DEC072023_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：26375864 日期：2023年12月7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，并寻求对此分类所附职位offer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)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位offer、从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，认定记录未能证明申请人有资格或否则在自由裁量上值得获得国家利益豁免。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 Christa'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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 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。本法第203(b)(2)(B)(i)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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域具有五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。专业人士定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 同上。

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)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个人的资格，其随后必须确立其值得获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人表示其拟在美国从事运动防护师（athletic trainer）工作，此前曾在巴西担任体育教师、篮球教练和体育经理。审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。3 本办公室同意记录确立了申请人符合 EB-2 分类的资格。

然而，审理主任认定申请人未能确立豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但其未能确立拟议事业具有国家重要性，如 Dhanasar 第一项要件所要求。审理主任进一步认定，申请人未能确立其处于有利地位以推进拟议事业，以及总体权衡，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请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瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人最初提交了一份职业计划和陈述，称：“ 我打算继续我的运动防护师职业生涯，在公立和私立学校、体育中心和各个年龄段及水平的运动队工作。我希望专注于年轻运动员的准备，以发展他们的运动技能并

2 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属自由裁量性质）。
3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其来自 Universidade [已隐去] 巴西的体育教育执照头衔文凭；相应的学业成绩单；学术评估；以及其前雇主的信件。记录表明其持有相当于美国体育教育学士学位的外国学位，并在其专业领域具有至少五年逐步提升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
4 尽管本办公室可能未讨论每一份提交的文件，但已审查并考虑了每一份文件。

灌输纪律和价值观，帮助他们在体育世界内外受益。……我已经与一些愿意雇用我的运动队取得了联系……”初始申请包括两封提供申请人担任体育教师和篮球教练以及篮球教练职位的信件。

审理主任发出了补充证据请求，寻求进一步信息和证据，证明申请人符合 Dhanasar 框架的全部三项要件。作为回应，申请人提交了一份陈述，修改了其拟议事业，表明其与另一人打算建立一家体育学校企业，其将担任该企业的首席执行官和运动防护师。申请人提交了一份商业计划，称该企业将“成为连锁学校，为来自低收入社区的男孩和女孩提供机会，在专家指导下学习足球、篮球和排球的基本技能以及团队运动原则，同时改善他们的健康和自尊，并在团队环境中享受乐趣。”该体育学校企业将为儿童提供体育课程和夏令营、在当地学校进行励志演讲、举办工作坊和锦标赛以促进与体育专业人士的会面，以及社交体育活动。该企业的第一所学校将设在佛罗里达州[已隐去]，未来学校将设在佛罗里达州[已隐去]和阿拉巴马州[已隐去]。

申请人在初次提交 I-140 表格时未包含任何关于作为企业家创办体育学校企业的具体计划或证据。审理主任的决定聚焦于申请人最初描述的拟议事业，即担任公立和私立学校、体育中心和运动队的运动防护师。审理主任未处理申请人修改后的拟议事业，即担任其拟议新体育学校的首席执行官和运动防护师。审理主任认定，虽然拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其事业具有国家重要性。

USCIS 法规明确要求申请人在提交申请时即确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。补充证据请求通知的目的是获取进一步信息，以澄清申请人是否在提交申请时即已确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在回应补充证据请求通知时，申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合 USCIS 要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。申请人不得在提交申请后实质性变更拟议事业。如果对初始批准请求作出重大、实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项在提交时记录事实不支持的申请。

申请人对补件通知的回复中解释其计划设立一家新的体育学校企业，这构成了实质上不同的努力方向，并将申请人的努力方向重点从其最初在申请中所述的内容上转移。申请人未承认或解释这一实质性变更。申请人设立一家新的体育学校企业的计划将不在本决定中予以考虑，与审理主任一样，我们将决定限于申请人在初始申请中所述的拟议努力方向。

申请人在初始申请中主张，其作为公立和私立学校、体育中心和运动队的运动防护师（athletic trainer）的拟议努力方向，符合美国劳工部标准

职业分类（SOC）代码29-9091下"运动防护师"职业的工作职责和责任。申请人提交了该SOC代码摘要报告的打印件。在该报告中，美国劳工部将"运动防护师"的工作职责和责任表述为"评估和治疗肌肉骨骼损伤或疾病。提供预防性、治疗性、紧急性和康复性护理。"见美国劳工部O*NET摘要报告"运动防护师"，https://www.onetonline.org/link/summary/29-9091.00。申请人还提供了与运动防护师相关的报告和文章，其中解释了运动防护师为运动员提供的医疗护理和治疗。

然而，美国劳工部所描述的运动防护师职业，与申请人在其职业计划和陈述中所述的预期职业和拟议努力方向不同。尽管申请人使用"运动防护师"一词和SOC代码29-9091作为其预期职业，但其职业计划和陈述描述的是另一种预期职业，即继续其作为青少年体育组织和教育机构的体育教练和篮球教练的职业生涯。记录中不包含证据表明申请人打算提供归属于运动防护师的工作职责或责任，即为受伤运动员提供医疗护理或治疗。

申请人这样描述其拟议努力方向："理想情况下，[原文如此]随着本申请的批准，我将……向其他球队和教练提供我的专业知识。我已经与一些愿意雇用我的球队取得了联系，因为他们对我的履历和经验感兴趣……这样他们就能从我的先进训练方法以及发现新人才以使他们的球队更具竞争力的技能中受益。"如上所述，申请人表示他打算"专注于培养年轻运动员发展其运动技能，并灌输在体育世界内外都有助于他们的纪律和价值观。"他进一步表示，他打算"负责通过分析运动员或学生在某项运动中的表现、指导相关技能并提供鼓励来训练他们。"记录中还包括两封来自青少年体育组织的信函，提出雇用申请人为体育教练和篮球教练以及篮球教练。

