JAN182023_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：23069369 日期：2023年1月18日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名体育教练和指导者，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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，认定记录未能证明申请人符合(1)持有高级学位的专业人士分类，以及(2)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，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进式工作经验，等同于硕士学位。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得“在国家利益”下获得职位offer要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项1，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

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属自由裁量性质）。

- 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
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 持有高级学位的专业人士

审理主任未对申请人属于专业人士成员以及她持有等同于美国学士学位的学位提出异议。但审理主任认定，申请人未能履行其举证责任，以证明其在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进式工作经验，等同于硕士学位。虽然提交的证据存在一些缺口，但本办公室认为，整体记录足以以优势证据标准证明所要求的工作经验。即使审理主任对真实性存有某些疑问，如果申请人提交了相关、有证明力且可信的证据，使审理主任相信该主张“更可能为真”或“可能为真”，则申请人已满足证明标准。Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

III. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证要求，将符合国家利益。审理主任认定，申请人已证明其拟议事业的实质价值，且她处于有利地位以推进该事业。但审理主任认定，申请人未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明总体而言豁免职位offer要求将有利于美国。

2004年，申请人在巴西的l!大学获得体育教育学士学位。自那时起，她曾为学校、俱乐部和其他实体工作，既担任游泳教练，也担任体操或一般体育教育等其他体育领域的教师。申请人于2017年9月以F-1学生身份进入美国。

Dhanasar国家利益测试的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

当申请人于2019年2月提交申请时，她对其拟议事业提供了非常宽泛和笼统的描述：

我的重点是继续我的职业生涯，在美国担任花样游泳、游泳、水上体操、艺术体操、舞蹈和古典芭蕾以及体育教育领域的体育教练和指导者，加入美国小学、初中和/或高中、学院、俱乐部、体育联盟、企业和机构，帮助民众、主要是儿童，实现更好的生活质量，并

影响体育活动的实践，以及支持体育和健身产业。

……我还将成为有意推广定期体育活动的公司、学校、学院、体育联盟和健身俱乐部的宝贵资产，因为为实现最大公共卫生效益，学校体育教育项目可以为儿童终身从事体育活动做好准备。公司和教育机构无疑将从我的深厚知识中受益，我将能够与其他公共卫生专业人员合作，开发和评估学校体育教育项目，以改善全国青少年的健康。

申请人列出了20个职位招聘信息，作为她“打算寻求”的职位示例。其中14个是游泳教练或指导者；5个是体育教师或健身教练；1个是初级体操教练。潜在雇主包括公立和私立学校、体育俱乐部和地方政府实体。

申请人未解释所述任何职位的就业如何具有国家重要性。申请人未能证明除有限数量的本地学生之外的任何显而易见的好处。此外，所述职位属于若干有一定关联但各不相同的职业，且申请人未声称她将在所有这些职业中工作。Dhanasar要求申请人证明“外籍国民拟从事的具体事业”的国家重要性。Id. at 889。寻求在一系列职业中就业的声明意图并非具体的拟议事业。

申请人提交了一系列相关主题的背景信息，如身体健康的重要性；溺水预防；以及美国在国际花样游泳比赛中表现的下滑，但她未解释她的工作将如何在国家重要层面上解决这些问题。

在补件通知中，审理主任指出，申请人未能证明其“拟议工作对[其]领域具有更广泛的影响，而非仅限于……[申请人]打算指导的学生。”

作为回应，申请人表示她的“主要重点是作为所有者和游泳教练及指导者，经营自己的企业……[该企业]将满足儿童、成人和有特殊需要的个人的需求。”随附的商业计划表明，新公司将“为儿童和成人提供游泳教学”，并“开发自己的教学、学习和练习方法，以提供高质量的游泳指导。”商业计划还表明，该公司“将实施由[申请人]开发的适应性项目，专门设计以惠及有一系列特殊需要的儿童和成人，包括自闭症、脑瘫、脊柱裂、唐氏综合征、感觉障碍、ADHD和视力障碍。”这些在补件通知回应中新提交的计划内容，与申请人最初的计划一样，涉及一小群将在申请人指导或授权下训练的学生。

