MAR072024_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：29547730 日期：2024年3月7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）

申请人是一名运动生理学家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。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，认定申请人未能证明其符合所请求的分类资格，也未能证明对所需工作邀请（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。

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。

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，即作为拥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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在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)。

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工作邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

虽然法规和相关条例均未界定“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的分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 对归类为EB-2类别的申请人授予工作邀请（并因此授予劳工证）的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国从事运动生理学家的工作。德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人未能证明其符合拥有高级学位的专业人士资格。审理主任还认定，申请人未能证明对所需工作邀请（并因此对劳工证）行使自由裁量豁免将符合国家利益。

A. 拥有高级学位的专业人士

审理主任认定，尽管证据表明申请人持有相当于美国学士学位的外国学位，但记录中缺乏证据证明申请人拥有五年学士学位后逐步提升的经验。申请人未主张以特殊能力人士身份符合EB-2移民分类的资格。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用法律并采用了比要求更严格的证明标准。申请人称其已提交证据证明其获得了超过五年的逐步提升的专业经验。根据Dhanasar分析框架，有关申请人是否符合工作邀请（并因此劳工证）豁免资格的问题的解决，对本上诉具有决定性意义。因此，本办公室将保留对申请人是否符合所请求EB-2类别资格的考量。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，若申请人本不符合救济资格，则拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 实质价值和国家重要性

审理主任认可申请人拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任认定，申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进该事业，以及权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。

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）。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了证明拟从事事业具有国家重要性的证据，这些证据基于其潜在的经济、社会和公共卫生效益，以及其与美国政府倡议的一致性。基于下述理由，本办公室认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性，因此作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考量了每一项证据。

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该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。在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，本办公室考量其潜在的前景影响。

记录显示，申请人拟从事的事业是在美国继续担任运动生理学家。他表示自己致力于传播其在运动及肌肉骨骼损伤和疾病康复方面的专业知识。申请人进一步解释称，他致力于为健康人群和弱势人群量身定制有效的运动方案，其重点将包括评估姿势、运动、柔韧性、平衡、核心功能、心肺适能、肌肉适能和身体成分。

在驳回申请时，审理主任认定，申请人未能证明其拟从事的事业具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，也未能证明其将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。审理主任还认定，申请人提供的证据不足以确认其是否打算在经济萧条地区从事拟议事业、其事业是否会在该地区雇用大量工人，或其事业是否会如Dhanasar案所设想的那样为某一地区或其人口带来重大积极经济效益。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任忽略了关键文件，未对提交的全部证据进行适当审查。申请人主张，记录中包含对拟从事事业的详细描述、专家意见书、讨论申请人教育和经验的具有证明力的研究，以及揭示行业挑战、行业短缺和医疗保健专业人员需求的行业报告。例如，申请人主张其对拟从事事业的承诺，并声称已对美国的健康和社会福利产生积极影响，且其处于有利地位，未来能够取得更大成就。他坚持认为自己是体育教育领域的宝贵资产，其拟从事的事业涉及政府实体认为重要的事项或属于国家倡议的主题。

专家意见书的作者强调了体育教育对美国人口的重要性，并强调申请人拟从事事业的必要性。作者强调申请人有意提供体能训练服务，并通过个性化训练帮助个人实现平衡和健康的生活方式。作者还强调了经济

医疗保健和运动医学行业的增长潜力，并预测申请人拟从事的事业将因此为国家带来重大经济效益。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人声称该事业将为美国“ 带来更多就业 ”，并且他将“ 积极影响全美美国人的工作成果和生产力 ”，从而为美国经济带来显著优势，但申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

尽管我们认可申请人的主张及其在上诉时提交的证据，但我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分延伸至其客户和雇主之外，从而在更广泛层面上增进社会福利并体现国家重要性。

第一项要件聚焦于拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人未能表明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他实质性积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其具体事业将为美国带来实质性经济利益。尽管申请人声称其事业将为美国经济带来广泛利益，但他未提交证据表明其事业对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人依据各类行业报告和出版物来证明其职业和拟议事业为何具有国家重要性。他解释说，通过应对肥胖流行病和改善美国人口的身体健康，他将直接促进生产力提高和医疗成本降低。他进一步主张，其工作将回应紧迫的国家需求，并促进一个更健康、更繁荣的社会。尽管我们与审理主任一样认可提供体能训练的價值，但记录未能确立该拟议事业将如何产生超越使申请人患者受益的更广泛影响。如前所述，在确定国家重要性时，相关问题并非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 ”。Id. at 889. 在此，申请人未能充分解释他将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业，从而在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性水平。

尽管我们也认可申请人作为运动生理学家的经验、技能组合以及他通过提升社区生活质量为社区福祉做贡献的意愿，但记录未能充分证明这些利益即使实现，其影响将超越使用其服务的个人或受雇推进其事业的人员，从而达到国家重要性水平。申请人必须证明其拟议事业提供的利益延伸至其社区之外，更广泛地影响医疗保健行业。

此外，记录未能确立申请人作为运动生理学家工作的事业如何可能具有“雇用美国工人的重大潜力，或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90. 在没有证据预测申请人拟议事业可归因的美国经济影响或就业创造的情况下，仅主张拟议事业对美国地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平是不充分的。Id. at 890。

申请人重申其拟议事业具有国家重要性，因为它是国家倡议事项。然而，申请人必须证明其作为运动生理学家工作的具体拟议事业，而非国家倡议和利益、行业或领域的重要性。他未能做到这一点。

在没有提供证据佐证的情况下，仅主张某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响是不充分的。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. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其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，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在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定”）；see also 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审理上诉中的替代性问题）。

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，或经自由裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。