JUN052024_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：31111165 日期：2024年6月5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）

申请人是一名运动训练师和团体健身教练，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民类别相关的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位offer、从而对劳工证的自由裁量豁免。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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基础EB-2签证类别的资格，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个人。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位offer要求符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar案指出，USCIS可作为自由裁量事项

对归类为EB-2类别的申请人授予职位offer、从而劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将重点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得职位offer或申请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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

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类别资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。

审理主任否决了该申请，认定虽然申请人处于有利地位以推进其拟从事的事业，但拟从事的事业不具有国家重要性，因此权衡之下豁免职位offer和劳工证要求将不利于美国。本办公室同意审理主任关于申请人不符合国家利益豁免资格的整体决定，但不同意并将撤回审理主任关于申请人处于有利地位以推进其拟从事事业的具体认定。

A. 拟从事的事业

在初始申请的第6部分中，申请人将其事业描述为“ 运动训练师和团体健身教练 ”，经营一家“ 健身服务和体育咨询公司，专门从事

功能性训练、健美和劳动体操。”具体而言，申请人在其陈述和商业计划中描述的拟从事事业，旨在通过提供面对面和虚拟的健身服务（企业对企业（B2B）和企业对消费者（B2C）），促进美国整体公共健康。申请人称，其通过功能性训练、健美和劳动体操服务推广定期锻炼，将有助于预防“抑郁症、焦虑症和注意力缺陷多动障碍（ADHD）。[申请人拟从事事业所推广的锻炼]还能缓解压力、改善记忆、改善睡眠质量，并总体上改善情绪。”申请人进一步表示，“每个从事体育运动的人都能降低身体或精神疾病的风险，并确保日常生活中更有精力。”此外，申请人还指出了其拟从事事业带来的其他益处，即直接和间接创造就业、增加薪资支出及相应的税收、“知识传播”以及社会和环境影　　响。为支持上述主张，申请人提交了一封由 讲师、I I撰写的专家意见信、商业计划、推荐信、简历、工作经验文件和教育文件。1

B. 实质价值和国家重要性

虽然审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值，但也认定申请人未能证明其拟从事事业具有国家重要性，因为申请人未能证明其拟从事事业的国家乃至全球影响、拟从事事业的任何更广泛影响或其潜在积极经济效应。基于以下理由，本办公室同意。

移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证责任和最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方提供文件、证词等形式且符合适用法定、监管和政策规定的证据，足以使问题得到实质审理。申请人的证据和论点无法帮助其承担举证责任和说服责任，因为其并非与Dhanasar框架第一项要件下申请人拟从事事业的国家重要性相关的有说服力的、相关的、实质性的或有证明力的证据。

评估一项事业国家重要性的相关调查是，该事业的前瞻性积极影响、国家乃至全球影响、更广泛影响或积极经济效应是否超出仅仅狭窄地赋予拟从事事业本身利益的范围。本案申请人未能证明，将其拟从事事业的潜在利益赋予其打算招揽的公司和个人，如何具有超越这些公司和个人本身、触及国家乃至全球国家重要性事项的任何影响或利益，或任何已确定的更广泛影响。申请人引用了各种“美国政府预算”

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。

以支持其关于拟议事业具有国家重要性的主张。具体而言，申请人指出了预算中为“ 卫生高级研究计划局（ ARPA-H）、身心健康的危机，以及促进公平和减少卫生项目中的差距 ”预留的具体支出。首先，需要指出的是，申请人所指的是白宫向国会提交的年度预算提案，该提案概述了政府本财政年度的拟议支出。它并不代表政府机构的实际拨款或支出。此外，记录中并不足够清楚地表明，像申请人所提出的健身服务和体育咨询事业，如何与预算中所包含的拟议支出相吻合。或者换言之，记录没有充分地将申请人的健身服务和体育咨询事业如何支持申请人所强调的通过高级研究项目支出提案应对身心健康的危机、促进公平和减少卫生项目中的差距以及联邦卫生研发联系起来。因此，我们无法评估申请人所设想的服务与申请人所引用的作为支持其工作的政府举措的研究之间有何关联。而且，即使它们确实相关，我们仍然会得出结论，它们并未涉及上升到国家重要性层面的事项，因为任何利益或影响，即便存在，也主要只适用于那些直接与申请人合作的商家和个人。这类似于某人的教学所带来的利益通常只直接惠及被教授的学生，而非更广泛的人群。在 Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以上升到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分个人和公司的活动，如申请人所提出的财务管理事业，不会上升到国家重要性的层面。而申请人从事“ 知识转移 ”的意图，与教学类似，出于同样的原因，也不会将其拟议事业提升到国家重要性的平台。总之，记录支持以下结论：作为“ 运动教练和团体健身教练 ”运营一家“ 专注于功能性训练、健美和劳动体操的健身服务和体育咨询公司 ”的事业，其潜在影响只会惠及聘用该服务的个人和实体。

