JAN052024_05B5203 · 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：29243038 日期：2024年1月5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）

申请人是一名运动生理学家，寻求以持有高级学位的专业人士和/或特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合EB-2分类资格，但记录未能证明其符合国家利益豁免资格，亦未证明其作为自由裁量事项值得获得该豁免。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题重新审查。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。

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基础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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件材料。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类资格。2 若申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

若申请人证明其符合基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得作为自由裁量事项获得对工作要求“符合国家利益”的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。尽管法规和相关部门规章均未界定“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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项3批准国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、EB-2分类

申请人主张其符合EB-2移民分类资格，即作为持有高级学位的专业人士和作为特殊能力个人。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。基于下述理由，本办公室撤回审理主任的认定。

申请人提供了其大学文凭、成绩单及其教育资历评估的副本，表明其具有相当于外国体育教育学士学位。由于申请人未提交证据证明其具有高于学士学位的外国同等学位，其必须证明其在该专业领域具有至少五年学士学位后逐步积累的工作经验。申请人称其自2016年6月起为一家巴西雇主全职担任私人教练/体育教育工作者，并提交了该雇主于2022年2月25日出具的信函以支持其主张。

根据其学业成绩单，申请人在于2016年12月23日完成所有课程要求后，于2017年1月6日获得学士学位。因此，其在2016年6月至2016年12月期间仍为本科生时的就业期间，不能计入其学士学位后工作经验的长度计算。

此外，记录显示申请人于2021年11月4日离开巴西，截至其于2022年7月提交本申请之日尚未返回。因此，其在累积

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

五年学士学位后工作经验之前即已离开巴西。尽管申请人和雇主信函均表明其在2022年仍为巴西公司的全职雇员，但二者均未提及他于2021年迁居美国或由此对其私人教练工作产生的影响。记录中缺乏充分证据证明其自2021年在加利福尼亚州定居以来继续作为巴西健身设施的全职雇员履行相同职责。例如，记录显示其为雇主履行的职责包括进行体能测试和评估，如活动能力、体能、呼吸和体态测试，与治疗现场的其他体能教练合作，以及其他合理要求其到场的活动。

记录未能证明申请人在完成学士学位后累积了五年逐步积累的工作经验，因此未能确立其持有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的“ 高级学位 ”。由于记录未能确立其符合高级学位专业人士分类资格，本办公室撤回审理主任决定中的该部分。

申请人还主张其符合EB-2移民分类中特殊能力个人的资格。然而，由于本办公室认定其不符合国家利益豁免资格，亦不值得作为自由裁量事项获得该豁免，且该认定对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并特此保留其作为特殊能力个人资格的问题。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

三、国家利益豁免

上诉中剩余的问题是申请人是否证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定申请人确立了其拟议事业的实质价值，且其处于有利地位推进该事业，但未确立拟议事业具有国家重要性，以及权衡之下豁免工作要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了证明拟议事业基于其潜在的经济、社会和公共卫生效益及其与美国政府倡议的一致性而具有国家重要性的证据。4 基于下述理由，本办公室认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，因此不符合作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格。尽管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。

4 上诉书面论证意见指出，申请人“ 特此提供大量文件证明其拟议事业的国家重要性 ”。本办公室注意到，上诉材料包括律师书面论证意见、表格I-290B（上诉或动议通知）以及审理主任决定的副本；记录未反映申请人提交了支持上诉的补充文件。

A. 拟议事业

在提交申请时提交的职业计划中，申请人对其拟议事业作了如下描述：

考虑到我在运动生理学领域独特的技能组合，我拟议的事业是提供体育教学，并为因运动发育迟缓、肥胖和其他残疾而有特殊身体需求的青少年和成年人提供个性化训练和服务。此外，我将运用我独特的技能组合帮助老年康复和减重患者/客户。

他分别列出了他将在体育、预防性身体活动、身体康复和减重领域开展的活动，提及他可以为学生、患者和客户提供的具体服务。他没有说明他打算在何种环境中工作，无论是学校、康复中心、健身房或健身设施，还是其他类型的雇主。尽管审理主任在补件通知（RFE）中要求对拟议事业作更详细的描述，但申请人并未扩展其最初的职业计划。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于个人拟议开展的具体事业。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。

记录中包含媒体和政府报告的摘录，讨论美国人的运动习惯、身体活动不足和肥胖对健康的影响，以及体育锻炼对个人身体、心理和情绪健康的重要性，尤其是对老年人和残疾人的重要性。基于该证据，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的在适应性体育教育和训练、预防性和康复性身体活动以及减重领域提供个性化服务的事业，具有Dhanasar所设想的实质价值。

然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外国人拟议开展的具体事业”及其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们强调“我们寻找更广泛的影响”，即具体拟议事业的影响，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。我们还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其事业将在该领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响。

正如审理主任所指出的，申请人主要依据其职业计划、简历和专家意见信来证明其拟议事业具有国家重要性。我们同意，记录中没有充分支持申请人关于其拟议作为运动生理学家工作可能产生预期影响的说法。他在职业计划中称，他将通过以下方式“为体育教育领域作出贡献”并“潜在地影响美国”：

- 优化流程、降低成本、提高生产力、增强商业智能，并帮助企业更高效地运营；
- 提高美国的生产力，刺激美国经济；
- 帮助美国一些最知名的组织解决其复杂的商业、健康和身体挑战；
- 缴纳大量税款并帮助创造新的就业机会；
- 填补需要高技能专业人员而难以填补的职位；
- 更大的文化多样性；
- 增强和扩大美国的体育教育劳动力；
- 为美国的进步和优化作出贡献；
- 创造收入；
- 促进业务增长；以及
- 增加业务解决方案和组合。

