FEB272024_10B5203 · 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：29851422 日期：2024年2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）

申请人是一名武术训练领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人员身份或科学、艺术或商业领域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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人进一步寻求豁免附属于该移民签证分类的工作邀请要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能按规定证明申请人符合EB-2分类资格，即既不符合高级学位专业人员，也不符合特殊能力个人。审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免所需工作邀请将符合国家利益。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 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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人员或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。本法第203(b)(2)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晋升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。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)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后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水平的专业程度。

如果申请人证明符合 underlying EB-2分类的资格，其随后必须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 ”。本法第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框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. EB-2分类

本办公室将处理的第一个问题是申请人是否确立了其EB-2分类资格。

A. 持有高级学位的专业人员

在提交申请时，申请人主张其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的持有高级学位的专业人员。在证据请求（RFE）中，审理主任告知申请人，其初始证据表明其持有相当于美国法学学士学位的外国学位，但需要额外证据以证明其具备所需的五年学士后逐步晋升工作经验。具体而言，审理主任指出，与合格经验有关的证据必须采用现任或前任雇主的信函形式，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对申请人所履行职责的具体描述。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

在驳回申请的决定中，审理主任确认了申请人对RFE的回应，并解释了为何额外证据（一封来自巴西前雇主的信函以及申请人私营企业的组织章程）未满足记录其五年学士后逐步晋升工作经验的监管要求。在上诉中，

1 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)。
2 USCIS此前已确认这一两阶段审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS政策手册F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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）。

申请人未对审理主任的具体认定提出异议，也未以其他方式论述其作为本法第203(b)(2)条下持有高级学位的专业人员符合EB-2分类的资格。未在上诉中提出的问题视为放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。因此，本办公室无需进一步处理此问题。尽管如此，本办公室已审查记录并认定其支持审理主任的裁定，即申请人未能履行举证责任以证明其持有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位。

B. 特殊能力个人

在评估申请人作为特殊能力个人符合EB-2分类的资格时，审理主任认定其提交的证据仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)六项标准中的两项。具体而言，审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(B)的标准。在上诉中，申请人仅简要论述其作为特殊能力个人的资格，指出先前提交的证据包括证明其持有从事该职业的执照或特定专业或职业的认证（如8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)所要求），以及其为专业协会会员（如8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)所要求）。4

1. 证据标准

记录支持审理主任的认定，即申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的标准。然而，基于下述理由，记录未能证明其满足作为特殊能力个人分类所需的六项标准中至少三项。

以现任或前任雇主信函形式提供的证据，表明该个人在其被寻求从事的职业中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

该标准侧重于申请人在美国打算从事的职业中的经验证据。申请人打算在美国拥有并经营一家武术和自卫训练企业，因此本办公室将考虑其在该领域的经验。尽管申请人主张其拥有超过20年的工作经验，但其未提交证明文件以表明其在相关职业中具有至少十年全职经验。

审理主任基于申请人提交的一封日期为2023年2月13日的“ 就业核实信 ”认定其满足该标准，该信由C-V-以巴西[已隐去]一家武术学院的所有者和主教练身份撰写。C-V-在其信中称“ 2006年，[申请人]担任柔术教练，直至2021年。在这15年期间，他是我们运动员毕业体系的首席协调员…… ”

4 在上诉中，申请人未主张其能满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)和(F)的标准。如前所述，未在上诉中提出的问题视为放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

虽然该信函表明申请人曾在一家武术学院工作15年，但信中并未说明他在至少十年的期间内是全职雇员，而这是法规明文所要求的。此外，记录中的其他证据表明，在就业核实信所涵盖期间的相当大部分时间内，申请人同时有大学学业和就业。具体而言，记录表明申请人自2006年至2008年4月期间注册为大学生。申请人还在其职业计划和陈述中表示，他自2006年3月至2016年12月在I I担任施工经理，自2011年12月至至少2018年经营自己的武术培训学院，并且他后来于2018年开设了另一家企业。

考虑到这些同时就业的主张，来自C-V-的唯一就业核实信不足以证明申请人在武术培训领域拥有十年的全职经验。因此，审理主任关于申请人满足该标准的认定被撤回。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

申请人表示，他基于在里约热内卢柔道联合会（FJERJ）、美国巴西柔术联合会（USBJJF）和国际巴西柔术联合会（IBJJF）的会员资格而满足该标准。为支持该主张，他提交了：

- FJERJ于2015年3月1日出具的证书，表明.__~----------'自2011年12月起隶属于该联合会。
- 一份注册证书，表明申请人的巴西武术学院I I“ 已在IBJJF注册，2023年度。 ”
- 一份注册证书，表明，_____。“ 已在USBJJF注册，2023年度。 ”

