NOV022022_04B5203 · 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：19925190 日期：2022年11月2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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。参见《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。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，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美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

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

尽管该法及相关部门规章均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定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，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权1，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(1) 该外国人的拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作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，聚焦于该外国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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识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；实现拟议事业的任何进展；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，总体而言，豁免工作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：鉴于该外国人资格的性质或拟议事业，该外国人获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国人的贡献中受益；以及该外国人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

1 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

综合考虑后，必须表明总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

记录表明，申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示其打算在美国担任体育协调员和教练。他主张其计划“提供健身咨询，并领导体育领域学院网络和公司的扩张”。申请人还表示，其事业涉及开设“一家体育咨询公司，通过该公司我可以促进巴西体育公司和学院进入美国市场的跨境扩张”。他进一步解释称，他创立了一家“公司，以提供健康、健身和足球方面的培训和指导”。此外，申请人表示：

我在I I社区内已获批的足球学院已有约40名儿童。该项目包括公寓小区内的私人足球场，通过扩张我们计划服务约200名儿童并组建一支8名教练的团队。随着项目在该社区整合，计划将是开设新地点，服务小学、初中和高中的学生。

我还有一家在公寓小区内提供健身培训的公司，近期一个项目旨在健身房之外的开放环境（boot camps）提供健身课程，为运动教练创造更多机会和潜在工作岗位。

此外，申请人指出，其拟议事业包括“创建一所足球学院，触及渴望以体育活动作为社交互动和竞争满足手段的球员，专注于发展水平和提高竞争力，我们可以在那里训练和引导运动员走向职业规划”。他补充称，他“将提供课后项目并发展培训中心以培训教练，为该领域其他专业人士创造机会，如心理学家、营养师、物理治疗师及其他与体育相关的人员”。

申请人提交了I I的“组织章程”和佛罗里达州商业登记信息。此外，他提交了该公司的经营协议、美国国税局雇主识别号、责任保险证书和保险单。

记录包括关于美国体育教练行业、体育活动益处、纽约运动教练需求、美国肥胖流行情况、青少年体育改善儿童结局的潜力以及良好教练-运动员关系价值的信息。此外，申请人提供了讨论以下内容的文章：运动教练、运动员、教练和裁判的职业前景；

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

在青少年体育中培养社交和情感技能的教练资源；体育对儿童的积极影响；青少年健康风险和 protective factors；与训练有素的教练相关的益处；以及运动教练作为公共卫生实践贡献者。他还提交了关于运动教练价值、美国卫生与公众服务部“ 国家青少年体育战略 ”、使教练成为优秀教师的品质、体育帮助高危青少年的方式以及运动教练在预防伤害和疾病中作用的信息。因此，记录显示申请人拟议的体育协调员和教练工作具有实质性价值。

在驳回申请的该决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业的全国重要性。审理主任指出，申请人未提供支持性证据，证明其事业在其领域内“ 将具有更广泛的影响，或全国性或全球性影响 ”。此外，审理主任表示，申请人未证明其拟从事的工作“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”、带来“ 实质性的积极经济效应 ”，或“ 将广泛增进社会福利 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其教育资历、执教能力、足球专业知识以及在体育领域14年的工作经验。申请人在其领域内的教育、技能、知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟从事的事业转向外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。

申请人主张，其“ 拟从事的事业将具有广泛影响，因为其具有全国范围，并将产生重大的全国性利益，原因是对全国重要议题的涟漪效应，特别是儿童健康，因为肥胖率上升已被美国视为具有全国重要性的议题 ”。他声称，其事业“ 将有助于培养足球运动中年轻运动员的运动能力和体能，近年来足球在美国的受欢迎程度和商业成功已大幅增长 ”。申请人进一步主张，其拟从事的工作“ 旨在促进巴西体育公司和足球学院向美国市场的跨境扩张。这不仅有助于改善所有美国人的健康和福祉，还将在未来数年内创造许多直接和间接就业机会 ”。他还主张，其事业填补了“ 一个预计增长19%的职业，高于美国所有职业的平均水平 ”，3抵消了“ 美国儿童和青少年日益久坐不动的生活方式以及儿童肥胖的高风险 ”，并为“ 服务不足社区的高风险青少年提供社会福利，他们将受益于其指导和辅导 ”。

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响 ”。Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，特别是在

3 然而，申请人未证明其拟从事的事业将影响或显著减少因这一预计就业增长而产生的任何全国性短缺。合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有全国重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟从事事业是否满足全国重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的文件反映其意图向客户提供体育训练和指导，但他未提供足够的信息和证据，证明其拟从事事业的预期影响达到全国重要性的水平。例如，他未证明其作为体育协调员和教练的参与将在与具有全国重要性相一致的水平上影响美国足球或公共卫生利益。他也未证明其作为足球学院协调员的拟从事事业达到将在其运动中产生全国性影响的水平，或此类工作的影响将在更广泛范围内影响其领域。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会在更广泛范围内影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟从事事业将充分超出其体育训练业务及其客户群，在更广泛范围内以与全国重要性相称的水平影响美国足球或社会健康与福利。

此外，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，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济效应。在没有足够信息或证据表明其未来工作可归因于任何预计的美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示其项目给美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”的水平。Id. at 890。因此，申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未证明其拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的全国重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。