NOV152023_06B5203 · 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：28446874 日期：2023年11月15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）

申请人是一名健身顾问、教练和企业家，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员和/或具有特殊能力个人。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附工作要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作要求的豁免，从而豁免劳工证。

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资格。此事现因上诉由本办公室审理。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying 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。该法第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)。

专业定义为该法第101(a)(32)条所列职业之一，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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。3 如果申请人做到这一点，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类资格，则必须随后证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”进行酌情豁免。同上。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, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情4批准国家利益豁免，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，豁免工作要求将有利于美国。5

II. EB-2 分类

尽管在证据请求（RFE）中有所涉及，审理主任的决定未讨论或就申请人是否符合EB-2分类资格（作为高级学位专业人士或具有特殊能力的个人）提供裁定。由于记录未能以优势证据证明申请人符合资格或在酌情裁量下值得国家利益豁免，我们将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。6

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。
2 如果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)。
3 USCIS此前已确认此两步骤审理方法在特殊能力外国人背景下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

5 关于此三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
6 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)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

III. 国家利益豁免

上诉中待审议的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一条件项下的国家重要性。

第一条件，实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人最初对其拟议事业的描述如下：

在移民美国后，他打算推进其作为运动防护师的职业生涯，通过保持最佳体能来评估和指导个人，协助其从运动相关伤害和疾病中恢复或避免此类伤害和疾病。他设计有效训练计划的能力将有助于改善人类健康，这将大幅提升美国健康与保健行业，从而提升经济。

[申请人]在美国的职业计划是，通过其为各种体型和不同身体能力程度制定的结构化和战略性运动训练计划，为体育和健康健身行业做出重大贡献。

他作为健身顾问和企业家拥有丰富经验，其在健身和商业方面的专长可通过应对人群中日益严重的肥胖和糖尿病问题来帮助美国民众。

审理主任认定拟议事业具有实质价值。然而，审理主任要求提供额外证据以证明该事业的国家重要性。作为回应，申请人提交了部分更新后的商业计划和更新后的陈述，其中他对其事业解释如下：

[我]在美国的整体拟议事业是向美国私人和公共体育组织及教育机构提供我的专长和训练方法，重点训练运动员、发展其技能并发现新人才，以提高青少年体育质量，以及整体业余和

竞争性美国体育部门的质量。此外，我计划在美国扩展两家健身特许经营企业，以进一步促进美国人民的健康与福祉，以及美国整体经济。

我还开设了一家咨询公司……为希望拓展美国市场的大型巴西体育学院和专业人士提供咨询，也为在健身行业业务部门的管理、行政和扩展方面需要我技能的美国公司提供咨询。

申请人还在最初提交时以及回应RFE时提交了大量关于运动防护师和公共卫生、教练和体育在青少年发展中的重要性、肥胖流行病以及移民拥有的企业在美国经济中重要性的文章和报告。审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性。

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“外国国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，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内具有国家甚至全球影响。”同上。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，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。在 Dhanasar 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

在上诉中，申请人主张他已按优势证据标准7证明其符合国家利益豁免资格。申请人提交了一份书面论证意见，其中重申其资格8并强调其事业服务于白宫关于身体健康和体育的倡议。9我们注意到，尽管申请人的事业具有实质价值，但对一项宣称的国家事业作出有限贡献的可能性本身不能被视为具有国家范围。下文讨论与申请人根据 Dhanasar 框架第一项要件资格相关的记录证据。

7 见 INS v. Cardoza-Foncesca，480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“更可能而非不可能”为事件发生概率大于50%）。

8 我们将在评估申请人根据 Dhanasar 第二项要件的资格时考虑其资格。我们注意到，推荐信虽然赞扬申请人的专业精神和能力，但并未说明申请人拟在美国开发足球学院并为健身特许经营提供咨询服务这一具体事业的国家重要性。

