NOV302021_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：15469849 日期：2021年11月30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）

申请人寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。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，认定申请人不符合特殊能力个人的分类资格。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任在其决定中犯错，其符合EB-2特殊能力要求且也有资格获得国家利益豁免。申请人有责任以优势证据标准证明所请求福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，375（AAO 2010）。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、艺术或商业领域的特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明免除工作要求符合国家利益。

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……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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业方面由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，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)的规定包含以下相关定义：“ 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的专业知识程度。 ”此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出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，尽管法规和相关条例均未定义“ 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）可酌情2授予国家利益豁免，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推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求及由此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人“ 寻求在[已隐去]领域就业 ”，并声称他计划作为运动员参加国际[已隐去]比赛，并执教其他运动员。如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力个人。4在否决申请时，审理主任认定申请人不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的任何标准。在上诉中，申请人主张其符合四项监管标准，具体为8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(C)、(E)和(F)。5我们已审查

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属酌情性质）。

3 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。

4 申请人未主张且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分类。

5 申请人必须提供满足六项监管标准中至少三项的文件，以满足该分类的初步证据要求。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。然而，提交充分的初步证据本身并不确立资格。如果申请人满足这些初步要求，我们随后考虑整个

记录中的证据，并认定其不支持申请人符合至少三项标准要求的结论。6

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该外国人在其被寻求从事的职业中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人声称其特殊能力在于[已隐去]领域，但记录中缺乏充分证据佐证其作为[已隐去]运动员的全职经验。虽然我们承认申请人长期参与该运动，但仅此一点并不满足本标准的要求。申请人必须明确界定其参与——以及由此获得的经验——如何构成全职职业。

证据显示申请人作为运动员参加了[已隐去]比赛。他于2001年至2018年期间担任[已隐去]队成员，并于2003年至2016年期间担任[已隐去]俱乐部团队成员。虽然提交的信件讨论了其在[已隐去]相关体育比赛和活动中超过十年的参与，但并未确立在[已隐去]领域的任何全职经验。例如，[已隐去]俱乐部主任S-的信件称，“ 在2015-2016年期间，[申请人]在俱乐部履行教练职能 ”，并指出“ 球队中教练的选择是非正式的；在[已隐去]紧急情况下具备确保成功活动所需素质的运动员被提名担任此职。 ”S-表示申请人的教练职责包括担任“ 主教练在解决技术和战术、特殊训练问题方面最密切的助手 ”。申请人还协助“ 主教练预防球队中的各种人际冲突[并]在体育赛事期间组织休闲活动 ”。值得注意的是，S-未说明申请人投入教练工作的时间量，也未充分详细描述申请人在2015-2016年期间的教练职责。

我们还注意到，申请人在其2016年非移民签证申请中表示，他为[已隐去]工作，其职责涉及“ 销售眼镜 ”。他还指出，他于1998年9月至2003年7月在“ 税务学院 ”参加培训。相比之下，申请人的表格ETA-750未反映其就读任何培训学校或大学，也未反映任何工作经验，仅说明其作为运动员自雇。7这引发了关于申请人声称其在[已隐去]领域具有至少十年全职经验的疑问。对申请人[证据]任何方面的疑问可能导致重新评估其可靠性和充分性

记录以判断该个人是否具有显著高于通常所遇水平的专业程度。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页（裁定“ 真相不应仅凭证据数量而应凭其质量来确定 ”）。另见 Kazarian v. USCIS，596 F.3d 1115（第九巡回法院，2010年）（讨论两步审查，即先清点证据，若满足所需标准数量，再在最终实质审查的背景下予以考量）；见 USCIS 6 政策手册 F.2，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-2。

6 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，我们已审查并考虑了每一份文件。

7 申请人在 ETA-750 表格中批注“ 请见附件 ”以描述其经历。他提供了一封信概述其与球队的活动，但未指明其工作过的组织，以及其就业的日期和持续时间。他亦未在 ETA-750 表格中提供其在各就业期间所履行职责的描述。因此，申请人的 ETA-750 表格对本案的证明价值甚微。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

支持签证申请所提交的其余证据。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582，591-92（BIA 1988）。