此外，记录没有以实质性、相关性和证明力的证据表明拟议事业的利益如何广泛涉及国家重要性的事项。在 Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻求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。 ”Id。拟议事业的国家和/或国际更广泛影响，可以告知我们拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越某一拟议事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于仅仅狭隘地赋予拟议事业的利益之外。申请人的商业计划指出，拟议事业将“ 赋能[中小型企业]通过战略规划和财务管理实现财务效率并推动增长。 ”审理主任在认定申请人的拟议事业具有重大价值时考虑了这些潜在利益。然而，正如我们之前所述，记录中没有足够的证据支持申请人的事业的影响将渗透到聘用申请人服务的个人和实体直接范围之外。换言之，记录没有充分确立申请人拟议事业的更广泛影响上升到国家重要性的层面。从记录中不清楚聘用申请人服务的个人的“ 功能性训练、健美和劳动体操 ”如何

会以国家重要性的层面涉及公共卫生事项。而且，就申请人主张其拟议事业的国家重要性在汇总其客户聘用其服务所实现的利益后显而易见而言，目前构成的记录并不能令人信服地反映这种汇总会在何种程度上涉及上升到国家重要性层面的事项。

我们还在Dhanasar案中指出，“ 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影响的事业，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。 ”Id at 890。申请人将其健身服务和体育咨询公司的潜在积极影响植根于其创造就业和创收的潜力。申请人预计将大举招聘，在五年内将员工人数从7人增加到17人，并增加薪资支出，但从记录中不清楚这一拟议事业本身的就业创造如何会产生与国家级重要性相称的重大预期积极经济影响。具体而言，商业计划预计该事业将雇用17名员工，支付738,480美元的薪资。申请人还表示，基于就业乘数外推，其拟议事业将产生35.29个间接就业岗位。申请人断言，基于薪资，这将在五年运营中产生总计265,235.12美元的工资税和所得税收入。但记录没有充分证明这些数字在其试图影响的经济背景下的重要性。或者换言之，从记录中并不容易看出申请人打算通过其拟议事业达到的预测经济里程碑在多大程度上广泛涉及国家重要性的事项。因此，尽管申请人预计总收入将增加、大举招聘增加员工人数并增加薪资支出，但如上所述，从记录中不清楚这一拟议事业本身的就业创造如何会产生与国家级重要性相称的重大预期积极经济影响。申请人的愿景不能证明该事业的国家重要性，因为它们无论是否实现，都不会超出该事业本身而产生国家重要性层面上的影响。记录也不包含足够的证明力、实质性或相关性证据，表明该事业的招聘计划将如何影响该地区的失业率，或该事业的运营和收入如何上升到国家重要性的层面。

USCIS可以自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见作为专家证言。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id。此外，来自相关第三方审查者（如潜在投资者、零售商或其他行业专家）的信函通常更能说服人地支持企业家的业务、商业计划、产品或技术的价值。申请人委托了_____讲师的一封信，I I 我们注意到，在评估申请人的健身服务和体育咨询公司是否上升到国家重要性层面时，该信函的内容缺乏相关性。例如，在论述申请人事业的国家重要性时，作者讨论了考虑到COVID-19大流行期间所实行的社交距离和自我隔离，私人训练业务对美国的一般利益。然而，除了关于申请人事业将在该领域运营以及申请人在该领域有经验的总体陈述外，作者没有具体指明

申请人拟议事业提供服务将如何以涉及国家重要性事项的方式影响美国的公共卫生或产生积极经济影响，或由此产生何种更广泛的影响。或者换言之，该信函绝大多数只讨论了申请人领域的重要性以及申请人以往的经验。但这与申请人拟议事业的国家重要性无关或不对应。总之，该信函没有对该事业的更广泛影响或上升到国家重要性层面的潜在预期经济影响提供任何有意义的分析。因此，我们得出结论，申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性。

C. 处于有利地位推进拟议事业

我们不同意审理主任的意见，并在此撤回审理主任关于记录已证明申请人根据Dhanasar框架第二项要件处于有利于推进拟议事业的有利地位的结论。在评估申请人是否处于有利于推进其拟议事业的有利地位时，我们审查以下内容及任何其他相关因素：

- 申请人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；
- 申请人针对拟议事业所制定或在其制定中发挥重要作用的未来活动模式或计划；
- 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

尚不清楚对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量将如何证明申请人处于有利于推进其拟议事业的有利地位。按目前构成的记录，仍不能反映申请人此前履行经验信中所述职责的行为究竟是与拟议事业类似的努力，还是如何构成成功记录。尽管申请人提交了一份描述未来活动计划或模式的商业计划书，但记录未反映除注册公司外为实现拟议事业取得的任何进展。仅设立公司及获得客户和顾客的业务往来本身并非进展的有力证据。最后，申请人提交的推荐信并非记录中关于对其在申请中所提拟议事业的兴趣或支持的重要、相关或具有证明力的证据。如上所述，申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说明义务。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. at 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任既包括举证义务也包括说明义务）。因此，记录中的证据不足以充分说明申请人将处于何种有利地位以推进其申请中的拟议事业。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件。由于这些问题单独及共同即足以决定申请人的上诉结果，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar剩余第三项要件下资格的其他论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对其裁决为达成结果所不必需的问题作出认定 ”）；

另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 216, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。我们认定申请人未证明其有资格或 otherwise 应当获得对职位提供要求即劳工证的国家利益豁免。因此，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。