言，审理主任认定申请人未证明其拟从事的事业具有国家重要性，因为其商业计划未包含足够的细节或具体性（例如，该计划甚至未提及申请人计划在何处开展其拟从事的事业），以致其未能证明该事业潜在前瞻性影响的更广泛意义达到该领域的国家重要性或全球影响。审理主任还认定，即使成立一个企业使申请人能够独立开展其拟从事的事业，所称的

就业机会和税收收入也未产生积极的经济效应。本办公室同意。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛意义”，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具有国家甚至全球意义。”同上。本办公室还指出，“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效应，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。申请人在美国的拟从事事业是作为独立受雇的杂技和马戏表演体育教练，重点关注残疾儿童，“因为他们缺乏自尊”。申请人在其初始申请所附的个人陈述中含糊地声称，他们将“开发有效的训练和方法”，通过“使用完全定制和个性化的方法”，而非“体育发展和教育领域的标准和经典方法”。但他们未提供具体细节或文件支持其陈述。

审理主任向申请人发出了补件通知（RFE），要求其提交额外信息和文件，以支持其根据 Dhanasar 框架所称的对工作邀请要求、进而对劳工证要求的豁免资格。1 作为回应，申请人提交了商业计划、推荐信和咨询意见。在其商业计划中，申请人保留了其拟从事的事业，并将其扩展至包括建立自己企业的长期计划，即一所杂技学校，他们可以在其中独立受雇，同时雇用其他杂技和马戏表演体育教练。

尽管申请人提交的文件和资料倾向于反映其有意作为专注于残障儿童的特技和杂技表演体育教练开展工作，但其中并未包含足够的细节以证明潜在预期影响达到国家重要性的水平。例如，尽管申请人讨论了体育教练在对抗肥胖和增强体能方面的益处，但他们未能充分建立联系，说明申请人在该领域的工作将如何在其直接活动之外广泛影响整个领域。实质上，申请人的事业是“教练”或“教授”个人，特别是通过面对面课程、在线课程和社交媒体互动来教授残障儿童。申请人将其拟议事业的教学活动描述为相较于标准和经典教学方法具有创新性。但此类教学活动通常不会达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，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，因为此类活动不会对特定领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们根据文件和证据认定，申请人未能证明其拟议事业将

1 申请人在其上诉中重申了他们在RFE回复中提交的论点和文件。

充分超越申请人在其选择建立企业的任何地理位置所针对的个别客户，达到与国家重要性相称的水平。而且，除了关于未来就业机会和申请人潜在企业带来的新税收收入的一般性愿景陈述外，没有实质性、相关或有证明力的证据能够以优势证据标准说服，申请人的拟议事业将在达到国家重要性的水平上提供任何积极的经济效应。

申请人提交了若干封与申请同时准备的推荐信，其作者以含糊和笼统的赞美之词赞扬受益人在该领域的背景、成就、经验和能力。2 这些信件的总体主旨是，许多人在申请人整个职业生涯中欣赏其工作、经验和成就。但这并不能确立申请人拟议事业的国家重要性。这些信件往往仅显示申请人的工作对其个人声誉和形象的益处和积极影响。而且这些信件未提供足够的细节，也未提及记录中任何佐证证据，以倾向于证明申请人拟议事业的益处将如何影响体育教练领域从而具有国家重要性。例如，一位写信人称赞申请人是“ 杰出的表演者/艺术家，因为他能够为团队带来独特的技能和纪律 ”，但未指明该技能是什么，也未以对分析申请人拟议事业的国家重要性有意义的方式加以阐述。另一位自称为澳大利亚国民的写信人推测美国“ 高度重视体育教育 ”，因此申请人拟议事业的“ 新颖方法 ”支持美国的国家利益。但该写信人未为其关于美国利益的看法提供任何依据或资质，也未指明申请人的“ 新颖方法 ”是什么，除了表面上为准备撰写其意见而直接从申请人处引用的内容。但是，即使申请人的“ 新颖方法 ”以允许进行有意义分析的方式被指明，也无法明显看出申请人的“ 新颖方法 ”将以与国家重要性所预期相称的方式影响该领域。

申请人还提交了一份来自 印第安纳州 大学运动机能学系体育管理教授 的咨询意见。该撰写人认为，申请人的事业对体育产业具有国家影响，因为申请人拟议事业对残障儿童的健康和福祉具有更广泛的影响。该撰写人还宽泛地提及申请人事业对职业健康与安全以及反欺凌倡议的预期改善的广泛影响。他们还吹捧申请人未来企业的就业机会和税收优惠带来的积极经济效应。他们还讨论了通过增加儿童体育活动以减少儿童肥胖发生率以及总体健康和福祉所带来的社会和文化福祉的提升。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源提交作为证据的咨询意见陈述用作专家证言。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家意见并非资格的可推定证据。Id. 此外，由相关第三方审查者（如潜在投资者、零售商或其他

2 尽管我们未逐一讨论每封信件，但我们已仔细审查并考虑了每一封。

行业专家）提供的支持企业家业务、商业计划、产品或技术价值的意见通常更具说服力。该撰写人并非体育教练领域的行业专家。他们是体育管理教授。而且该撰写人意见的内容与评估申请人的业务和服务是否达到国家重要性水平缺乏相关性。该信件内部不一致，因为它将申请人的领域描述为“体育”，但后来又称其为“表现艺术”。这种不一致削弱了该意见对评估申请人拟议事业的价值。该意见还绝大多数讨论了申请人所在行业和职业的重要性以及申请人以往的经验。但它缺乏对拟议事业更广泛影响或潜在预期经济影响达到国家重要性水平的任何有意义分析。3

申请人将其拟议事业专注于残障儿童的目标值得称赞。减少儿童肥胖、增强体能和提高自尊以对抗欺凌祸害总体上是一种净正面效应。申请人未指明他们将在何处开展其拟议事业，但地理位置并非决定性因素。我们在Dhanasar案中说过，拟议事业的影响不应仅从地理视角来看待；更广泛的影响可以超越特定拟议事业的地理位置和焦点。但相关的调查是更广泛的影响是否适用于仅仅狭隘地赋予拟议事业的益处之外。而这正是申请人拟议事业大幅薄弱之处，因为尚不够清楚申请人对拟议事业的履行将如何产生超越直接受益群体的涟漪效应。记录中没有证据或信息建立这种联系。因此，我们无法认定申请人特定事业在减少儿童肥胖和增强体能以改善健康和福祉以及提高自尊以对抗欺凌方面所固有的改善社会和文化福祉的意图达到国家重要性的水平。

申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证义务和说服责任）。申请人未能以有说服力的、相关的和有证明力的证据履行其举证责任，以优势证据证明涉及其拟议事业国家重要性的更广泛事项。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项条件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于Dhanasar其余条件项下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代问题）。因此我们认定申请人未能证明他们有资格或 otherwise 值得获得

3 申请人提交的信件和意见聚焦于其个人成就和专业知识。需要注意的是，申请人的成就和专业知识与Dhanasar的第二项条件更为相关，该条件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。Dhanasar at 889。

工作邀请要求（因而也是劳工证）的国家利益豁免，因此，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

6