NOV272024_02B5203 · 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

案由：34848831 日期：2024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（特殊能力）

申请人是一名运动与锻炼生理学家，寻求以持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《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否决了该申请，认定尽管记录已证明申请人具备持有高级学位的专业人士资格，但未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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须随后证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项1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；

1 参见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本质上属于酌情性质）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

II. 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。2 尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人在随申请提交的个人陈述中所述的拟议事业是：“ 作为运动与锻炼生理学家执业，并在健康促进与康复以及运动与力量训练方面提供其专业服务，通过在美国的创新影响健康与锻炼生理学领域；”“ 通过实施体能训练和康复项目的科学准备、准确诊断客户的需求和状况，以及协助有特殊状况的个人，在锻炼生理学领域进行创新。 ”申请人进一步表示，为实现其促进健康和康复的目标，其将“ 设计和实施锻炼项目 ”、“ 应用压力测试和其他评估工具 ”以及“ 制定个性化运动处方 ”。申请人还表示其将提供私人训练服务，并将与业余和专业运动员合作以提升其表现。在随其对审理主任补件通知（RFE）的回复提交的职业计划中，申请人进一步表示其还将“ 提供关于如何通过实施先进训练方法预防和治疗慢性[原文如此]疾病相关主题的培训。 ”

在否决申请时，审理主任认定申请人未证明拟议事业的实质价值和国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，以及权衡之下豁免工作要求将有利于美国。审理主任因此认定申请人未证明其作为酌情事项有资格获得国家利益豁免。

在上诉中，申请人主张提交给审理主任的记录已证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性、其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。申请人进一步主张其已证明USCIS应作为酌情事项授予其国家利益豁免。

为根据Dhanasar框架第一项要件确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。基于下述理由，本办公室认定，尽管申请人已表明其拟议事业的实质价值，但其未充分证明其在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

2 审理主任因此未涉及申请人是否以具有特殊能力个人的身份确立其EB-2分类资格的问题。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重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。

A. 实质价值

记录反映存在国家倡议，例如美国疾病控制与预防中心（CDC）的“ 活跃人群，健康国家 ”项目，以及由美国运动医学会管理的“ 运动是良医 ”倡议，表明体育锻炼在改善健康结果方面的重要性。因此，记录足以以优势证据表明，申请人在其商业计划和个人陈述中所述的拟议事业具有实质价值。本办公室将撤回审理主任的相反认定。

B. 国家重要性

申请人在上诉中主张，审理主任认定拟议事业不具有国家重要性有误。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的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 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，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室在Dhanasar中认定，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。本办公室还指出，“ 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。

申请人在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性通过其侧重于“ 改善健康结果和预防慢性疾病 ”而得到证明，这与上述CDC倡议和奥巴马政府的“ 让我们动起来！ ”倡议等国家倡议相一致。3 虽然这两项倡议均表明增加体育锻炼对减少慢性病的重要性，但它们侧重于协助社区实施增加锻炼的策略并为儿童营养提供支持。它们并未具体表明政府对申请人拟议事业或类似事业的兴趣。在根据Dhanasar框架第一项要件评估国家重要性时，本办公室将考虑证明某一具体拟议事业如何影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。然而，在与国家倡议主题相邻的领域从事工作，其本身不足以确立某一具体事业的国家重要性。申请人仍必须证明其在该领域的具体拟议事业的潜在前瞻性影响。

3 从记录中不清楚“ 让我们动起来 ”倡议是否仍然活跃。

此外，上诉中申请人主张，其拟议事业的国家重要性通过其积极的经济影响得以体现。在初始申请中，申请人提交了一份个人陈述，表明其拟议事业将有助于降低“与缺乏身体活动相关”的医疗成本和“与肥胖相关”的医疗费用，并将“创造经济增长，为扩大和优化美国市场作出贡献”。随后，申请人在回应审理主任的补证通知（RFE）时提交了一份关于I的商业计划书，其中解释其已设立I l PA，并已向该事业投资50,000美元。4 根据该商业计划书，其拟议事业的重点是将该业务扩展至I I和New Jersey……不仅提供高标准健康服务，还为地方和国家就业率作出贡献。”该商业计划书预计，拟议事业将于2025年雇用6人，2026年雇用10人，2027年雇用13人，2028年雇用16人，2029年雇用20人；该计划书还预计，拟议事业将分别于2025年实现总收入265,000美元，2026年720,000美元，2027年870,000美元，2028年2,000,000美元，2029年3,600,000美元。在此，申请人未提供证据证明其公司未来的员工规模或收入将在I I PA和I PA以及New Jersey提供实质性经济利益。虽然为拟议事业预测的就业岗位和收入表明该公司具有增长潜力，但并未证明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人还主张，其拟议事业的扩展计划“包括在美国关键地点开设新设施……刺激地方经济和就业市场”。该商业计划书同样表明，申请人的战略是“每三年设立新的健身中心”，并且“[在]经济弱势地区提供可及健身服务的决定将尤其成为经济振兴的催化剂”。在Dhanasar案中，我们指出，“一项具有雇用美国工人显著潜力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. 然而，申请人未提供证据证明拟议事业打算在I I或New Jersey运营的地区属于经济弱势地区。此外，其未提供证据证明其拟议商业活动将以如此规模运营，以致达到国家重要性水平。在没有提供证据证实此类主张的情况下，仅声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。虽然任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响将如何在其行业中产生更广泛的影响，或在美国整体产生实质性积极经济影响。

申请人主张，拟议事业的国家重要性体现在其“深远”的社会效益中。其援引“对健身项目包容性和可及性的承诺”以及将“心理健康考量纳入体能训练方案”来支持这一主张。我们认可申请人关于提供包容性和可及性体能训练项目重要性的论点。然而，申请人未提交

4 我们注意到，案卷中缺乏该企业的企业设立文件或该投资的证据。

充分证据证明其拟议事业的影响将如何超越其工作场所和客户，延伸至运动与运动生理学更广泛领域。

申请人还主张，拟议事业的国家重要性体现在其“增强军事作战效率和支持国防准备的能力”上。然而，案卷中缺乏支持这一主张的充分证据。申请人指出，案卷中一名美国陆军退伍军人认可他的信件“凸显了其专业健身项目在军事准备等关键领域中的切实益处”。但我们注意到，该信件总体上强调申请人的技能和专业知识以及写信人从中获得的益处。申请人的知识、技能、教育和经验属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将重点从拟议事业转向外籍国民”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。第一项要件下的问题是申请人是否证明了其拟议工作的国家重要性。此外，如上所述，案卷中缺乏充分证据证明其拟议事业将如何超越其客户和业务，延伸至运动与运动生理学更广泛领域。

总之，尽管申请人已证明拟议事业的实质性价值，但其未证明其国家重要性。因此，申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。由于申请人未满足这一必要的第一项要件，我们认定其在上诉中未提供充分理由或证据以推翻审理主任关于其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格的裁定。由于这一拒绝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有关其在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的问题。See 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“纯粹咨询性认定”）；see also Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576- 77 n.10 (BIA 2022)（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

案卷中的文件未能确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。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自由裁量事项应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。