9 见 https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/04/30/a-proclamation-on-national-physical-fitness-and-sports-month-2021/，访问于2023年10月2日。

记录中最初包含的商业计划描述了申请人打算在佛罗里达州开设一所体育学院，专注于向儿童和青少年教授足球。该计划称学校将扩展至位于[已隐去]的地点。尽管该计划提供了公司的使命、价值观和愿景，但对学校的描述是概括性的；该计划未提供有关业务运营的细节，例如启动成本、财务预测、营销策略或与其他类似企业的比较。

在回应补证通知（RFE）时，申请人提交了一份更新的商业计划，说明其学院将在一个存在于巴西的体育俱乐部特许经营下运营。该计划讨论了其打算将低收入儿童纳入学校足球项目、美国的肥胖问题以及健身行业。计划中题为“营销策略”的一节引用了五个竞争对手：一个青少年足球俱乐部、两个足球学院和两个成人健身连锁店。虽然该计划描述了这些公司，但未讨论申请人的公司将如何与这些公司竞争，也未解释将成人健身连锁店纳入公司营销策略的相关性；不清楚经营成人健身设施的企业将如何与专注于向儿童和青少年教授足球的学院竞争。该商业计划预计公司运营第五年后收入为4,066,104美元，税款合计1,478,280美元，以及工资支付合计433,609美元。然而，收入预测数据似乎没有任何依据；尽管申请人根据美国劳工统计局关于佛罗里达州某些职业收入的数据计算工资支付，但财务预测是推测性的，且没有证明这些预测如何计算的可采信证据支持。此外，虽然商业计划预计在运营前五年累计雇用60名员工，但未描述这些工作将如何影响公司运营所在直接区域以外的经济。申请人未证明其拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为国家带来重大积极经济影响。商业计划未说明公司到第五年预计创造的60个工作岗位将如何在佛罗里达州或美国任何其他地区产生重大积极经济影响。

更新的商业计划还提供了更多信息，说明申请人的公司打算在十五年内分三个增长阶段将地点扩展至多个州；然而，除了一项在运营前五年再投资利润的声明意图外，它未描述公司预计这一扩展将如何发展。该计划提到与美国境外健身俱乐部的合作关系，并引用了利益相关方的来信；这些信件讨论了申请人此前与该公司的工作，但未描述与申请人业务的隶属关系以表明资金承诺或未来业务关系。缺乏产生投资的具体计划，无法明显看出申请人的公司将产生收入以创造任何就业机会。申请人必须以相关、可采信和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，第376页。没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人在房地产行业的追求所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。

除了利用其公司运营青少年足球训练学院外，申请人的拟议事业似乎还包括其公司提供商业咨询服务；

记录包括关于申请人打算作为顾问和特许经营人参与一家计划扩展其健身设施公司的文件。对该公司的财务分析将预计就业创造基于佛罗里达州目前存在的三个健身工作室以及该公司期望在五年内扩展至97个地点。记录不包含可采信证据以证明特许经营的这种快速扩展将会实现；虽然一份由该公司撰写的文件描述了其健身设备和软件，但没有关于其当前运营或具体扩展计划的文件支持。该文件仅列出三名特许经营人——包括申请人——就其扩展至加利福尼亚州和佛罗里达州提供咨询。从记录中不清楚申请人打算如何分配时间，在开发其足球学院的同时向一家特许经营人以及一般而言向需要其“在健身行业业务单元的管理、行政和扩展方面的技能”的公司提供咨询服务。在 Dhanasar 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其学院学生或其特许经营人及其客户之外，以在国家重要性相当的水平上更广泛地影响青少年足球、健康和健身行业或美国经济。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明符合国家利益豁免资格。由于所认定的驳回理由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 Dhanasar 框架下资格的其余论点。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)（在申请人否则不符合资格时拒绝在上诉中审理替代问题）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免资格或否则应获国家利益豁免。申请将继续被拒。

裁定：上诉被驳回。