JUL232021_03B5203 · 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：15980558 日期：2021年7月23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）

申请人是一名体操教练，寻求第二优先移民分类，即科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立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，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任认定，申请人符合特殊能力个人的分类资格，且其处于有利地位能够推进其拟从事的事业。尽管证据支持拟从事的事业具有实质价值的认定，但审理主任认定，证据未能证明该事业具有国家重要性，也未能证明豁免所需的工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

在上诉中，申请人重申其符合国家利益豁免的资格，并主张审理主任在决定中犯了错误。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

I. 法律框架

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（着重号为后加），即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第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成员的外国人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，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，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，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第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、医师、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：

高等学位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至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则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所遇到的专长程度。

专业指本法第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，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的分析框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可酌情2批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。3

II. 分析

审理主任认定，受益人通过满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六项标准中的至少三项，符合特殊能力个人的资格。我们同意。然而，该申请不能获批。

尽管审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人必须提交“ 永久就业认证申请（ETA 9089）第J、K和L部分，或外籍人士就业认证申请（表格 ETA-750 B部分 外籍人士资格声明） ”，但申请人在补件通知答复中及上诉时均未提交任何一份表格。仅此一点，该申请即不能获批。

有待确定的剩余问题是，受益人是否符合 Dhanasar 所述分析框架下的国家利益豁免资格。自2016年以来，受益人一直担任首席体操教练，在~----------~工作，他直接向主教练兼所有者汇报，协助她“ 提供训练指导、鼓励、激励和营养建议，以使运动员为竞技赛事做好准备 ”。申请人报告称，受益人的原创训练方法帮助一名青少年精英女子体操运动员通过使用“ 大回环 ”技术取得了更好的职业方法，该技术通常由男子体操运动员使用，但受益人将其转移到她的训练中，从而使其有可能获得更高的难度分。4

在初始申请中，申请人表示受益人的拟从事事业是“ 担任专门训练精英女子体操运动员的体操教练 ”。在补件通知答复中，申请人澄清，除先前所述的职责外，受益人还将协助主教练组织、示范技能和进行编排练习；根据运动员的优势和劣势调整教练技术；计划和指导体能训练；

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)。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。
3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人多次引用“ 大回环 ”技术，并将其作为受益人教练影响的少数具体例子之一加以依赖。然而，我们认定，即使该技术在体操领域产生了更广泛的影响（这一结论并无记录支持），证据也不足以支持持续影响的认定。相反，“ 大回环 ”似乎是受益人教练影响的一个单一、孤立的例子。

执行安全规则和条例；并跟踪不断变化的体操规则、技术和法规。

审理主任认定，拟议事业具有实质价值，但记录未能确立该拟议事业的全国重要性。具体而言，审理主任指出，记录未能确立：(1) 拟议事业的全国利益；(2) 体操对全国的重要性；(3) 该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；或 (4) 拟议事业影响具有全国重要性的事项、是全国性倡议的主题，或将增进社会福利或文化或艺术丰富。我们同意。为评估受益人的拟议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。我们得出结论：尽管其事业确具有实质价值，但记录未能以优势证据标准确立受益人的执教将影响体操领域或更广泛的体育领域，而非仅限于其所服务的特定体操运动员和工作场所。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第893页。在此，申请人错误地依赖受益人可能对其执教的体操运动员产生的预期影响，以此作为满足Dhanasar第一项条件的充分依据。

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的特定事业 ”。同上，第889页。我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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。 ”同上。如下文更全面解释的那样，受益人的执教可能影响其所执教的个人，但即使考虑到全国性的体操教练短缺，申请人也未能有说服力地确立受益人的活动将如何产生更广泛的影响。

关于其拟议事业，申请人未指明受益人目前执教的任何精英体操运动员或他计划未来执教的任何特定体操运动员。虽然我们认可申请人关于受益人过去与某些具有全国和国际成就的体操运动员合作的证据，但我们在记录中未发现充分证据解释受益人计划作为其拟议事业一部分执教哪些特定运动员。5 受益人执教同事[已隐去]的一封信称，受益人的工作将改善儿童体操。虽然我们认可体操运动员可能年幼，即使处于精英级别，但申请人未清楚界定受益人在其拟议事业中将与之合作的体操运动员类型。[已隐去]的陈述使受益人意在执教的体操运动员人群产生混淆。
申请人提供了其网站打印件，展示[已隐去]的主教练，但受益人未被列为这些教练之一，其姓名或教练简介也未在申请人网站其他位置突出显示。如果受益人的执教在体操领域产生了与全国重要性相称的影响，我们

5 在Dhanasar案中，我们认定申请人必须指明“ 外国人拟从事的特定事业 ”。同上，第889页。

会期望申请人广泛宣传受益人的执教可用性，以为申请人吸引积极关注和业务。受益人执教服务缺乏宣传表明，受益人的执教尚未达到全国关注的水平，以至于更大的体操界知晓他或其“ 顶尖 ”和“ 独创 ”的执教方法。在我们对申请人网站的审查中，我们观察到大多数提供的体操课程针对幼儿，且申请人对精英体操训练的重视程度远低得多。6 基于此信息，我们质疑受益人是否将主要从事执教精英体操运动员，而非仅仅为娱乐而参加体操活动的幼儿。这一点很重要，因为在非竞争性和本地环境中执教幼儿，其全国重要性可能甚至低于执教可能崛起获得全国或国际赞誉的精英运动员。7