申请人对拟议努力方向的描述与美国劳工部所定义的运动防护师的工作职责和责任不一致。相反，在提交申请时形成的记录表明，申请人的拟议努力方向是继续其作为青少年体育组织和教育机构的体育教练和篮球教练的职业生涯，而非作为运动防护师。基于申请人对其拟议努力方向为体育教练和篮球教练的描述，我们认定该拟议努力方向具有实质价值。

律师函解释称申请人的拟议努力方向具有国家重要性，称："他的拟议努力方向将产生广泛影响，因为它具有全国范围，并将产生重大的国家利益，因为其对国家重要问题产生涟漪效应，特别是儿童健康，原因是儿童肥胖率上升，这已被包括政府在内的杰出美国机构和组织视为国家问题。"虽然体育教育和教练对肥胖和身体健康的影响证明了申请人拟议努力方向的实质价值，但这并不能满足申请人证明其继续作为青少年体育组织和教育机构的体育教练和篮球教练的职业生涯具有国家重要性的举证责任。

在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的举证标准，而是施加了更高的标准，并且未对提交的证据给予"适当考虑"，包括申请人的职业计划和陈述、推荐信、行业报告和文章。经重新审查，我们认定申请人未能以优势证据证明其拟议努力方向满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。

本程序的举证标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的内容"更有可能"或"可能"为真。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履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（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）。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了其证据，以优势证据评估申请人的资格。

为评估申请人的拟议努力方向是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作"潜在预期影响"的证据。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人声称其拟议努力方向将影响儿童肥胖并"由于对儿童健康等国家重要问题的涟漪效应"而有利于美国医疗保健，这一主张未通过独立和客观证据予以确立。申请人的陈述不足以证明其努力方向具有为美国带来健康益处的潜力。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。此外，在没有充分的书面证据表明其作为体育教练和篮球教练的拟议工作职责将对体育教育和青少年体育产业产生更广泛的影响，而非仅有利于其拟议的学生和雇主的情况下，申请人未能以优势证据证明其拟议努力方向具有国家重要性。

申请人在上诉中进一步主张，审理主任未讨论其流利使用葡萄牙语、西班牙语和英语的独特能力，而这在与移民儿童合作时具有国家重要性。然而，申请人未提供证据解释或证明其作为体育教练和篮球教练使用三种语言的能力将如何对其体育教育和青少年体育领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

申请人通过提供侧重于体育对儿童和高危青少年益处的报告和文章，强调了体育教育和篮球教练对青少年体育组织和教育机构的重要性；体育教育的益处；美国肥胖的普遍性；体育活动预防儿童肥胖的益处；青少年体育的趋势；青少年体育教练；社区娱乐中心的益处；运动防护师在预防和治疗青少年运动员伤害方面的重要性；运动防护师为运动员提供医疗保健服务；以及合格运动防护师短缺的问题。虽然这些报告和文章表明体育教育和青少年体育教练领域很重要，但它们并未确立申请人拟议努力方向的国家重要性。

申请人强调美国儿童肥胖率高以及儿童需要参与体育活动以改善健康，但这并不能使个人体育教练和篮球教练的工作在Dhanasar框架下具有国家重要性。这些文章和报告并未确立申请人作为体育教练和篮球教练的工作将影响更广泛领域或以其他方式产生达到国家重要性水平的影响。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”及其在该领域潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的大部分证据涉及体育教育和青少年体育领域的重要性，而非某一具体拟议事业的国家重要性。记录不支持申请人拟担任青少年体育组织和教育机构的体育教育教练和篮球教练的工作在体育教育和青少年体育领域具有更广泛的影响。尽管我们同意体育教育和青少年体育领域具有重大价值，但所提供的证据和论证不支持认定申请人的具体拟议事业具有国家重要性。

记录中包含一份来自[已隐去]学院商业、创业学和体育管理[已隐去]教授的意见。该意见包含对申请人作为体育教育工作者之国家重要性的分析，称“ [申请人]将在美国在一个具有重大价值和国家重要性的领域工作。 ”（强调省略）。该意见强调体育教育对学生身心健康的重要性。该意见解释了体育教育教师这一职业及其对学生健康的重要性。该意见强调申请人具备成为学生体育教育工作者的专业知识，并将支持具有国家重要性的体育教育领域。然而，该意见侧重于体育教育教师对学生身心健康的重要性，并未证明申请人的具体事业可能在其领域产生前瞻性影响。该意见未侧重于申请人的具体事业及其对美国儿童健康或在其拟议事业领域可能产生的前瞻性影响。仅仅声称其工作将处于对美国儿童健康具有重要性的领域，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

申请人未证明其拟议事业超越其未来的学生和雇主，以与国家重要性相称的程度影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国儿童健康。除一般性主张外，他未证明其拟担任青少年体育组织和教育机构的体育教育教练和篮球教练的工作提供有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的健康益处取决于众多因素，且申请人未提供其体育教育教练和篮球教练工作（面向青少年体育组织和教育机构）与所主张的将达到国家重要性水平的健康益处之间足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立其拟议事业的国家重要性（Dhanasar先例决定第一要件的要求），申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二和第三要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；see also 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审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未证明其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。