JAN102024_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

案号：29337656 日期：2024年1月10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）

申请人是一名跳伞教练，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。移民和国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以酌情批准此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

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的拟议事业将具有国家重要性，或者总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。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重新审理。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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，即作为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。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，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

专业被定义为该法第101(a)(32)条所列职业之一，[脚注1] 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。同上。

特殊能力是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇水平的专业程度。同上。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类之一的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。[脚注2] 本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明他们被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，他们还必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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 (AAO 2016) 规定，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 非公民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人寻求在美国担任跳伞教练。审理主任认定，虽然申请人通过处于有利地位以推进其事业而满足Dhanasar测试的第二项要件，但他不满足Dhanasar测试的第一项或第三项要件，因此不符合国家利益豁免的资格。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和一份先前提交的商业计划的副本。

首先，本办公室注意到记录并未证明申请人符合EB-2签证分类的资格。[脚注3]

A. 高级学位专业人士

8 C.F.R. § 204.5(k)(1) 的条例规定，可为“ 持有高级学位的专业人士 ”的非公民提交EB-2签证申请。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的条例将专业定义为“ 该法第101(a)(32)条所列职业之一，

[脚注1] 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、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、专科院校或神学院的教师。 ”
[脚注2] USCIS此前已在特殊能力个人的背景下确认了这种两部分审理方法的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
[脚注3] 虽然否决通知未涉及申请人是否符合EB-2分类资格的问题，但审理主任在先前的要求补充证据中认定申请人符合高级学位专业人士的资格。

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。 ”

在其表格I-140《外籍工人移民申请》第6部分中，申请人表示他将担任跳伞教练，标准职业代码（SOC Code）为25-3021，即“ 自我充实类教师 ”。根据劳工部（DOL）的《职业展望手册》，自我充实类教师的典型入门学历为高中文凭或同等学历。[脚注4]

申请中还包含美国跳伞协会（USPA）关于跳伞教练执照要求的文件。该文件表明跳伞教练必须完成各种跳伞经验要求并通过笔试，但未说明任何学位要求。

记录表明，跳伞教练这一职业不以美国学士学位或外国同等学位作为进入的最低要求。因此，申请人不是8 C.F.R. § 204.5(k)(1)-(2) 所定义的专业成员，不符合高级学位专业人士的资格。

B. 具有特殊能力的个人

寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人的申请人，必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项标准中至少三项的证据，并证明其具有显著高于科学、艺术或商业方面通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。由于审理主任在要求补充证据中认定申请人符合高级学位专业人士的资格，审理主任未涉及申请人是否符合具有特殊能力的个人的资格。经审查所提供的证据，本办公室注意到记录并未证明申请人是具有特殊能力的个人。

申请人的USPA执照和跳伞教练证书满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的标准，即从事该专业的执照或特定专业或职业的证书。然而，所提供的证据不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中任何其他证据标准。

为满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的标准，申请人必须提供官方学术记录，表明其拥有来自学院、大学、学校或其他学习机构的、与其特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项。申请人的工商管理大学学位与跳伞教学无关，因此不符合此标准。来自[已隐去]的课程结业证书与跳伞相关，但未表明这两个组织中的任何一个[已隐去]是学习机构。因此申请人未满足此标准。

[脚注4] Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Data for Occupations Not Covered in Detail (Sep. 6, 2023), https://www.bls.gov/ooh/about/data-for-occupations-not-covered-in-detail.htm。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的判定标准要求提供雇主信函，证明申请人在其所寻求从事的职业中拥有至少十年的全职经验。申请人提供了一封来自 I[已隐去] 的信函，其中说明他自2011年1月10日至2015年12月28日，以及自2020年4月20日至2021年11月17日受雇担任串联教练、加速自由落体教练、地面安全教练和空中评估员，合计六年半。他还提供了一封来自 I[已隐去] 的信函，其中说明他自2007年6月3日至2010年12月20日受雇担任降落伞包装员、地面安全学员/无线电控制员和视频编辑，约三年半。该信函并未表明申请人曾在[已隐去]受雇担任跳伞教练，且其职责（例如视频编辑）是否属于其所寻求从事的“ 职业 ”并不明显。Id. 因此，该经验不符合本项标准。Id. 由于申请人在 I[已隐去] 的合格雇佣仅持续六年半，他未能提供雇主信函证明其在其职业中拥有至少十年的全职经验，而这正是本项标准所要求的。Id.

