FEB032023_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：24979397 日期：2023年2月3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）

申请人是一名健身教练，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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国家利益豁免的资格。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（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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 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。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

“专业”定义为本法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列的职业，1 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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

1 所列职业为小学或中学、学院、学术机构或神学院的建筑师、工程师、律师、医生、外科医生和教师。

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个人的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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）可作为酌情事项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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人符合持有学士学位及所需五年逐步提升的学士后经验（等同于高级学位）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邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。在否决申请时，审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，并表明其处于有利地位以推进该事业，但申请人未证明拟议事业的国家重要性，也未证明权衡之下美国将从豁免工作邀请要求中受益。

申请人于1998年至2018年间在巴西为多家雇主担任健身教师和协调员，包括作为自雇私人教练，教授普拉提、水中有氧运动和其他健身技术。她于2018年以F-1非移民学生身份进入美国，学习英语作为第二语言。

在2019年12月提交申请时，申请人表示她“寻求通过担任其公司的健身与健康协调员，为美国公众的身体健康做出贡献”，该公司是她于提交日期前不久成立的。申请人提交了劳工部O*NET网站上健身与健康协调员职位列表的部分打印件。3 在申请表第6部分以及另一封单独信函中，申请人列出了该职位的七项任务，所有这些任务基本上逐字取自O*NET所列任务：

- 教授健身课程，以改善参与者的力量、柔韧性、心血管调节能力和整体体能；

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于酌情性质）。

3 申请人还提交了劳工部《职业展望手册》中关于“健身教练和指导员”的打印件。该打印件表明此类职位的“典型入门级教育”为“高中文凭或同等学历”。如果申请人打算从事该职业，则其不符合专业人士资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。另一方面，如果申请人不打算从事该职业，则关于该职业的背景证据与本次程序无关。由于本办公室因其他原因驳回本上诉，无需进一步探讨此问题。

- 组织并监督健康筛查或其他预防措施，如乳腺X光检查、血压或胆固醇筛查或流感疫苗接种；
- 开发健身或健康课程，如瑜伽、有氧运动、力量训练或水上运动，确保课程设置的多样性；
- 选择和监督承包商，如活动主持人或健康、健身和健康从业者；
- 管理或监督健身或娱乐设施，确保设施和设备安全清洁；
- 开发和协调健身健康项目和服务；[以及]
- 维护健康与健身相关的日程、记录或报告。

申请人在“拟议就业”标题下提交了两份文件。第一份是佛罗里达州州务卿的证书，显示申请人组织了一家有限责任公司。第二份包括其私人训练业务宣传网站的打印件。网站上的文字写道：“作为一名认证教练，我提供广泛的健身服务和训练风格。可从众多现有训练选项中选择，或设计您自己的方案。”网站表明申请人提供“增肌”、“团体健身”和“私人训练”。所提交的打印件未提及“健康筛查或其他预防措施，如乳腺X光检查、血压或胆固醇筛查或流感疫苗接种”。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——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的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。基于下述理由，本办公室同意。

审理主任指出，申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因为她未证明其拟议事业将导致“显著创造就业”、“促进人类知识”、“医学进步”或“显著文化影响”。

在上诉中，申请人称她提交了证据“以证明[其]拟议事业具有潜在的前瞻性影响，包括在医疗保健领域的国家影响、雇用美国工人的重大潜力、实质性的积极经济效应以及增进社会福利。”申请人的上诉大量依赖其商业计划中的信息，本办公室将在下文讨论。

由于申请人的初始提交除申请人提供健身指导的意图外，对拟议事业提供的细节很少，审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供更多证据和信息以证明拟议事业满足Dhanasar框架。

在回应RFE时，申请人称她已建立了一个健身工作室，拥有“ 物理空间，在那里她提供……广泛的服务，包括团体训练、私人训练、在线课程、体态评估、[普]拉提、[和]动感单车。 ”申请人声称在线课程“ 将个性化的体能训练和治疗带给全国各地的公民 ”。

