NOV272023_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：28793437 日期：2023年11月27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、团体健身教练和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需工作要求的酌情豁免，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。审理主任认定，记录未能证明申请人有资格获得国家利益方面对工作要求酌情豁免。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进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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相当于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得“ 符合国家利益 ”的工作要求酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定

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。本法第101(a)(32)条。

“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，USCIS可酌情2授予国家利益豁免，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。

二、分析

申请人拟在美国为其新的健身中心业务担任运动训练师和团体健身教练。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人有资格获得基础EB-2移民分类，即作为持有高级学位的专业人士。经重新审查，本办公室认定记录未能确立申请人符合基础EB-2分类的资格。

申请人提交了证明其有资格作为持有高级学位的专业人士的证据。要符合专业人士的资格，个人必须满足“本法第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。”8 C.F.R. 204.5(k)(2)。3 记录未能证明申请人的运动训练师和团体健身教练职业要求以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业的最低要求。

申请人主张其未来的运动训练师和团体健身教练工作符合“运动训练师和团体健身教练”SOC代码39-9031职业从业人员的职责和责任。美国劳工部指出，该职业的教育要求为“职业学校培训、相关在职经验或副学士学位”。见美国劳工部O*NET“运动训练师和团体健身教练”摘要报告，https://www.onetonline.org/link/summary/39-9031.00。由于美国学士学位或其外国同等学位并非进入申请人拟从事的运动训练师和团体健身教练职业的最低要求，因此她未能证明其符合专业人士的资格。8 C.F.R. 204.5(k)(2)。

此外，记录未能证明申请人至少拥有美国学士学位或外国同等学位。申请人于2015年在巴西Universidade[已隐去]获得完成体育教育课程的执照。她还于2019年在巴西Universidade[已隐去]完成了健康与社会福祉知识领域的个性化训练课程——“lato sensu”研究生项目。申请人提交了其

2 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酌情性质）。

3 本法第101(a)(32)条规定“'专业'一词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。”

执照证书、研究生课程证书、Universidade [已隐去]的学业成绩单、工作经验信函以及Morningside Evaluations于2022年4月4日出具的学历评估。该学历评估指出，在审查了申请人的执照证书、研究生证书和学业成绩单后，“ [申请人]已获得相当于美国认证高等教育机构体育教育理学学士学位的同等学历。 ”（强调省略）。

法规的明文规定表明，高级学位同等学历必须包括单一的学士学位，不得以经验替代教育或合并较低的教育资历。法规要求五年逐步积累的经验须在“ [美国]学士学位或外国同等学位 ”之后。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。5 在此，将申请人的教育资历、其体育教育执照及其研究生项目证书合并的评估，不符合法规关于证明单一美国学士学位外国同等学历的要求。

由于记录未能显示申请人符合专业人士的资格，或她持有美国学士学位或外国同等学位，因此申请人未能证明其有资格被归类为持有高级学位的专业人士。因此，本办公室撤销审理主任关于申请人有资格获得基础EB-2移民分类的认定。

B. 国家利益豁免

审理主任认定，申请人未能证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但她未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性。审理主任进一步认定，申请人证明了根据Dhanasar第二项要件6她处于有利地位以推进拟议事业；然而，她未能证明根据Dhanasar第三项要件，权衡之下豁免工作要求将有利于美国。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免

4 记录中包含申请人的学位证书，显示她从Universidade
I I获得了体育教育执照。然而，记录中不包含来自Universidadel ~的学业成绩单。相反，记录中包含来自另一所学校Universidadel j的学业成绩单，表明其修读了用于获取体育教育执照的课程。记录未解释为何其体育教育执照的学业成绩单来自Universidadel I，而非来自Universidade
I5 I 在引入EB-2法规时，前移民与归化局（INS）解释称，“ 拟议规则未提供允许仅以经验替代学士学位或高级学位的程序。 ”拟议规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 30703, 30706（1991年7月15日）。针对利益相关方的意见，INS审查了《1990年移民法》，并认定拟议法规与国会意图一致。INS表示，“ [B]oth the Act and its legislative history make clear that, in order to qualify as a professional under the third classification or to have experience equating to an advanced degree under the second, an alien must have at least a bachelor's degree. ”INS最终规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 60897, 60900（1991年11月29日）（着重号为原文所加）。因此，高级学位专业人士必须至少拥有美国学士学位或单一等同的外国学位。