审理主任考虑了该证据，引用了8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中“ 专业 ”的定义，并认定申请人未能证明其武术培训企业在上述联合会的注册表明他是专业协会的会员。审理主任指出，记录未能证明，例如，这些协会中的任何一个拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成的会员团体，或者它们以其他方式构成符合该监管标准的“ 专业协会 ”。我们同意该结论，并进一步指出，其武术培训企业在这些联合会的注册或隶属是否等同于“ 会员资格 ”并不明确。此外，我们注意到，所提交的IBJJF和USBJJF注册证据晚于2022年1月提交申请之日，而FJERJ隶属关系的确认则早于提交申请之日近七年。申请人必须在提交申请时确立所请求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定他“ 没有[提交]会员资格证据，而事实上，申请人[专业]的隶属证明已发送。 ”然而，如前所述，审理主任并未认定记录缺乏任何支持该标准的证据。相反，审理主任认可了上述所列证据，并解释了为何其

不足以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的要求。申请人未回应或质疑审理主任认定其不满足该标准的具体理由，并且如上所述，记录支持审理主任的认定。

2. 最终实质审查

根据上述分析，申请人已证明其仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(E)中一项证据标准。申请人还主张其可满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的标准，该标准要求提供执业执照或特定专业或职业的认证证据。由于申请人无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下三项标准的初始证据要求，我们保留且不予处理该剩余标准。5

此外，由于申请人未满足初始证据要求，我们无需进行最终实质审查以确定证据整体是否表明他被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇专业水平的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已综合审查记录并认定其不支持申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。

III. 国家利益豁免

审理主任还基于申请人未确立其符合所请求国家利益豁免资格的结论而拒绝了申请。基于上述讨论，申请人未证明其有资格作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人获得EB-2分类，因此不能符合所请求的国家利益豁免资格。尽管如此，我们将在下文简要讨论其主张。

在将Dhanasar框架适用于所呈现的事实时，审理主任认定申请人已证明其拟在佛罗里达州中部建立和经营武术与自卫培训中心并最终扩展至其他地点的拟议事业的实质价值。然而，审理主任认定申请人未通过显示其潜在预期影响（例如提供证据表明其将产生重大积极经济效应、具有雇用美国工人的显著潜力或在其领域内产生其他更广泛影响）来证明该事业的国家重要性。审理主任还认定记录未表明申请人处于有利地位以推进拟议事业，并且总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人概括主张审理主任适用了比优势证据标准更严格的证明标准，但他未详细阐述这些主张或指出审理主任适用错误标准的具体情形。关于Dhanasar框架的第一项要件，申请人主张审理主任“ 未给予应有考虑 ”证据

5 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另见 Matter ofL-A-C-, 26 l&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

提交的材料，暗示审理主任未适当权衡其先前提交的职业计划、推荐信以及关于其领域和武术作为执法人员培训工具潜力的行业报告和文章。在论述国家重要性时，申请人的书面论证意见几乎完全集中于其在武术和自卫培训领域的培训、资格和经验，并仅概括主张其拟议事业“ 将对美国市场产生多重积极影响，从而增强代表国家的商业运营，并促进精简的经济格局。 ”

然而，与申请人在上诉中的主张相反，记录反映审理主任并未忽视与其在武术和自卫培训领域资格和丰富经验相关的证据。相反，审理主任认可了该证据并正确指出其涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人。 ”26 I&N Dec. at 890。

此外，审理主任认可并处理了申请人提交的媒体和行业报告，这些报告讨论了武术的益处、其与执法培训的交集以及其在警察遭遇中减少致命武力使用的潜力。这些文章提供了相关背景信息并确立了申请人拟议工作的实质价值。然而，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。在Dhanasar中，我们强调“ 我们寻找特定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，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. at 889。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。

在此，申请人提出，通过经营一家向个人、警察及其他安保人员提供服务的武术培训企业，他将“ 在不危及美国公民安全的情况下改善美国执勤警员的安全 ”。他进一步主张，其事业将“ 改善警察队伍、创造收入、增加利润并创造就业 ”，但他未提交商业计划或类似证据，以证实其关于拟议事业创造就业和经济影响的说法。因此，审理主任认定，且我们同意，他未能证明其经营一个或多个武术培训中心将如何产生与国家级重要性相称的潜在预期影响。申请人关于其拟议事业将“ 促进国家层面的商业运营，并有助于形成精简的经济格局 ”的宽泛主张，未得到记录材料的充分支持。

尽管证据表明其事业将对其拟议企业报名参加培训的个人产生积极影响，但申请人未能证明该影响将如何超越其学生和客户，从而在该领域内产生更广泛的影响。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. at 893。

基于上述理由，申请人的上诉未充分处理或质疑审理主任在将Dhanasar框架适用于所呈事实时认定的具体证据缺陷，因此未能推翻审理主任关于驳回申请的论证充分的理由。

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有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

IV. 结论

记录材料未能证明申请人有资格作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士获得第二优先类别分类；因此，我们认定申请人未能证明其有资格获得所寻求的移民利益。此外，申请人未能推翻审理主任的认定，即其未能证明对职位邀请要求行使自由裁量豁免将符合国家利益。因此，该申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。