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 的判定标准要求提供证据，证明申请人曾获得高薪或其他服务报酬，从而显示出特殊能力。申请人为此项标准提供了其所得税申报表和工资单的副本，但未提供任何关于其薪资与其他跳伞教练相比如何的文件。因此，他未能证明其薪资或其他报酬能够显示特殊能力。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的判定标准要求提供专业协会会员资格的证据。作为此项标准的证据，申请人提交了其在 Confederac;ao Brasileira de Paraquedismo (CBPQ) 和 USPA 的会员信息，这两个组织分别是促进巴西和美国跳伞运动的非营利组织。如上所述，跳伞教练职业入职不要求学士学位，因此不属于专业。See 8 C.F.R. § 204.5(k)(2). 此外，记录表明 USPA 会员资格仅需缴纳费用，且不限于从事跳伞职业的人员。5 因此，申请人未能证明 CBPQ 或 USPA 中的任一者符合专业协会的资格。

最后，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的判定标准要求提供证据，证明同业、政府实体或专业或商业组织对申请人在行业或领域内的成就和重大贡献予以认可。记录中包含申请人的 USPA 成就证书，证明其达到132小时自由落体并完成9,000次跳伞。首先，我们注意到这些证书认可的是申请人作为跳伞者的成就，而非作为跳伞教练的成就。此外，即使这些证书认可了申请人在其行业或领域内的某项成就，它们也未表明申请人对该行业或领域作出了法规所要求的重大贡献。Id. 申请人提供了关于 USPA 服务奖的文件，该奖项需要提名并经 USPA 董事会审议，“ 保留给对组织和运动作出符合该奖项既定标准之贡献的特殊 USPA 会员。 ”6 然而，申请人的证书并非 USPA 服务奖，也不由 USPA 董事会评判。相反，这些证书是 USPA 成就奖，其“ 向那些……积累了显著水平的

5 U.S. Parachute Assoc., First-Time & Student Skydivers - FAQs, https://www.uspa.org/faqs（展开问题“ How can you become a member of USPA? Do you need to be a pro skydiver? ”）。
6 U.S. Parachute Assoc., Skydiver's Information Manual at § 8-1.3, 2, https://www.uspa.org/SIM-online。

自由落体跳伞次数和自由落体时间两方面经验的人提供一种特殊认可。”7 该证据未解释积累大量跳伞经验如何构成对申请人领域的重大贡献。

来自 P-A-（I[已隐去] 的所有者）和 M-C-（巴西[已隐去]的主席）的同业推荐信高度评价申请人的能力，但除称其为一名有能力的跳伞者和教师外，并未具体说明他对跳伞教学领域作出的任何贡献。例如，P-A- 称申请人“留下了教学和技术的遗产，这些教学和技术已被我们的专业人员使用并将继续使用”，但未指明任何此类教学或技术，也未解释其对领域的重要性。同样，虽然降落伞公司所有者 J-C-L- 称其公司在申请人在美国学习跳伞期间为其提供赞助，但他未具体说明该赞助所认可的重大贡献。最后，A-J-R- 教授是体育教育和营养学教授，申请人未能证明她属于同业、政府实体或专业或商业组织，而这正是 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 判定标准所要求的。

按目前构成的记录，未满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 六项证据标准中的至少三项。申请人不符合 EB-2 分类资格通常是一个门槛问题，这也会使其不符合国家利益豁免资格。然而，由于该问题并非审理主任拒绝的理由之一，且申请人没有机会在上诉中对此作出回应，因此我们也将审查其国家利益豁免资格。8 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)（规定必须告知申请人构成不利决定依据的贬损性信息）。

C. 拟议事业的全国重要性

Dhanasar 检验的第一项要件——重大价值和全国重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90. 在确定拟议事业是否具有全国重要性时，我们审查该事业的具体影响。Id. 例如，如果某项事业在特定领域内具有全国性影响，或者具有产生重大经济效应的显著潜力（尤其是在经济萧条地区），则该事业可能符合条件。Id. 在本案中，审理主任认定，虽然申请人的事业具有重大价值，但他未提交充分证据证明该事业的全国性影响。

在上诉中，申请人重申了基础申请中提出的主张，称其事业将因体育锻炼的健康益处和全国跳伞教练短缺而产生全国性影响。然而，在确定拟议事业是否具有全国重要性时，相关问题不是申请人将从事的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Id.

