JUL182023_06B5203 · 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：26378701 日期：2023年7月18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）

申请人是一名自我充实教师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。移民与国籍法（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进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定，尽管申请人已确立作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，但记录未证明其有资格获得所请求的国家利益豁免。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。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士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(B)(i)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五年专业领域的渐进工作经验等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将“ 专业 ”定义为“ 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。”1

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专业知识程度。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)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。3 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在该领域具有显著高于通常所遇的专业知识程度。4

一旦申请人证明其有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，其必须随后确立其值得对工作邀请要求进行“国家利益”酌情豁免。同上。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，USCIS 可以酌情5批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业具有实质价值和国家级重要性；
- 个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在美国从事自我充实教师工作，通过创办企业向女性教授跆拳道和自卫术。申请人于2009年7月在巴西的l I大学获得法学学士学位，并曾担任跆拳道教练。

本办公室注意到，申请人始终主张其有资格作为具有特殊能力的人员获得EB-2分类，并未主张作为持有高级学位的专业人士的资格。基于下文所述理由，本办公室认定申请人未确立其符合任一EB-2分类的资格。

1 该法第101(a)(32)条规定，“‘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。”
2 如果这些类型的证据不易适用于个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认此两部分审理方法在具有特殊能力人员背景下的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
4 见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先计算证据，然后，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上 at F.5(B)(2)。
5 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上是酌情性的）。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定，基于申请人的文凭和学业成绩单具有美国学士学位的外国同等学历，以及其前雇主的信件显示其在专业领域拥有超过五年的学士后渐进工作经验，申请人有资格作为持有高级学位的专业人士分类。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。然而，经重新审查，本办公室认定记录未确立申请人属于持有高级学位的专业人士。

要符合专业人士的资格，个人必须满足“ 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。 ”8 C.F.R. 204.5(k)(2)。记录未确立申请人的职业——跆拳道教练——要求以学士学位或其外国同等学位为进入该职业的最低要求。因此，申请人未确立其有资格作为专业人士。8 C.F.R. 204.5(k)(2)。

此外，尽管申请人提交了其前雇主的信件，称其在获得法学学士学位后积累了跆拳道教师的经验，但她未证明其经验至少为五年全职学士后专业领域经验。如前所述，记录显示申请人于2009年7月完成学位。来自三位雇主的工作经验信件表明，她作为跆拳道教师为I I工作
从2004年至2017年为 协会工作，从2007年至2011年，以及
为,_____.从2011年至2014年。虽然信件表明其就业年限及其作为跆拳道教练的主要职责，但未表明其工作为全职，以证明至少五年的经验。因此，申请人未证明至少五年的学士后就业经验。

由于申请人未确立其属于专业人士或其在专业领域拥有五年学士后经验，审理主任关于其有资格作为持有高级学位的专业人士分类的认定被撤销。

B. 具有特殊能力的人员

由于审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格，审理主任未评估其关于有资格作为具有特殊能力的人员的主张。

申请人主张其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下六项证据标准中的五项，并依据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii) 以可比证据另有资格获得所请求的分类。基于下文所述理由，本办公室认定申请人不满足作为具有特殊能力的人员分类的初始证据要求。

显示个人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人提交了其于2009年7月在巴西I,____ ___,大学获得法学学士学位的文凭和成绩单副本。由于申请人的学位是法律，与其特殊能力领域无关，她未确立其满足该标准的明文规定。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该个人在其所寻求从事的职业中拥有至少十年全职工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人强调，她自2004年至2017年作为跆拳道教师拥有超过十年的工作经验，先后受雇于三名雇主。如前所述，申请人提交了三名雇主的信函，详细说明了她为每位雇主工作的年限以及她作为跆拳道教师的职责。这些信函表明，她自2004年至20171年担任跆拳道教师，自2007年至2011年在某协会任职，并自2011年至2014年在某机构任职。然而，这些信函并未表明她从事的是全职工作，而这是该标准所要求的。因此，该证据不能证明申请人符合该标准的字面规定。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

为支持该标准，申请人提交了全国跆拳道联盟的两张卡片，表明申请人是该实体[已隐去]联合会的黑带。一张卡片于2008年11月13日签发，有效期至2010年11月12日，另一张卡片于2016年11月12日签发，有效期至2018年11月11日。这些卡片未附有额外证据，也未说明其如何有资格作为她从事跆拳道和自卫教练职业的执照，或作为其职业的认证。

申请人未提交充分证据以满足该标准的字面规定。

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

申请人表示，她通过美国管理协会的会员资格以及RCRA的会员资格满足该标准。关于美国管理协会，申请人提交了一份包含其会员编号的声明和一份付款信息的打印件。然而，申请人未提交证明其美国管理协会会员资格的证据。关于RCRA，申请人提交了一份其个人资料信息的打印件，表明她自2021年8月23日起为活跃的新兴会员，有效期至2022年8月22日。