劳工证将符合国家利益。7

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、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”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟设立一家健身中心企业，她将担任首席执行官、运动教练和团体健身指导员。商业计划书称，该企业将由申请人和另外两名个人拥有，其主要办公室位于I I佛罗里达州，并将在佛罗里达州其他城市设立未来办公室。该企业将“通过使用‘神经语言程序学技术’——申请人是该技术的[实]践者——结合其在整个职业生涯中获得的知识，将[申请人]创造的一种新减肥方法引入美国。”该企业将是一家健身中心，客户在此获得饮食和运动建议，包括团体和私人个人训练、饮食参与和对抗肥胖的项目。商业计划书称“肥胖是全国性的重大公共卫生问题”，该企业将“改善人们的生活质量和福祉”。我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人拟从事的事业具有实质价值，但审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业“将带来超越其客户范围的利益，从而更广泛地影响商业领域或美国经济”。因此，审理主任认定申请人未能履行其证明Dhanasar框架第一项要件中国家重要性要素的责任。

申请人在上诉中主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用了法律。她主张审理主任未对提交的证据给予“适当考虑”，特别是概述其经验的申请人简历；描述其专业资质和成就以及企业潜在利益的商业计划书；证明其在该领域工作的推荐信；以及显示拟从事事业的国家重要性和该领域专业人员短缺的行业报告和文章。经重新审查（de novo review），我们认定申请人未能证明其拟从事的事业满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“更可能为真”或“很可能为真”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989）。在此，

7 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

在上诉中，申请人主张其拟从事的事业具有国家重要性和影响，特别是因为它将“ 对美国关键的健康和保健活动产生重大连锁效应 ”，并将成为“ 美国运动健身运营和生产力至关重要的方面，[sic] 这有助于形成收入增强的商业生态系统和繁荣的、以生产力为中心的经济。 ”（着重号省略）。申请人强调其超过16年“ 在运动健身领域逐步积累的经验和敏锐度 ”及其教育资质，主张其“ 工作对美国运动健身行业具有广泛影响，特别是通过其在关键商业领域中的努力。 ”（着重号省略）。她依据其背景强调，她“ 为其所服务的组织带来了诸多优势…… ”通过激发“ 其所服务公司的经济能力 ”并优先考虑“ 客户满意度，确保所有客户与其实际需求相一致，从而增进客户忠诚度 ”。申请人主张美国“ 将受益于投资于像[申请人]这样精通运动健身的专业人士，他们了解美国组织在经济和政治上具有战略意义但极其复杂的地区中潜在有利可图的市场。 ”（着重号省略）。她主张其“ 拟从事的事业将对美国市场产生多重积极影响，从而增强国家的商业运营，并促进精简的经济格局 ”。申请人声称，“ 考虑到像她这样水平的专业人士无论是否有劳工证都能为国家利益和美国经济做出多大贡献，其拟从事的事业显然具有国家重要性。 ”（着重号为原文所加）。

然而，申请人依据其学术资质、专业经验和成就来证明其拟从事事业的国家重要性，这是不当的。其学术资质、专业经验和成就涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外国国民身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人拟从事的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。See id. at 889。

随申请一并提交的，申请人提交了其陈述和一份商业计划书，主张其拟从事的事业基于潜在的经济和健康利益具有国家重要性。商业计划书概括性地指出，该企业将通过申请人新提出的方法帮助减肥和对抗肥胖，“ 该拟议方法经过多年开发，旨在改变人们的行为，使他们理解，当我们谈论减肥、健康和福祉时，思维方式的改变是必要的。 ”然而，商业计划书未充分解释或详述其“ 新提出的方法 ”，或她使用“ 神经语言程序学技术 ”如何提供有可能影响健身和运动行业的新颖或创新方法。此外，记录中不包含佐证申请人关于其新方法将带来经济和健康利益的主张的证据。

