SEP192023_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：28403716 日期：2023年9月19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）

申请人是一名适应性体育教育讲师和企业家，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》（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驳回了申请。审理主任认定，记录已证明申请人符合基础EB-2分类的资格，但未证明对所需职位offer（并因此对劳工证）行使自由裁量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，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对职位offer要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。本法第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，但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]，在申请人证明以下各项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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，记录支持这一结论。[2] 因此，本办公室面前的唯一问题是，记录是否证明对职位offer要求（并因此对劳工证）的豁免将符合国家利益。

在2018年入境美国之前，申请人曾担任多项目运动训练师、讲师和教练，服务于不同年龄段和能力的学生，从幼儿到职业运动员。他提交了一份商业计划，表明其意图在佛罗里达州 设立一所游泳学校并担任校长/首席讲师。申请人表示，拟议事业将提供儿童和青少年的团体游泳课程、为竞技游泳者量身定制的私人课程和个人训练、为残障人士提供的私人游泳课程、为希望教授残障人士的青少年提供的游泳教练培训课程，以及其他课程，包括水中有氧运动、体能训练、一般健康和福祉以及学业辅导。

尽管审理主任认定拟议事业具有实质价值，但得出结论认为申请人未证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，以及权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了可信且具有证明力的证据、错误适用了国家利益豁免申请审理的法律标准，并将审查标准抬高至优势证据标准之上。基于下述理由，本办公室认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。

记录包括媒体和政府报告，讨论美国人的锻炼习惯、大多数各年龄段的美国人未达到卫生与公众服务部发布的最低身体活动建议，以及身体活动不足带来的健康相关后果，包括肥胖、2型糖尿病和其他可预防疾病。所

2 申请人提供了官方学历记录，证明其完成了巴西一所大学的体育教育学士学位；一份教育评估，表明该外国学位等同于美国同领域的学士学位；以及前雇主的信件，证明其在该专业领域拥有超过五年的学士后工作经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“ 高级学位 ”）。

提交的证据还涉及体育锻炼对残障人士身体、情感和心理健康的重要性、影响其获得身体活动的障碍，以及为确保该人群（特别是残障儿童）获得平等参与体育和锻炼机会所做的努力。基于该证据，记录支持审理主任的认定，即申请人提供游泳教学、体能训练及相关服务给儿童、青少年和残障人士的拟议事业具有实质价值。

然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的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”及其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室强调“我们寻找具体拟议事业的更广泛影响”，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影响。”26 I&N Dec. at 889。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。”Id. at 890。

在其拟议事业的商业计划中，申请人表示其游泳学校将为残障人士增加游泳和体育机会，创造直接和间接就业岗位，满足对训练有素的体育教练的需求，并在社区中促进“健康、保健和健身”。我们审查了所提交商业计划中的人员配置和收入预测。申请人预计其拟设立公司在五年内将雇用七名员工，累计支付工资超过1.1百万美元，产生总收入超过3.3百万美元，并为经济贡献超过300000美元的税收。

即使这些就业和收入预测得到了充分支持，有细节显示其依据或具体解释其将如何实现，该商业计划仍不能证明拟议事业具有雇用美国工人或对区域或国家经济产生重大影响的显著潜力。具体而言，记录不支持该行业直接创造七个就业岗位或公司预期产生的税收将具有与Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素相称的重大经济利益。申请人未主张其将在经济萧条地区开设游泳学校、该学校将在该地区雇用大量劳动力，或该事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为该地区或其人口提供重大经济利益。

我们认可申请人关于体育教育和锻炼对国民生活质量与生产力具有重要意义、以及更健康的人口将对美国经济产生积极间接影响（部分原因在于医疗保健成本降低）的论点。就此而言，申请人主张其工作“积极搭建金融桥梁并推动经济发展，增强和改善国家经济的运作功能与货币产出，以及个人的福祉”。然而，申请人并未提供证据基础以得出结论认为，其经营一家单一地点的游泳学校将产生如此深远的结果。记录不支持以下认定：申请人拟议事业对美国区域或国家经济产生的任何间接利益

将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。见同上，第890页。

在上诉中，申请人主张审理主任过度关注其拟议事业是否会产生“ 实质性积极经济影响 ”，并指出创造就业和其他直接经济影响以及拟议活动的地理广度并非在权衡拟议事业国家重要性时应考虑的唯一因素。我们同意，并且也已考虑申请人的拟议事业是否会在其领域或行业中产生更广泛的影响。

我们在Dhanasar中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。26 I&N Dec. 第893页。在本案中，申请人通过其公司打算提供游泳教学以及为希望向残疾人教授游泳的青少年提供游泳教练培训课程。申请人估计，到第五年他将每周提供最多三期教练培训课程，每期五名参与者。与Dhanasar中的申请人一样，申请人未能证明其拟议的教学或培训活动将如何超越这些课程的有限参与者范围。虽然教授各种能力水平的儿童游泳显然有益，但他未解释其打算提供的课程将如何在该领域产生更广泛的影响。例如，记录未证明申请人计划传播其培训方法或技术，从而使其特定事业能够为引入针对残疾人的新培训流程或方法提供平台，也未证明他将在其他方面处于能够影响更广泛领域或行业的地位。

同样，虽然申请人游泳学校提供的课程和服务可能会增强报名其课程者的身心健康，但记录不支持以下认定：拟议事业具有以与国家重要性相称的水平广泛增进社会福利的潜力。

在上诉中，申请人主张其拟议游泳学校提供的服务，特别是针对残疾人的服务，将对美国政府国家倡议所涉事项产生影响。他提交了一份疾病控制与预防中心（CDC）题为《学校体育教育与体育活动的包容性》的出版物，该出版物“ 面向州教育和卫生领导人 ”。

USCIS将考虑证明特定拟议事业如何影响政府实体所述具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。再次强调，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的特定事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

例如，新提交的CDC出版物中提供的指导建议，州官员可通过与州残疾项目工作人员合作或协作来促进包容：特奥会州分支机构、从事适应性体育教育的当地大学院系，以及适应性体育项目或俱乐部。申请人的拟议游泳学校将在众多其他服务中为残疾人提供适应性游泳教学，但他未

表示有任何意图作为该CDC倡议的一部分与州教育和卫生领导人合作或协作开展其包容工作。在与国家倡议主题相邻的领域寻求就业或经营业务，其本身不足以确立特定事业的国家重要性。在本案中，申请人未证明其特定事业对作为国家倡议主题的事项的潜在预期影响。

最后，为说明其拟议事业的潜在影响，申请人指出了其在体育教育领域的过往就业经验和资历。我们审查了其陈述以及来自其雇主、专业联系人和受益于其教练和指导的学生的推荐信。推荐信作者赞扬申请人作为体育教育专业人士的能力和专业知识，以及使其成为雇主及其培训的学生和运动员宝贵资产的品质。虽然作者对申请人及其工作表达了高度评价，但他们未讨论其特定拟议事业或解释为何其具有国家重要性。因此，这些推荐信不能证明申请人符合Dhanasar第一方面的资格。此外，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二方面的考量因素，该方面“ 将焦点从拟议事业转移到外国人本人 ”。26 I&N Dec. 第890页。第一方面的问题是申请人是否证明了其拟议工作的国家重要性。

虽然申请人的证据证明其事业将如何积极影响其学生及其家庭，但证据未能有说服力地证明其事业将如何产生与国家重要性相符的更广泛影响。因此，申请人未证明其拟议事业符合Dhanasar框架的第一方面。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其符合Dhanasar框架第二和第三方面资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 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方面，我们认定其未证明其符合国家利益豁免资格或在自由裁量权范围内本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。