JAN272021_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：9433800 日期：2021年1月27日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名舞蹈参赛者和教练，寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，以及针对附属于该 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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合作为特殊能力个人的分类资格，且其未证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

随上诉，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合特殊能力分类和国家利益豁免的资格。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。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

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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或特殊能力外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(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) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：“ 科学、艺术或商业领域的特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇到的专门知识程度。 ”此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明作为特殊能力个人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，尽管法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，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的分析框架。1 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）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

事业的进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A. 特殊能力

申请人主张其至少满足作为特殊能力个人分类的三项法规标准。在否决申请时，审理主任认定申请人仅满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的成就认可标准。

在上诉书面论证意见中，申请人声称其还满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的十年全职经验标准和 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的专业协会会员标准，但未具体指出与审理主任对这些标准的认定相关的任何错误法律结论或事实陈述。4 上诉书面论证意见甚至未提及审理主任关于上述标准的讨论。此外，尽管申请人称“ [基]于提交的证据 ”，其已满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 和 (E) 的标准，但其未指明证据。在未提出具体论据以推翻审理主任认定的情况下，申请人未证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中至少三项标准，也未达到特殊能力分类所需的专门知识水平。

B. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 例如，关于 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的标准，审理主任指出申请人提交的推荐信未表明其“ 在涉及舞蹈的职业中拥有至少 10 年全职经验 ”。审理主任还指出，尽管“ 申请人提交了其本人的信函，称其在舞蹈领域拥有超过 10 年全职经验 ”，但其“ 本人关于该领域就业的陈述不足以满足该标准 ”。

关于其依据Dhanasar第一项要件提出的资格主张，申请人表示，他打算利用其“ 在[已隐去]舞蹈方面的专长和经验，代表美国参加重大[已隐去]舞蹈赛事，并训练美国[已隐去]舞蹈运动员。 ”他主张，其拟从事的工作将“ 提升美国在国际摇摆舞领域的声望，并增强我国在该领域的竞争力。 ”

申请人提交了一封来自[已隐去]的信函，该人为世界职业十项舞冠军，其声称申请人的“ 拟从事事业，即参加[已隐去]舞蹈锦标赛、在全国层面推广[已隐去]舞蹈，以及指导[已隐去]培养未来冠军，显然具有实质价值和全国重要性。 ”记录中还包括一封来自[已隐去]舞蹈组织的信函，其中说明，[已隐去]的舞蹈教练兼编舞申请人“ 打算在全国范围内参赛，激励并培养未来冠军 ”，且其拟从事的工作将“ 进一步在全国范围内推广和发展[已隐去]舞蹈，并为美国的文化丰富作出贡献。 ”

在驳回申请时，审理主任认定，申请人未能证明其拟从事事业的全国重要性。审理主任指出，申请人未提交对拟从事事业的详细描述，也未提交充分的文件证据，以表明其事业在其领域内具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力、具有实质性的积极经济影响，或对文化或艺术丰富具有达到全国重要性程度的更广泛影响。

在上诉中，申请人坚持认为其“ 拟从事事业具有全国重要性 ”，且其工作提供了“ 全国性利益，因为他将继续运用其创新且独特有效的方法教授舞蹈。 ”

在确定全国重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业。 ”参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项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的事业，例如，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟从事事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人主张他打算在美国参赛和教授舞蹈，但他未提供充分的信息和证据，以证明其拟从事事业的预期影响达到全国重要性的水平。例如，他未证明其作为参赛者的参与将对其运动或美国文化利益产生与具有全国重要性相一致的影响。他也未表明其拟从事的教学达到可对[已隐去]舞蹈训练产生全国性影响的水平，或此类工作的影响将对更广泛的运动产生影响。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

在此，我们认定记录未显示申请人的拟从事事业将充分超出其未来的比赛和学员范围，从而以与全国重要性相称的水平对[已隐去]舞蹈产生更广泛的影响。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我们的国家提供其他实质性积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人参赛和舞蹈教学给美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的全国重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其满足作为特殊能力个人进行分类的监管要求。此外，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有资格或依裁量权本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。