在其RFE回复中，申请人指出USCIS宣布了“ 针对科学、技术、工程和数学（STEM）领域高级学位人员的独特考量 ”。申请人还评论道：“ 根据O*Net OnLine，运动防护师被列在STEM职业之下。 ”O*NET将“ 运动防护师 ”列在标准职业分类（SOC）代码29-9091.00之下。4 申请人此前提交了“ 健身与健康协调员 ”的O*NET打印件，SOC代码为11-9039.02，并主张属于后一类别的工作职责。申请人未证明O*NET将健身与健康协调员列在STEM职业之下，也未证明其预期职业同时属于两个SOC代码。“ 健身教练与指导员 ”的SOC代码，如申请人初次提交所述，为39-9031.00。分配三个不同的SOC代码，且具有三个不同的组前缀，表明劳工部不认为这些职位是相同或可互换的。5 由于申请人未证明其最初描述的職業符合STEM职业，我们无需讨论此类职业的“ 独特考量 ”。正如我们将在下文进一步讨论的，在其他语境中，申请人寻求将其职业归类为“ 娱乐与休闲 ”。

申请人引用了关于体能对肥胖、心理健康及其他关注领域影响的统计数据，这些数据证明了其拟议事业的实质价值，但并未满足申请人证明其拟议的健身相关事业因此具有国家重要性的举证责任。

我们认定Dhanasar案中的申请人“ 未以优势证据证明其拟议的教学活动满足第一项要件中的‘ 国家重要性 ’要素。 ”Id. at 893。申请人有责任证明其教学工作将对接受该教学的客户之外产生影响。关于健康和肥胖的国家统计数据不能确立国家重要性，除非申请人还能证明其工作将影响足够多的人，从而有意义地改善这些统计数据。

为回应RFE而提交的新商业计划声称，申请人的拟议事业将具有“ 国家级影响 ”，因为她“ 开发了与健身和体育教育、针对健康状况的体育活动以及商业管理相关的独特技能组合 ”。该商业计划未详细说明或解释申请人的技能在其领域中如何“ 独特 ”，以致其影响将显著超过向个人和小团体提供健身指导的其他人。

我们注意到拟议事业包括在线课程，因此申请人原则上可以为美国任何地方的客户提供服务。但虽然在线课程扩大了

4 见https://www.onetonline.org/link/summary/29-9091.00。
5 SOC代码前缀11涉及“ 管理职业 ”；前缀29涉及“ 医疗保健从业者与技术职业 ”；前缀39涉及“ 个人护理与服务职业 ”。见“ 2021年5月职业概况 ”，https://www.bls.gov/oes/current/oes_stru.htm。

申请人活动的地理覆盖范围，它们不一定增加客户数量。申请人每天、每周或每年只能进行有限数量的一对一课程，无论课程是面对面还是虚拟进行。商业计划称申请人的公司为“ 最多五名客户 ”的团体“ 提供团体培训课程 ”，但该计划未直接说明计划客户数量，也未表明该数量将显著影响健康统计数据。即便如此，这些客户很可能包括此前在其他中心训练过的个人。客户从一个设施转移到另一个设施对引用的统计数据没有净影响，且申请人未证明这些客户在她的设施而非竞争对手的设施训练具有国家重要性。

新商业计划起草于2021年末。申请人未主张或证明该商业计划在她2019年12月提交申请时以较早形式存在。因此，我们必须考虑该商业计划在多大程度上遵循或偏离了申请人最初描述的拟议事业。

对拟议事业的重大修改不能追溯性地确立申请提交日的资格。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(b)(1)。申请人不得对已提交的申请进行重大变更，以试图使明显有缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)（要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交日具备必要资格）。

商业计划表明，2019年有64.2百万美国人属于健身俱乐部会员，2021年此类场所超过103,000家，预计每年还将有数千家新开。申请人并未证明其本人的企业在这一格局中将具有国家重要性。这是一项关键考量，因为申请人必须证明其具体拟议事业的国家重要性，而非健身行业整体的国家重要性。

我们注意到商业计划未表明申请人的企业将提供“ 乳房X光检查、血压或胆固醇筛查或流感疫苗接种 ”，也未确定计划中具备提供最初所述这些服务资格的员工。

申请人此前曾表示其拟议事业将解决健身教练短缺问题。商业计划预计公司将在运营第五年雇用九名教练。申请人未表明这一数字会明显影响国家统计数据。此外，商业计划表明申请人“ 将优先雇用技术熟练的专业人员 ”，这意味着她将从现有已合格教练人才库中吸纳人员，而非增加其数量。商业计划表明申请人将为其员工提供额外培训，但她未证明其“ 独特技能组合 ”将对行业产生明显影响，也未表明其技能在实际影响方面与US workforce中已有技能有何显著不同。