申请人称其拟议事业“包括继续[原文如此]推进我在美国作为跳伞教练的职业生涯，为美国跳伞行业的改善作出直接、生产、创造和实质性

7 Id.
8 申请人在任何未来提交的文件中应解决这一证据缺陷。

贡献。”他还称他将“通过知识、创新、创造力、研究、[和]咨询来促进和推进跳伞领域。”这些陈述未确立该事业的性质，也未确立申请人拟向其领域提供何种进步或利益。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)（“‘事业’一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。”）。申请人的商业计划同样未包含任何关于其事业范围或目标的具体信息，仅说明其将从事跳伞教学职业。

我们认可所提供的关于全国跳伞教练短缺的各种材料。然而，DOL 通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业的工人短缺本身不足以证明该职业的工人应获得职位要求豁免。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885; see also 20 C.F.R. § 656.1.

同样，我们认可所提供的关于跳伞等体育活动健康益处的证据。然而，申请人行业的一般益处涉及该事业的重大价值，而非其全国重要性，后者是 Dhanasar 下的单独考量。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. 在 Dhanasar 中，申请人作为科学教师的工作被认定具有重大价值，但未使其符合第一项要件，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。Id. 同样，此处的记录未确立申请人的事业将对更广泛的跳伞教学领域产生何种具体影响。

如上所述，申请人的支持信未指明其对其组织或行业所产生的任何具体影响。同样，申请人称其打算培训其他跳伞教练以缓解此类工人的短缺，但未提供任何信息说明其将教授多少学生、何时或何地教授，或任何其他表明在美国多一名跳伞教练将如何在全国层面上影响新跳伞教练数量的信息。9 此外，来自美国跳伞设施的两封表示有意雇用申请人的信函并未表明其将培训其他教练。虽然国家利益豁免申请不要求提供工作邀请，但要求申请人提交相关、具有证明力且可信的证据，以确立该事业的性质和影响。参见 Matter of Chawathe, 19 I&N Dec. at 376（解释本程序中使用的优势证据标准）。申请人在此未做到这一点。

最后，虽然申请人的支持信高度评价其能力，但这些文件涉及 Dhanasar 第二项要件，即其是否处于有利地位以推进拟议事业。这与该事业的影响无关。申请人未提供文件

9 我们进一步注意到，申请人持有 USPA Coach 执照，这是入门级教学评级，因此没有资格在美国培训新的跳伞教练。U.S. Parachute Assoc., Experienced Skydivers - Earning Licenses & Ratings, https://www.uspa.org/eaming-licenses-ratings（解释 USPA 的三项教学评级，并指出“Coach 可以教授第一跳课程的通用部分，并在教练的监督下培训和监督学生进行集体跳伞技能……”，而拥有最高评级 Examiner 的人员则“培训新的教练和教员”）。申请人未说明任何获得 Examiner 评级的计划。

说明其作为跳伞教练的就业本身将如何产生超出其直接学生和雇主范围的影响，从而在全国重要层面上影响更广泛的跳伞教学领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

如果一项事业具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区，则可根据第一项要件符合资格。Id. 申请人声称其事业将因属于一个有经济价值的行业而产生未指明的“涟漪效应”，从而帮助美国经济。然而，如上所述，一项事业的国家重要性取决于具体归因于该事业的影响，而非该事业所属整个领域的集体影响。Id. 申请人未提供任何文件量化其个人事业将产生的任何具体经济影响。因此，其未确立该事业将具有 Dhanasar 所设想的那种“实质性积极经济影响”。Id. 记录未表明申请人的事业将具有国家重要性。

由于申请人未确立其符合 Dhanasar 检验第一项要件的资格，我们无需处理其第三项要件下的资格，并在此保留该问题。参见 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“纯粹咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未确立其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。申请仍将被拒绝。

裁定：上诉被驳回。