NOV272020_03B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室非先例决定

案号：8027864 日期：2020年11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）

申请人是一名跆拳道运动员和教练，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。参见《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，认定申请人不符合特殊能力个人的分类资格，且其未证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，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。

在本程序中，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基础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。

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、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：“ 科学、艺术或商业方面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证据的文件。

此外，尽管该法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批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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。该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。在确定拟从事的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从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，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工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展

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 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

；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，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。在进行这一分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，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，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。3

二、分析

A. 特殊能力

申请人主张其至少满足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)(E)的会员资格标准和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)的十年全职工作经验标准和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的执业执照标准，但未具体指出与审理主任就这些标准所作认定相关的任何错误法律结论或事实陈述。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“ 基于所提交的证据 ”，其已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的标准，但申请人未指明该证据。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，并已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从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在Dhanasar第一项要件下的资格主张，申请人表示其打算继续作为跆拳道运动员和教练的职业生涯。其声称目前是美国

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

跆拳道协会会员，并计划作为参赛者和教练代表[已隐去]从事其运动。记录包括一封2018年8月的信函，来自[已隐去]，[已隐去]的主教练，信中称：“ 儿童从武术中学习到的纪律和生活技能可对其发展和未来潜力产生深远的积极影响。[申请人]自2018年以来一直是我们专家武术专业团队的一员。 ”4 [已隐去]先生进一步解释，申请人拟从事的工作涉及“ 展示正确的跆拳道技术 ”、“ 分享其在该运动中的丰富经验 ”以及“ 将其技能和能力传承给下一代 ”。此外，[已隐去]指出，[已隐去]“ 将继续帮助[申请人]提升其技能和职业生涯 ”，并“ 寻找比赛参加并让其代表我们的俱乐部 ”。我们同意审理主任的认定，即申请人拟从事的跆拳道运动员和教练工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，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“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [某]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉中，申请人主张其拟从事的工作“ 将通过推广跆拳道运动并培养下一代杰出运动员，提供重大的国家利益 ”。他声称，其事业将“ 在美国产生广泛影响，超出使[申请人]或其直接雇主受益的范围。 ”5

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的文件反映其有意代表 c=J 参赛和执教，但他未提供足够信息和证据，证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。例如，他未证明其作为参赛者的参与将影响 USA Taekwondo、美国国家队或其运动，达到与国家重要性一致的水平。他也未证明其拟议的执教工作达到可对跆拳道教学产生国家影响的程度，或此类工作的影响将对更广泛意义上的该运动产生影响。在 Dhanasar 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影响。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出~，以与国家重要性相称的水平对更广泛意义上的跆拳道运动产生影响。

4 由于申请人申请豁免职位邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的职位邀请。但是，我们将考虑有关其当前职位的信息，以说明他打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否满足 Dhanasar 分析框架的要求。
5 申请人还讨论了其运动成就和执教成就，但这些关于其过去在该运动中成功记录的声称涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。同上，第890页。

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，或否则为我国提供重大积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人参赛和执教给美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未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，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将没有实际意义。

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符合资格，或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。