NOV282022_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：23069538

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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名健身教练和企业家，寻求第二优先移民分类，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员，并寻求对附加于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业具有实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民有能力推进拟议事业；(3) 总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格，其拟议事业具有实质价值，且有能力推进其拟议事业。然而，审理主任否决了申请，认为证据未能确立拟议事业的国家重要性，也未能确立豁免工作邀请要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免资格。

此事现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任在决定中犯错。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础 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人员。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在美国的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第 101(a)(32) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(32) 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。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域渐进工作经验应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。

专业指该法第 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。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明特殊能力人员资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。

此外，虽然法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了先前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟议事业具有实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民有能力推进拟议事业；(3) 总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求将有利于美国，则可批准国家利益豁免。关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础 EB-2 分类资格。剩余问题是申请人是否已确立其符合国家利益豁免资格。虽然我们可能不会逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。申请人拟继续经营其位于佛罗里达州的健身业务，_____ 在此过程中，她将提供普拉提课程、健身项目和内部教练培训。

关于拟议事业的国家重要性，申请人提供了许多例子说明锻炼和健身如何改善身心健康。申请人解释称，COVID-19 疫情提高了对健康相关问题的认识，因此对健身教练及相关服务的需求有所增加。申请人特别指出有关健身行业经济影响和增长潜力的统计数据，以及预测该行业未来劳动力短缺的研究结果。她声称其拟议事业将改善美国经济，因为_____将支付运营成本、所得税和员工工资。为支持其论点，她提供了一份商业计划书，解释了其公司的商业模式、财务、增长潜力和收入计划。在商业计划书中，申请人声称其拟议事业将提供可持续商业实践、减少失业并满足对体能健身服务的需求。申请人还解释称，教授和培训他人成为健身教练将向他们传授重要知识，并创建一个其企业和行业可依赖的人才库。申请人强调，其拟议事业促进了联邦政府在《职业安全与健康法》（OSHA）中设定的标准。具体而言，她解释称健康和体能健身可对抗疾病和残疾，从而增强工作场所安全。此外，申请人提到了小企业和移民企业家在美国的重要性。

经对记录的重新审查，我们认定申请人未提供足够证据确立其拟议事业的国家重要性。我们承认并同意锻炼和健身行业很重要；然而，这不一定足以确立拟议事业的国家重要性。正如审理主任在决定中所解释的，在

确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或专业的重要性；相反，我们关注“外国国民拟从事的具体事业”。见同上 at 889。尽管申请人提供了许多例子说明锻炼和体能健身服务具有国家重要性，但这不足以支持认定其具体拟议事业具有国家重要性。

除了向参加健身项目的人提供指导外，申请人还提议向有兴趣进一步了解身体健康和锻炼的人提供课程，以及向健身教练提供内部培训。然而，申请人未能证明其拟从事的事业将影响整个健身行业，也未表明其服务将在达到国家重要性程度的规模上提供。在Dhanasar案中，我们指出，我们寻求拟从事事业的“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. 尽管她可能影响其个人客户和学生，但申请人未提供充分证据证明其服务将广泛提供。相反，其拟从事的事业似乎将仅在影响那些为其服务付费的人的规模上运作。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程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893. 同样，尽管申请人的服务具有价值，但她未能证明其活动将如何更广泛地影响健身行业或国家。

申请人预测，到其业务第五年，她将创造1,434,647.50美元的收入，以及13.2个直接和间接就业岗位。虽然我们认可这些数字，但申请人未充分解释其如何计算这些数字，因此，这些数字似乎不过是推测。即使申请人已为其预测提供了依据，她仍需要证明这些数字如何代表将达到国家重要性程度的经济活动。尽管她提供了在佛罗里达州[已隐去]land[已隐去]地区进行的一项研究中的农村贫困统计数据，但她未提供充分证据证明[已隐去]和[已隐去]地区经济萧条。即使她已证明，这仍不能证明其拟从事的事业将如何在如此规模上运作，从而对该地区的经济状况产生积极影响。正如审理主任所解释的，申请人未能证明其公司的员工规模、对当地承包商的支持以及活动量将为美国提供实质性经济利益。在没有充分证据证明可归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人的业务对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济效应”水平。Id. at 890.
我们审查了来自[已隐去]的咨询意见，其为[已隐去]商业、创业和体育管理领域的兼职教授。他就申请人根据Dhanasar框架获得国家利益豁免的资格提供了意见。[已隐去]强调了体育教育工作者和治疗师的短缺，以及体育教育的重要性和对其的需求。他还得出结论，申请人的教育、经验和技能将使其能够满足这一需求。然而，[已隐去]未充分解释拟从事的事业将如何解决或缓解该领域的劳动力短缺。此外，申请人通过其教育和就业获得的专业知识涉及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

外国人。 ”Id. 此处的问题是，申请人拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有实质性价值和国家重要性。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的利益作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的表面证据。Id. 在此，[已隐去]的意见侧重于行业的重要性，而非具体拟从事事业的国家重要性。此外，他侧重于申请人的资格，而这与拟从事事业的国家重要性并不直接相关。因此，其意见在本事项中具有很小的证明价值。

我们审查了来自申请人客户、学生和专业同行的推荐信。推荐信作者赞扬了申请人的个人和专业品质、她提供的服务、她的经验以及她为与其合作的人取得的成果。部分作者还赞扬了她在巴西的特许经营成功。然而，没有任何作者展示了对拟从事事业的详细了解，也未证明其如何具有国家重要性。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述具有很小的证明价值。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的表面证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。Id. See also Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“ 事实 ”证据）。由于作者未有意义地论述拟从事事业的国家重要性，其信件在本事项中具有有限的证明价值。

在上诉中，申请人请求我们根据已提供的证据和论点得出不同结论。虽然我们认可体育锻炼总体上的重要性，此外申请人计划在健身行业提供有价值的服务，但所提供的证据不足以证明拟从事事业的国家重要性。申请人有责任证明其有资格获得所寻求的移民利益。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。申请人未履行其责任。

III. 结论

记录中的文件未证明拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。因此，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。根据Dhanasar框架对其资格的进一步分析将没有实际意义。

由于所确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有关根据Dhanasar第二项和第三项要件资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需

对其结果无需作出裁定的事项作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明其有资格或以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。