记录中未包含关于美国管理协会或RCRA的解释或信息，包括RCRA这一缩写的含义，或它们各自如何属于专业协会。记录未证明申请人是

美国管理协会的会员，或美国管理协会或RCRA属于该标准所要求的专业协会。

因此，申请人未提交充分证据证明其在该标准下的专业协会会员资格。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人表示，她通过因其提供跆拳道和自卫服务的社区做出重大贡献而获得认可来满足该标准。她提交了该领域个人的推荐信以支持其主张。这些信函来自她以前的教练和跆拳道运动员，他们在申请人备战腰带考试和教学期间与她相识。这些个人证明申请人作为跆拳道运动员接受训练、参加比赛和参加考试，并因其跆拳道能力、教学能力以及致力于向女性教授自卫而普遍推荐申请人作为武术教师。虽然这些信函证明申请人是一名合格的跆拳道运动员和教师，但它们并未证明申请人因对行业或领域的成就和重大贡献而获得认可，而这是该标准所要求的。

因此，申请人未在该标准下提交充分证据。

申请人还根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)提交了作为可比证据的文件。根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)，如果8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)下的监管标准不易适用于申请人的职业，则可提交可比证据以确立特殊能力的资格。在评估此类可比证据时，USCIS考虑该标准是否易于适用于申请人的职业，如果不适用，则考虑所提供的证据是否真正可比于法规中列出的标准。6 申请人应解释其提交的证据为何具有可比性。关于六项客观标准中的任何一项不易适用于申请人职业的一般性主张是不可接受的。7

在此，申请人提交了被描述为“ 其他可比资格证据 ”的文件。然而，她未解释该证据为何具有可比性，或为何8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)下的任何监管标准不适用于其职业。申请人提供了一篇关于自卫的文章、两份表彰其服务女性的证书、描绘申请人教授跆拳道和参加腰带考试的照片、来自[已隐去]巴西和来自[已隐去]的表彰申请人向女性教授跆拳道和自卫的信函，以及她的奖牌清单8。

在没有关于该证据如何可比于监管标准的进一步信息的情况下，我们无法确定其属于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)下的可比证据。相反，该

6 参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
7 参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
8 虽然申请人提交了其奖项和奖牌的清单，但记录中未包含支持其获得奖项和奖牌主张的独立证据。

证据似乎是在评估特殊能力时需要考虑的一般额外证据。如果申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)下的三项监管标准，则该证据将在最终实质审查中予以考虑，以决定证据整体是否表明申请人被认可为拥有显著高于该领域通常遇到的专业知识程度。9

申请人未证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)下的任何证据标准，或所指出的可比证据满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)下的任何标准。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其被认可为拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已整体审查了记录，并得出结论，该记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。

C. 国家利益豁免

尽管申请人未确立其 underlying EB-2 签证分类的资格，因此不符合国家利益豁免的条件，但我们将讨论审理主任关于她未在Dhanasar分析框架下确立资格的裁定。审理主任认定拟议事业具有实质价值，但得出结论认为记录未证明申请人的事业具有国家重要性，因此不符合Dhanasar的第一项要件。经重新审查，我们同意审理主任的裁定，即申请人未证明豁免劳工证将符合国家利益。10

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于申请人拟从事的具体事业。该事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。如果申请人不符合第一项要件，则该证据对于认定申请人不符合国家利益豁免资格具有决定性，我们无需讨论第二和第三项要件。

在其个人陈述中，申请人表示她打算创办一家教授跆拳道和自卫的企业。她计划在佛罗里达州[已隐去]开设一家健身房，“ 打算触及社会中遭受偏见且位于经济萧条地区的一部分人群 ”，并且“ 该地区还有高家庭暴力率 ”。申请人将向女性教授跆拳道和自卫课程，“ 主要是因为美国有大量肥胖人群 ”，并帮助女性在佛罗里达州暴力犯罪高发地区自卫。我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值。

9 参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d at 1119-20；参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra at F.5(B)(2)。
10 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

为表明申请人的事业具有国家重要性，她的商业计划描述了其经济和社会效益。商业计划强调她在该地区建立企业，因为相对于佛罗里达地区其他社区，该地区犯罪率高，且企业家不愿在此开办企业。在一个犯罪率较高的社区为低收入人群提供跆拳道课程，将帮助那些"家庭暴力和街头暴力的女性受害者自卫并在社会中获得尊重"。商业计划还通过提供申请人对雇用员工和产生营业收入的预测，概述了该企业的经济效益。为进一步说明她基于拟议事业符合国家利益豁免的资格，申请人提供了她的个人陈述和简历、该领域人士的推荐信以及一份专家意见书。

审理主任认定，申请人未能充分证明该事业在国家层面或在其领域内的重要性。尽管申请人声称具有国家层面的社会和经济利益，但审理主任的结论是，证据显示其拟议事业的影响将仅限于她的公司和学生，而非在国家层面或在其领域内产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人强调其商业计划中的主张，并辩称其拟议事业将通过在企业创造就业机会以及培训合格专业人员将其跆拳道领域的技术带到"整个美国领土"，从而具有"重大影响潜力并因此具有国家重要性"。她还主张，五年后该企业将扩展"到美国不同地区"，从而具有国家影响。申请人还辩称，由于她的总部将设在佛罗里达州该地区，她"将直接为美国经济萧条地区做出贡献"。（原文强调）。申请人依据其商业计划中的数据表明该地区与佛罗里达其他地区相比收入较低。申请人还依据其商业计划证明跆拳道在武术行业中的增长以及佛罗里达州自我充实类教师就业机会的预期增长。经重新审查，我们认为申请人未能以优势证据证明其事业满足Dhanasar第一项要素中的国家重要性要素，具体如下所述。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作"潜在预期影响"的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-890页。Dhanasar提供了可能具有第一项要素所要求的国家重要性的事业示例，包括"在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响"，以及具有更广泛影响的事业，例如"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效应，特别是在经济萧条地区"。同上；另参见6 USCIS Policy Manual, 前引 F.5(D)(I)。