申请人还主张其拟从事的事业将为服务不足地区的美国工人创造就业机会，并为美国和地方社区产生税收。商业计划书

称其拟在佛罗里达州I I的一个未充分利用的商业区域设立该企业，并计划未来在佛罗里达州其他未充分利用的区域设立办事处。然而，申请人未提供佐证证据以支持其主张，即其企业的活动将为美国及佛罗里达州服务不足的地区带来实质性经济利益。商业计划预计，该企业将在五年内雇用19名员工，产生超过3.7百万美元的收入，并支付超过1.3百万美元的工资和75,305美元的联邦所得税。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。

在Dhanasar案中，我们认定请愿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。记录未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar案所设想的那样实质性惠及健身与锻炼领域：“ [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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id.。证据未表明申请人的企业将更广泛地影响健身与锻炼领域。

记录未充分记载潜在预期影响，包括所主张的对美国的经济和健康利益。申请人未提供佐证证据以支持其关于该企业未来人员配置水平和商业活动将为美国或佛罗里达州带来实质性经济和健康利益的主张。申请人关于其健身中心企业将惠及美国经济并增进社会福利的主张，未通过独立和客观证据得以确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国带来经济和健康利益。申请人必须以相关、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。

申请人表示，她希望通过使用其减重方法改善客户的身心生活质量，并为美国以及佛罗里达州I I一个未充分利用的商业领域做出经济贡献。然而，她未能以具体、具有证明力的证据确立：其事业将在其领域产生更广泛的影响、将具有雇用美国工人的重大潜力，或将对佛罗里达州或美国产生其他实质性的积极经济和社会影响。即使我们假定申请人所称的一切都会发生，记录仍缺乏证据表明：在五年期间创造19个工作岗位、产生超过3.7百万美元的收入、支付超过1.3百万美元的工资以及75,305美元的联邦所得税，能够达到国家重要性水平。此外，由于缺乏充分的书面证据表明其拟担任的首席执行官、运动训练师和团体健身教练等职务会影响更广泛的运动健身行业，而非仅惠及其企业和拟议客户，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人进一步在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性在行业报告和文章中有所体现。这些报告和文章涉及移民和创业的经济利益；个人教练需求的预期增长；高中运动教练的重要性；健身房、健康和健身俱乐部在美国的预期扩张；

体育职业的预期增长；美国健康商店的预期增长；成人肥胖事实；以及身体活跃人群的经济和健康利益。我们认可健身与锻炼行业及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅在健身与锻炼领域工作或创办健身中心企业不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻找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.。我们还指出，“ 一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性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。所提交的行业报告和文章未讨论任何具体归因于申请人拟议事业的预计美国经济影响、就业创造或健康利益。

为进一步支持其拟议事业的国家重要性，记录包括一份来自I I的助理教授兼体育管理与政策研究生项目协调员的意见，该人任职于佐治亚大学I I。然而，该意见侧重于体育教育行业的经济和社会利益，而非侧重于申请人的具体拟议事业及其对健身与锻炼领域的预期影响。该意见还解释了申请人的专业经验，以表明她处于有利地位，“ 能够支持美国体育教育的持续增长和进步 ”，并且她有能力“ 激发体育教育领域的新进展，并将继续挑战和拓展该领域研究的边界 ”。尽管该意见认可申请人的专业资质和经验，但未评估其拟议事业的预期影响。提交支持申请的专家信函并非资格推定性证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。一般性地陈述申请人在体育教育领域的工作将支持一个重要行业并可能激发该领域的进步，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

申请人未证明其拟议事业超越其企业和未来客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或任何其他行业或美国经济或社会。除一般性主张外，她未证明其拟议作为新健身中心和减重企业首席执行官、锻炼教练和团体健身教练所从事的工作提供有助于其行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。申请人所主张的经济和社会利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议企业的健身工作与所主张的对美国的经济和健康结果之间提供充分直接的证据联系。

由于记录中的文件未充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的，她

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，我们拒绝审理并在此保留申请人在第二和第三要件下的资格和上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定”）；另见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在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

我们撤回审理主任关于申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士符合第二优先就业签证资格的认定。此外，由于她未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未确立其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。