鉴于申请人除了表示打算继续在运动生理学领域工作外，几乎没有提供关于他将如何推进其拟议事业的细节，记录不支持认定申请人的工作将导致该行业创造就业、产生大量销售或税收收入，或带来具有重大积极经济影响的业务增长。虽然申请人表示他将帮助公司和知名组织解决商业问题、降低成本、增加其组合并提高其生产力和效率，但他没有解释作为为客户或学生提供个性化服务的运动生理学家，他将如何实现这些与商业相关的影响。

我们承认，体育以及预防性和康复性身体活动对国家的质量生活和生产力很重要。记录中引用的统计数据表明，更健康的人口将对美国经济产生积极的间接影响，部分原因是医疗保健成本降低。记录还包含有关美国健康与保健行业整体增长和所产生收入的信息。申请人声称他在该行业的工作将刺激美国经济、促进业务增长，并显著贡献于美国的“进步和优化”。尽管健康与保健行业为人口提供许多益处、产生显著收入并具有积极的间接经济影响，但如前所述，第一项要件的焦点在于申请人的具体拟议事业。在此，申请人没有提供证据基础来证明他作为运动生理学家为美国雇主从事的预期工作将产生所声称的深远经济成果。在没有充分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，申请人未能证明其项目对区域或国家经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。

然而，经济影响并非我们在权衡拟议事业国家重要性时评估的唯一因素。我们还考虑了申请人拟议事业是否会在其领域或行业产生更广泛的影响。

申请人提到其职业存在“ 人才短缺 ”，引用美国劳工部的统计数据表明，未来几年对运动生理学家的需求预计将显著增加。如前所述，申请人表示他将能够担任原本难以填补的职位，并“ 增强和扩大美国劳动力 ”在体育教育方面。我们不被以下论点所说服，即由于申请人所在领域专业人员短缺且对此类工人的需求不断增长，其拟议事业具有国家重要性。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著减少所声称的全国运动生理学家短缺，也未解释填补一个空缺职位将如何显著“ 扩大美国劳动力 ”在其领域。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人还在其职业计划中表示，他打算在不同人口群体中“ 尽可能多地教导和教育人们 ”，目标是帮助他们找到改善身体表现和过上更健康生活方式的动力和手段。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. at 893。在此，申请人打算通过雇主向客户、患者或学生提供体育、适应性、康复性和预防性体能训练以及减重服务。与Dhanasar中的申请人一样，申请人未能证明其拟议的教学或训练活动将如何超越其未来雇主和接受其服务的个人。例如，记录未能证明申请人已开发出自己的体能训练方法或技术、拟议事业将为他提供更广泛传播此类技术的平台，或他将以其他方式处于影响更广泛运动生理学领域或行业的位置。

同样，虽然申请人提供的服务可能会增强其个人客户的身体健康和整体福祉，但记录不支持其关于拟议事业有潜力在与国家重要性相称的水平上广泛增强公共卫生和社会福利的主张。

上诉中，申请人主要主张审理主任忽视了证明其拟议事业将对具有国家重要性且属于美国政府国家倡议主题的事项产生影响的证据。上诉书面论证意见特别提及了由疾病控制与预防中心（CDC）领导的“ 活跃人群，健康国家 ”倡议。申请人强调CDC的目标是到2027年帮助2700万美国人增加身体活动，其目的是提高生活质量并降低慢性疾病和病症的风险。申请人坚持认为，其作为运动生理学家的工作与CDC若干专注于通过健康生活方式促进身体活动和疾病预防的倡议相一致。

USCIS将考虑证明特定拟议事业如何影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或属于国家倡议主题的事项的证据。同样，在确定国家重要性时，相关问题不是

个人将从事工作的行业或领域的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的特定事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在与国家倡议主题相邻的领域从事就业本身并不足以确立特定事业的国家重要性。在此，虽然申请人的工作有助于个别美国人实现和维持更高水平的身体活动和整体健康，但记录并不支持申请人的主张，即其工作将在这一领域产生“重大影响”，或具有超越其未来雇主和个别客户的能力。因此，他未能证明其特定事业对国家倡议主题事项的潜在预期影响。

为进一步说明其拟议事业的潜在影响，申请人指出了其在体育教育和运动生理学领域的过往就业经历和资格。我们审查了其陈述以及来自其雇主、专业联系人和从其指导和培训中受益的客户的推荐信。推荐信作者赞扬申请人作为体育教育专业人士的能力和主题专业知识，以及使其成为雇主和客户宝贵资产的品质。虽然作者对申请人及其工作表达了高度评价，但他们并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第一项要件下的资格。此外，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。26 I&N Dec at 890。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

最后，我们确认申请人提交了两份来自D._____教授的“专家意见书”，以支持其国家利益豁免请求。两位作者均关注申请人作为运动生理学家的资格、该职业的性质、身体活动作为预防和治疗慢性疾病手段的国家重要性，以及这些疾病的经济和公共卫生影响。然而，此处的焦点不是申请人的资格，也不是其将从事工作的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的特定事业”。Id. at 889。虽然咨询意见引用了美国劳工统计局、CDC、美国国立卫生研究院和其他来源的公开信息来确立健康与保健行业的整体重要性，但他们并未证明申请人以一对一方式与个别客户合作以改善其体能和健康的工作将如何在更广泛领域产生所需的潜在预期影响。这些信件不包含足够的信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明申请人的特定拟议工作在其领域具有更广泛的影响或对美国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

基于上述理由，记录中的文件未能确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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根据Dhanasar所述第三项要件资格的上述上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。