申请人的商业计划表达了她为美国和经济萧条地区做贡献的意愿。然而，她未能以具体、有证明力的证据证明其事业将在其领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或在经济萧条地区具有其他实质性积极经济效应。申请人的商业计划提供了对自我充实和跆拳道教学行业的分析、跆拳道的潜在增长和受欢迎程度、向女性提供其服务的影响

以及该地区的人口统计数据。商业计划还描述了该企业的营销策略；虚拟教学工具的使用；人员配置、薪资和营业场所的运营计划；为营运资金获取投资的计划；以及收入和成本的财务预测。

商业计划包括为企业营运资金获取投资的提案以及人员配置和财务的预测。然而，记录未能充分解释投资提案、人员预测和财务预测的依据，或这些将如何实现。商业计划表明新企业需要营运资金以维持运营，并提议"举行针对三类特定投资者的投资轮次：IIII 在没有可信的企业运营费用融资计划的情况下，申请人创业的潜在前景似乎存疑。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

申请人除商业计划中的主张外，也未提供佐证证据证明其企业未来的员工水平和业务活动将为佛罗里达州和美国萧条地区带来实质性经济利益。虽然商业计划提供了该地区的数据，但记录中未包含独立、有证明力的证据表明该地区为经济萧条地区，或申请人的企业将产生积极经济效应。即使我们假设申请人声称的一切都将发生，记录也缺乏充分证据表明为其企业创造就业和支付工资达到国家重要性的水平。此外，申请人声称的经济和社会福利效益取决于众多因素，申请人未能提供其跆拳道教学与所声称的经济和社会福利结果之间足够直接的证据联系。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了一份来自___学院商业、创业和体育管理兼职教授的专家意见。虽然该意见指出申请人的拟议事业"将广泛增进社会福利或文化丰富"，但其侧重于申请人的工作属于具有实质性价值和国家重要性的领域。该意见描述了由于持续强调对抗肥胖和体育活动的健康益处，健身教练和培训师的就业预计将比其他职业增长更快。该意见提供了数据，说明通过节省医疗费用而增加体育活动所带来的经济效益。该意见概括性地指出，申请人"在武术方面的专业知识验证了她将知识应用于美国的能力"，并"可能极大地惠及美国民众"。该意见侧重于对体能教练和培训师的需求，以及申请人在跆拳道方面的经验如何使她处于有利地位来培训跆拳道学生并使其在国家层面参赛，而非申请人的具体事业在其领域具有预期影响。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上；另参见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因

相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同的权重）。在此，如前所述，该意见的大部分内容缺乏相关性，因为它讨论的是健身行业和申请人职业的重要性，而非针对具体拟议事业将如何满足Dhanasar框架第一项要素中的国家重要性要素。仅仅说明她的工作将支持一个重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的"国家重要性"要求。

在其个人陈述中，申请人描述了其作为跆拳道运动员的训练经历、与大学和巴西跆拳道队的比赛经历，以及教授跆拳道和自卫的经历。在上诉中，申请人再次强调跆拳道行业的重要性及其相关培训、技能、经验和成就。虽然重要，但申请人作为运动员和通过其就业获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要素，该要素"将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上"。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要素下是否具有国家重要性。

同样，申请人的简历和推荐信仅涉及其过去作为跆拳道运动员和教师的成就，这些成就影响其工作场所和学生，而未涉及其事业“ 潜在预期影响 ”的国家重要性。其前任教练的来信强调其作为运动员的跆拳道能力和成就，该领域其他观察其跆拳道教学的人士的来信则强调申请人对学生的工作贡献。我们认可这些信件证明申请人曾是一名跆拳道运动员，并赞扬其过去向女性教授跆拳道和自卫术的奉献精神和能力。然而，申请人未基于这些推荐信提供充分信息和证据，以证明其拟议事业的预期影响将达到国家重要性水平，而非仅影响其学生。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水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。这些信件未表明申请人的工作将在跆拳道或自卫领域产生国家或全球影响。

如上所述，申请人未能履行其举证责任，证明其拟议事业将以达到国家重要性水平的规模运作。仅声称某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响，而不提供佐证此类主张的证据，是不够的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于上述理由，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其根据第二项和第三项要件具备资格的上诉论点。11

11 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决无需触及的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其有资格作为拥有高级学位的专业人士成员，或作为根据该法第203(b)(2)条具有特殊能力（exceptional ability）的个人，获得EB-2分类。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明有资格获得或酌情应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。