申请人主张她“将建立一家特许经营企业……以覆盖整个美国”，并“通过提供高质量服务以及产生税收和创造新的就业岗位，为美国整体经济作出贡献……到第5年年底，公司将间接创造至少16个就业岗位。”申请人未能证明这种程度的扩张和就业构成 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890 所设想的“雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响”。
此外，申请人在提交申请之后于12019年I设立了这家新公司。申请人首次提交申请时，并未表示她将建立自己的企业。相反，如上所述，她陈述了在學校、健身俱乐部或其他机构寻找就业的意向。为有特殊需要的游泳者设立的项目也未出现在初次提交的材料中。在提交申请时，申请人列出了若干可能的就业机会，其中一些根本不涉及游泳。相反，它们涉及申请人具有一定经验的其他领域，例如体操。

申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(bXl)。申请人不得对已经提交的申请作出实质性变更，以试图使表面上存在缺陷的申请符合USCIS的要求。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。在此，当审理主任要求申请人提供有关其拟议事业的更多细节时，申请人通过大幅改变该事业作出回应，而不是证明提交申请时所描述的拟议事业具有国家重要性。2

审理主任拒绝了该申请，称“申请人未能表明其[最初描述的]拟议事业……足以超出其学员、学生和体育客户的范围，从而对其具体项目之外的行业产生更广泛的影响。”

在上诉中，申请人称商业计划包含“对其拟议事业的详细描述……确立[其]国家重要性”，并称审理主任未适当考虑“由独立来源制作的……经济影响分析”。审理主任在决定中确认了该经济影响分析。但该分析的可信权重存疑；它表明“[申请人企业的]目标是支持美国公司通过削减不必要的成本、改进其商业实践以及实施商业管理最佳实践来更高效地运营。”这一目标似乎描述的是一家商业咨询公司，而非游泳教练业务。

更重要的是，审理主任指出申请人在提交申请后大幅修改了其拟议事业。审理主任认定，商业计划中所描述的新提案无法证明提交申请时的资格。申请人未在上诉中处理这一问题，尽管该问题至关重要，因为申请人严重依赖修改后的计划。

申请人还重复了关于学校增加体育教育的重要性及其领域的经济影响的一般性论点。拟议事业并不具有国家重要性

2 这一变更影响了 Dhanasar 国家利益框架的其他要素。例如，申请人是否基于数十年的经验而处于有利地位继续担任游泳教练，与申请人是否处于有利地位经营一家不断扩张的企业特许经营——她声称在该领域没有先前经验或专长——是非常不同的问题。

仅仅因为它与国家目标相关。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。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影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初的拟议事业侧重于教授少量学生，与 Dhanasar 案中申请人的教学活动相当。我们在该先例决定中认定，此类教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。申请人未能证明其工作的影响——无论是在经济、公共卫生还是其他领域——足以重大到具有国家重要性。

此外，记录对申请人打算在多大程度上推进其新描述的企业提出了疑问。她专门为支持申请而准备了商业计划；封面页上印有“ EB-2签证支持文件 ”字样。申请人还提交了显示她在2020年积极向多家雇主求职的电子邮件副本，以及显示一所公立小学于2021年3月聘用她的文件。这一证据与对拟议事业的最初描述相一致。

拟议事业的不同版本有时似乎相互冲突。一方面，申请人在上诉中援引其商业计划，表明她将开办一所游泳学校并监督其运营和扩张。但同一上诉还包含2021年聘用她的那所小学的一封信，称学校一直未能找到该职位的另一名合格候选人。3 其含义是申请人打算经营自己的企业并为该小学工作，但她未解释如何同时填补这两个职位。

申请人未能证明其最初描述的拟议事业将显著超出其学生的范围，从而在教育或体育领域产生达到国家重要性水平的更广泛影响。她未能证明拟议工作提供有助于推动整个领域进步的原创创新，或具有其他更广泛的影响。对拟议事业的后续实质性变更不能追溯确立提交申请时的资格，且记录包含关于拟议事业基本性质相互冲突的信息。基于所有这些原因，申请人的拟议工作不满足 Dhanasar 框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。

由于记录未能确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题决定了申请人上诉的结果，我们保留关于 Dhanasar 第三项要件的上诉论点。4

3 劳工证的存在是为了解决当地工人短缺问题。因此，缺乏合格的美国申请人将是批准劳工证的一个因素，而不是豁免劳工证的理由。

4 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对其裁决结果为不必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

IV. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架第一项要件所要求的“ 国家重要性 ”要素，我们作为裁量事项认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，我们将驳回上诉。

命令：上诉被驳回。