# NOV202023_05B5203 · 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：29060629 日期：2023年11月20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）

申请人寻求被归类为具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求豁免附属于此 EB-2 类别的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位邀请、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，认定申请人未能证明其为具有特殊能力的个人，也未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误。在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376（AAO 2010）。经重新审查（de novo review），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 签证类别的资格，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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一递进框架：

(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……符合条件的移民，即持有高等学位或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

在将来实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利的外国人。

(B) 职位邀请的豁免—

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

科学、艺术或商业领域的特殊能力在 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 中定义为显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。为符合具有特殊能力的个人资格，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 规定了六项标准，个人必须至少满足其中三项。

虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884（AAO 2016）中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 类别资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情 [1] 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性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合 underlying EB-2 签证类别的资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。在上诉中，申请人既未主张，记录也未证明其有资格作为持有高等学位的专业人士成员获得 EB-2 类别资格。因此，其必须证明其符合具有特殊能力的个人资格。

作为初步事项，申请人主张审理主任“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是对[其]不利地施加了更严格的标准 ”。除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利请求的证明标准。参见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第 375 页；另参见 Matter of Martinez，21 I&N Dec. 1035, 1036（BIA 1997）；Matter of Soo Hoo，11 I&N Dec. 151, 152（BIA 1965）。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。参见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人主张其已提供足以证明其符合 EB-2 类别和国家利益豁免资格的证据，但其并未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外证明标准的任何具体情形。

[1] 另参见 Poursina v. USCIS，936 F.3d 868（第九巡回法院 2019）（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

A. 职业的实质性质与拟从事的事业

我们首先认定，申请人就其在申请中寻求就业的职业性质以及其打算从事的拟议事业，提交的证据不足且不一致。这一点很重要，因为要以具有特殊能力的个人身份符合 EB-2 类别资格，申请人必须在其专业或职业背景下提交证据，以表明其至少满足六项法规标准中的三项，从而达到初步证据要求，并最终证明其专长程度显著高于其领域通常所遇水平。该法第 203(b)(2) 条，以及 8 C.F.R. § 204.5(k)。

此外，为证明申请人符合国家利益豁免资格，其必须除其他事项外提供足以表明其具体拟议事业 (1) 既具有实质性价值又具有国家重要性，以及 (2) 根据 Dhanasar 分析其处于有利地位以推进该事业。参见 5 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

申请人在申请第 6 部分表明其预期职位名称为“ 足球教练 ”，提供了一份拟议工作职责清单，例如“ [t]向运动员教授足球的规则、战略和技巧，训练以培养有竞争力的球员 ”，以及“ 制定训练课程，包括设计训练以优化运动表现 ”，这些似乎与劳工部职业信息网络（O*NET）关于“ 教练和球探 ”的摘要报告中列出的职责相符，可访问 https://www.onetonline.org/link/summary/27-2022.00 查看。申请人还提交了来自 (E-)（一家足球学院）的雇佣邀请函，向其提供足球教练职位。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申其担任足球教练的意图，指出其已受雇于 E- 担任足球教练。

在上诉中，申请人重申其打算受雇担任足球教练。然而，其在上诉中还新主张其打算作为“ 业务拓展专业人士 ”提供服务，指出在该角色中其将“ 充当[企业]与其各个市场之间的 conduit ”。其陈述：

业务拓展和销售专业人士，如[申请人]，对企业财务稳定至关重要——他们负责确保企业维持运营，其主要通过将业务战略与能引起消费者共鸣的销售、定价和营销策略（包括整体市场经济）相结合来实现……[申请人]为美国公司优化业务功能的拟议事业也将直接影响国内就业市场。……此外，我们提请参阅初始申请和 RFE 回复，其中[申请人]提交了证据表明其正与其美国企业推进拟议事业。

值得注意的是，申请人在提交上诉之前对其在美国拟议事业的描述，并未包括通过其自有企业向美国公司提供业务拓展和营销分析服务的计划。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致和模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92（BIA 1988）。

申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。我们认定申请人的上诉书面论证意见就其拟议就业提供了不一致的信息，而该信息对EB-2类别的资格以及国家利益豁免具有实质性意义。在上诉中，申请人不得实质性改变其将从事的职业的各个方面，也不得实质性改变其拟从事的拟议事业的性质。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，（该案要求寻求就业类移民分类的申请人必须在签证申请提交之日具备必要的资格。）

因此，我们认定申请人未提供充分且一致的证据以确立其预期职业领域为何，从而无法证明其是一名在该职业领域内拥有“ 显著高于通常所遇水平 ”的专业知识程度的特殊能力人士。该法第203(b)(2)条及8 C.F.R. § 204.5(k)。其亦未充分证明其拟议事业的具体性质，以表明(1)该事业兼具实质性价值和国家重要性，且(2)根据Dhanasar分析其处于有利地位能够推进该事业。Dhanasar at 889。基于上述理由，该申请不得获批。

B. 特殊能力人士

如前所述，申请人必须首先提供满足六项监管标准中至少三项的文件，以满足EB-2类别下特殊能力人士的初步证据要求。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。在驳回该申请时，审理主任认定，虽然申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准，但其未满足任何其他标准。

在上诉中，申请人概括性地主张其“ 已提交确凿证据，佐证其至少满足6项标准中的3项，以证明其拥有高于该领域通常所遇水平的专业知识程度 ”。其援引其“ 丰富的专业经验 ”，并主张其是“ 一位极其有成就的人士，在学生培训、健康与保健教育、协调、教练指导方面具有深刻见解和先进知识，并在运动技术、战略规划、房地产、预算、改造和建筑方面拥有专业知识。 ”2

我们认定申请人未直接针对审理主任决定的这一方面作出回应——即，其未能指出审理主任在认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项监管标准中至少三项时的具体错误。提起上诉的理由是为受影响一方提供救济手段，以纠正其在先前程序中认为错误的法律结论或事实陈述。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。申请人仅提出概括性的资格陈述，而未解释其认为审理主任决定中哪些具体方面不正确，因此未能确定在上诉中质疑该要求的基础。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)，并认定当提交一方提及某一问题而未展开论证时，该问题视为放弃）。

2 值得注意的是，申请人未解释关于“ 房地产、预算、改造和建筑 ”的专业知识与其所主张的作为足球教练的高级专业知识有何关联。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 582。

申请人未确立其符合EB-2类别的资格。由于该问题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论点，包括其是否作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of M-F-O-, 28 I&N Dec. 408, 417 n.14 (BIA 2021)（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）。

尽管如此，就申请人在Dhanasar分析下的资格主张而言，我们同意审理主任的最终结论。例如，关于第一项要件中的国家重要性部分，尽管申请人在上诉中的陈述部分反映其打算在美国担任足球教练，但其未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，本案记录未证明申请人的拟议事业能够充分延伸至其未来雇主及其将提供足球教练服务的个人之外，从而以与国家重要性相称的水平影响美国利益或更广泛的足球运动。此外，其未证明其具体的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。

III. 结论

申请人未证明其符合该法第203(b)(2)(A)条项下特殊能力人士的资格。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。因此，申请人未确立其符合所寻求的移民福利的资格。

命令：上诉被驳回。