就拟议事业的计划经济影响而言，商业计划指出：

在第2年，公司将在 和 I I
_ 开设更多健身工作室，扩大其目标区域。在第3年，[公司]将建立特许经营
计划。公司计划到第5年末在加利福尼亚、佐治亚和纽约共拥有四家特许经营店。

该计划提出“ 共19名员工，通过创造新就业机会和增加支付的工资[及收入]税金额，刺激美国经济。 ”

当申请人最初描述其拟议事业时，她未表示有任何开设健身中心连锁店或经营多州特许经营的计划。因此，拟议事业的这些要素似乎是申请人事后引入的重大变更，以试图使拟议事业符合Dhanasar框架。该计划包括申请人过往职业生涯的概述，但该经历未显示管理健身中心连锁店及额外特许经营业务的经验。6

在就业创造方面，商业计划引用了“ 经济政策研究所（EPI）发布的全国就业乘数 ”，表明“ 艺术、娱乐和休闲行业的100个直接就业岗位产生总计378.5个间接就业岗位 ”。引用这些数字，商业计划指出：“ 由于[申请人]到第5年末将创造19个直接就业岗位，总间接就业岗位……将达到72个。 ”除EPI数字外，商业计划表明“ 佛罗里达州其他娱乐和休闲行业 ”的区域投入产出建模系统（RIMS II）乘数预测“ 第5年就业的最终需求影响相当于414个就业岗位 ”。申请人未提交乘数证据本身，也未表明其拟议事业属于所列类别。申请人未处理或解释EPI与RIMS II数字之间的显著差异。

申请人的许多论点基于其领域的一般信息或假设。由于该领域个人没有 blanket waiver，此类主张不足以满足申请人的举证责任。申请人职业中的个人推定受工作邀请要求约束，包括劳工证。基于某一职业所有工人的总体重要性或经济影响的论点，本身不能确立该职业的工人有权获得该法定要求的例外。

申请人提交了两份来自大学教职人员的“ 专家意见书 ”。两份信函均描述了记录证据并得出结论认为申请人符合国家利益豁免资格。这些信函未向记录引入新事实；它们仅讨论其他记录证据。

USCIS可自行裁量，将作为专家证言提交的陈述用作咨询意见，但USCIS最终负责就外国人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定。见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。USCIS可对存疑意见给予较低权重。同上。提交的两封信函包含若干相同或极为相似的措辞。例如，其中一封信以如下断言结尾：

6 这种明显的经验缺乏可能对申请人是否处于有利地位以推进拟议事业产生影响，但鉴于上诉将基于其他理由被驳回，我们保留该问题不作处理。

[申请人]在这一高度专业化的领域拥有相当的经验和专业知识。证据还显示，其拟议事业具有重大的全国乃至全球影响，并且也是国家关切的事项，促进经济增长并对个人和社会福祉产生积极影响。由于[申请人]的拟议事业处于促进美国利益的领域，且[申请人]通过其拟议事业提供如此有价值的贡献，权衡之下，即使假设存在其他合格的美国工人，让[申请人]留在美国也将有利于美国[原文如此]。

另一封信以一段极为相似的文字结尾：

[申请人]在高度专业化的领域拥有相当的经验和专业知识。证据还显示，其拟议事业具有重大的全国影响，促进经济增长，并通过创造就业对个人和社会福祉产生积极影响。由于[申请人]的拟议事业处于促进美国利益的领域，且[申请人]提供如此有价值的贡献，即使假设存在其他合格的美国工人，让[申请人]留在美国也将有利于美国[原文如此]。

信函中相同的措辞"表明这些信函均由同一人准备，并对信函内容的证明价值提出质疑。"Hamal v. US Dep't of Homeland Security, No. 19-2534, slip op. at 8, n.3 (D.D.C. June 8, 2021)。

申请人还提交了客户的信函，解释了他们为何更青睐申请人而非其他健身教练。他们的满意度表明申请人的工作对个人客户有效，但并不能推断出具有国家重要性。

我们同意审理主任的结论，即申请人未能履行其举证责任，证明其拟议事业具有国家重要性。其上诉书面论证意见基本上重复了先前的主张，并未证明审理主任的决定存在错误。

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其未确立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第三项要件剩余问题的上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无须对作出其所得结论所不必要的问题作出认定"）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。