申请人提交了许多推荐信，作者们赞扬受益人的背景、教育、经验和在该领域的能力。8 许多信件包含模糊和笼统的陈述，例如受益人带来了“ 最科学有效的训练方法 ”并提供了“ 独特大胆的方法 ”。此类陈述的作者对这些主张提供了很少的解释性细节，我们几乎没有佐证证据支持它们。没有一封信包含充分细节证实受益人的执教如何对体操领域或整个体育领域产生任何影响。举例来说，[已隐去]是受益人的朋友也是其执教竞争对手，提供了不充分的依据来得出结论认为受益人在整个领域产生了影响。虽然[已隐去]计划未来将受益人的“ 大回环 ”技术纳入其体操运动员的训练，但几乎没有证据表明[已隐去]已经这样做，或这种实施会在使用该技术的个别体操运动员之外产生任何效果。此外，即使[已隐去]已成功纳入该技术，这也不能确立受益人执教的更广泛影响，因为[已隐去]个人认识受益人，并且是受益人执教影响超出受益人自己的体操运动员和雇主之外的唯一例子。

9 似乎不熟悉 同样，[已隐去]美国体操协会的[已隐去]，受益人的工作，尽管他/她审查了与受益人执教相关的材料以及受益人在美国体操协会的长期会员资格。10 这一证据强烈表明，受益人的执教未在全国重要性层面上影响体操。虽然[已隐去]声称受益人的执教将服务于美国体操协会，但几乎没有迹象表明它已经如此，即使达到了这种影响，仅服务于美国体操协会也不足以确立全国重要性。同样，尽管受益人过去执教的一些体操运动员在精英级别取得了成功，但申请人未解释这种个人成功如何确立拟议事业的全国重要性。

6 课程表和各个网站页面宣传的课程主要面向幼儿和学龄儿童。欲了解更多信息，请访问 https://[已隐去]（最后访问于2021年7月23日）。
7 即使假设这些体操运动员达到精英级别的成功，申请人仍需要确立受益人对这些体操运动员的执教如何具有全国重要性。
8 申请人在初始申请中提交了六封信件，在RF回应中提交了四封额外信件。虽然我们未逐一讨论每封信，但我们已仔细审查并考虑了每一封。
9 美国体操协会是美国该运动的全国管理机构。
10 受益人执教在体操界不知名、不足以表明全国关注这一结论，进一步得到以下事实的支持：即使在审查了与受益人相关的材料后，信件作者仍使用错误的性别代词指称受益人。

一家竞争性体操训练公司的所有者，提交了一封信件，暗示[已隐去]受益人的方法和专业知识主要归因于其国籍，这更多说明受益人的素质而非其拟议事业的全国重要性。申请人的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项条件，该条件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人拟从事的特定事业在Dhanasar第一项条件下是否具有实质价值和全国重要性。[已隐去]关于受益人的声誉在体操界知名的声称，几乎没有支持性细节来证实这一断言。尽管信中称受益人愿意执教其他教练，这可能暗示更广泛影响的潜力，但受益人的拟议事业中没有迹象表明他打算执教其他教练。此外，[已隐去]的信件包含大量语法错误，这降低了信件及其中所载主张的证明价值，因为这表明该信件在性质上不专业，或并非由该领域具有可信声誉的人所写。

总体而言，我们注意到有几封信重复了申请人代表受益人在其初始封面信中提供的完全相同措辞。例如，受益人的前学生j I描述其受受益人指导的经历时，使用了申请人在其封面信中所用的完全相同语言。来自l O I受益人朋友兼执教竞争对手的信，描述受益人的“ 巨大挥杆 ”技术时，使用了申请人此前提供的若干相同句子。信中包含的相同语言部分削弱了这些信件的证明价值。我们无法确定是申请人回收利用了信件中的语言来撰写其封面信，还是这些信件本身并非由所述作者独立撰写。11 这一点，加之信件中含糊且未经证实的说法，不能有说服力地确立申请人拟议事业的国家重要性。虽然我们认可申请人的主张和作者们的信件，但记录并未表明受益人的想法或方法已被实施，从而其工作的更广泛影响得以确立。例如，申请人未证明受益人的技术给整个体操领域带来了益处。如果说有任何益处的话，这些益处归于申请人或某个体操运动员。申请人未证明受益人的执教工作给地区或国家经济带来了益处，当然也没有达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”的程度。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。正如审理主任所述，记录不支持认定该事业有潜力雇用美国工人，更不用说达到与国家重要性相称的水平。

在上诉中，申请人主张审理主任在国家重要性认定上犯错，因为受益人的技能将影响该领域的其他教练，并将解决全国精英体操教练短缺的问题。然而，如上所述，相关问题不是个人将工作的行业或职业的重要性，而是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。即使我们将全国教练短缺视为一个有说服力的论点，申请人也提交了很少证据来证实受益人的执教将如何解决全国短缺问题。此外，

11 在最近一个关于杰出能力认定的案件中，法院认定信件中的相同语言“ 表明这些信件均由同一人准备，并对信件的说服价值提出质疑；内容。 ”Hamal v. U.S. Dep't of Homeland Security, No.19-2534, slip op. at 8, n.3 (D.D.C. June 8, 2021)。

受益人的专长涉及Dhanasar框架的第二项要件。尽管申请人声称受益人的拟议事业为美国体操领域增添了巨大价值，但申请人未能有说服力地确立其主张。审理主任在其补证通知中特别指出，仅凭信件不足以确立该要件下的资格，即使有此通知，申请人也仅提供了很少的佐证证据来补充这些信件。虽然受益人所服务的个体操运动员和工作场所当然有价值，但仅此事实并不能免除申请人确立受益人工作具有国家或全球影响的责任。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述第二项和第三项要件下其资格的进一步分析将没有实际意义。12

III. 结论

申请人已证明受益人符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条规定的EB-2分类资格。然而，由于受益人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或经裁量应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。在签证申请程序中，申请人有责任确立所寻求移民福利的资格。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。在此，该责任未获满足。

裁定：上诉被驳回。

12 由于所认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申请人的其余上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。