JUL192023_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：26961731 日期：WL. 19, 2023

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）

申请人是一名运动训练师，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 移民分类所附工作要求及劳工证要求的国家利益豁免。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驳回了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。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。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

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”下获得对工作邀请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 (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] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 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拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的其余问题是，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。审理主任认定，申请人未能充分证明其拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的实质价值和国家重要性。[2]

审理主任根据表格 I-140（外籍工人移民申请）“ 关于拟议就业的基本信息 ”第 6 部分，将申请人的事业确定为一名运动训练师，其将 “ 协助职业治疗师提供、指导或教练运动活动以促进个人健身 ”。审理主任认定，申请人未提交拟议事业的详细描述及证明实质价值的文件证据。

然而，2021 年 6 月 2 日题为 ‘ ---------- ’的文件包含对申请人拟议事业的更详细描述。该文件阐明，申请人是 “ 一名运动训练和身体康复专家，正在创办一家专注于身体康复服务的公司 ”，并 “ 将利用其在身体康复和运动方面的经验，创立一家提供康复服务的机构 ”。申请人进一步援引网络文章，证明身体康复运动及其对美国遭受术后结果和其他身体疾病人群的益处，尤其是在 COVID-19 大流行期间。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人列出了与身体康复服务相关的具体活动，包括 “ 为患有慢性病的人提供具体和差异化的治疗，使其完全康复 ”、“ 帮助患者在手术后康复，加速恢复，并改善术后患者的治疗效果 ”、“ 通过肌筋膜松解、松解技术、肌肉激活、以特定运动恢复肌肉功能，将患者作为整体进行治疗，并使患者恢复其生活质量 ”。申请人重申，其 “ 将建立一家身体康复机构，为患有背部、膝盖和颈部慢性疼痛或损伤，或需要从关节或心血管系统等手术中恢复治疗的患者提供服务 ”。

经对记录重新审查，本办公室认定申请人已确定具体的拟议事业，并满足 Dhanasar 第一项要件下的实质价值要素。因此，本办公室撤回审理主任决定中的此部分。

[2] 在驳回申请时，审理主任认定记录未满足 Dhanasar 分析框架中规定的三项要件中的任何一项。

然而，记录未能证明申请人的事业满足 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性要素。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。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，申请人未提供充分证据，将其身体康复服务与超越其客户群、具有更广泛影响以具备国家重要性联系起来。

申请人反复提及其经验和知识，并援引证明其背景和资格的推荐信。其主张，其过去的贡献和成就“ 使得能够准确估计其工作的预期影响 ”。然而，申请人的专业资格涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业是否具有 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。

记录包含申请人前同事来自~-------~的支持信
I !尽管这些信件赞扬申请人在治疗和
与患者沟通方面的能力及其在体育教育和康复方面的专业知识，但它们未讨论其拟议未来事业的具体性质。相反，作者作出笼统陈述，如“ 其专业知识无疑将成为美国学校、大学、诊所、企业和公司的资产 ”以及“ 其经验将有助于美国福祉的重大改善 ”，而未为其结论提供证据支持。

此外，这些信件涉及无关和不相干的话题，如儿童肥胖是美国的一个重要健康问题，以及申请人的双语经验是“ 对雇佣来自不同国家背景员工的美国公司的额外好处 ”。一封信考虑高中教师的就业状况导致美国高中层面体育教师短缺，尽管申请人的拟议事业并不涉及在美国学校教授体育。总之，这些支持信未表明对申请人拟议事业的清晰理解，且缺乏充分信息和证据以显示其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。

在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. at 889。在上诉中，申请人多次提及其为治疗慢性疼痛而实施的“ 专有 ”方法，但申请人未提交关于这些方法及其对身体康复领域广泛影响的独立和佐证证据。来自_____大学健康与运动科学副教授_____的专家意见信简要提到，申请人“ 作为开发_____的专家而广为人知，该_____帮助治疗慢性疼痛并减少其患者的恢复时间。 ”尽管如此，该意见未详细说明_____或其在该领域的使用。相反，它作出关于拟议事业潜力的笼统结论以“ 改善

公共卫生与生活质量，支持就业和税收，增强美国公司，为其增长和利润作出贡献，将多年专业知识传播给美国劳动力，并帮助填补健康专业人士的短缺。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 提交专家意见函并非资格推定证据。Id. 在此，该专家意见函证明价值甚微，因为它夸大了记录中的证据，且未实质性地论述拟议事业的细节，说明其为何具有国家重要性。

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重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人声称，凭借其专业知识开设一家物理康复新企业将带来就业创造，并显著提升其事业领域所提供服务的质量。但是，申请人未证明其拟设公司如何能达到直接影响或间接影响国民经济的规模。例如，他未提供以预计人员配置水平或招聘计划为形式的证据，以证明其拟设公司将在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为美国某一地区或其人口带来重大经济利益。申请人未解释或提供证据支持其事业将如何修订和改善物理康复服务质量，且改善程度如此重大，以至于影响整个国家而不仅仅是其自己的客户。在没有提供证据佐证的情况下，声称一项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在上诉中，申请人强调了一份研究论文，该论文预测体育训练市场以及职业治疗和物理治疗服务将显著增长，且此类服务需求急剧上升，而运动训练师人才短缺。申请人还指出拜登总统关于继续推进国家青少年体育战略的行政命令，该战略使心理健康、身体健康和营养成为国家的重要议题。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，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人仅证明了其打算从事的物理治疗或体育训练领域的国家重要性，而未提供充分证据证明其通过公司提供物理康复服务的具体事业具有国家重要性。

基于这些理由，我们认定申请人的拟议事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件，因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，进一步的

对其根据 Dhanasar 所述第二项和第三项要件的资格进行分析将无实际意义。

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资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。