值得注意的是，上诉时申请人还主张“ 证据明确证明[他]拥有远超10年的全职刺绣工经验 ”。记录中不包含此类证据，且申请人未解释刺绣经验与其所主张的特殊能力有何关联。[已隐去] 申请人必须以独立、客观的证据指明真相所在，从而解决记录中的这一不一致和模糊之处。同上。我们认定，申请人的文件不足以证明其在[D]领域拥有至少十年的全职经验。该标准未获满足。

执业执照或某一特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

如前所述，申请人寻求在[C]领域作为竞技运动员或其他运动员的教练就业。然而，他未提交足以证明执业需要执照或认证、或他拥有此类执照或认证的证据。

审理主任认定，申请人未能证明其“ 塔吉克斯坦运动健将 ”称号构成执业执照或某一特定专业或职业的认证。上诉时，他主张运动健将系“ 塔吉克斯坦共和国政府下属体育运动委员会颁发的官方称号 ”，但申请人未提供证据以确立塔吉克斯坦政府授予该称号的依据，亦未记录该称号如何构成专业执照或认证。8 该标准未获满足。

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

审理主任认定申请人未提交支持该标准的证据，并指出记录中包含申请人加入[已隐去]的会员卡，会员资格至2018年12月。申请人在上诉时承认其“ 曾 ”是[已隐去]的会员，但未记录其在2019年11月提交申请时持有该会员资格。9 申请人必须在提交非移民签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。该标准未获满足。

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

8 申请人还主张其持有“ [已隐去]的执照 ”，但未记录(1)其持有该执照，(2)[已隐去]是否颁发专业执照，若颁发，(3)其颁发此类执照的标准和程序。

9 上诉时，申请人还称其“ 一直是[已隐去]的会员 ”。记录未确立其在提交申请时是该俱乐部的会员，或体育俱乐部会员资格构成专业协会会员资格。

审理主任还认定，申请人提供的关于其运动成就的信件和其他证据不足以满足该标准的初始证据要求。我们同意，记录中的证据不足以证明其获得了同行、政府实体或专业或商业组织对其成就及对行业或领域重大贡献的认可。

申请人在上诉时主张，其“ 在[C]领域的活动被该领域的冠军和顶尖专家认可为具有重大意义的贡献 ”，并提及提交了“ 描述[申请人]过往成就以支持上诉的额外证据 ”。尽管申请人提交了支持上诉的书面论证意见，但未以额外证据补充记录。在此，申请人未充分解释或记录其竞赛排名的意义、其入选[C]队的方式，或其各球队中的角色和职责。记录显示其参加了面向资深运动员的国际[D]比赛。申请人坚称：

我在[已隐去]领域赢得了重大运动成就……这些成就获得了国家或国际赞誉。我在[已隐去]运动中的成功职业生涯理应被主要国际媒体报道，如“ 中亚公报 ”、“ Asia-Plus ”和“ Varish ”体育网络。因此，我的背景和成就记录构成对[已隐去]领域的重大意义贡献，并确立我为达到该领域顶峰的少数人之一。

尽管他提交了似乎主要讨论[已隐去]活动的文章副本，但我们认定该材料不能证实申请人的主张。例如，一篇发表于 Asia-Plus 的文章提及申请人在2010年5月[C]比赛中的竞赛排名以及其他参赛者的排名，但文章作者并未表示申请人的表现构成“ 在[已隐去]领域的重大成就 ”，或构成对[已隐去]领域的其他重大贡献。另一篇 Asia-Plus 文章讨论日本外相对[已隐去]的表彰，但未提及申请人。

值得注意的是，申请人在整个审理记录中描述运动成就时，依赖逐字引用另一移民签证类别（保留给杰出能力个人的类别）法规要求的措辞。10 同样，[已隐去]的总经理 S-M- 在描述其组织选拔[已隐去]队成员的标准时也使用了此类措辞：

球队成员资格要求其成员具有杰出成就，由[已隐去]领域国内或国际公认的专家评判[已隐去]州并确认，正是[申请人]的杰出成就，由[已隐去]领域国内或国际公认的专家评判，构成了授予其加入[已隐去]会员资格的依据。

10 见法案第203(b)(1)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(1)(A)。杰出能力个人必须满足 8 C.F.R. § 204.5(h) 规定的十项标准中的至少三项，而 8 C.F.R. § 204.5(k) 规定的特殊能力个人则须满足六项标准中的三项。申请人如愿意，可提交寻求该类别分类的申请，但本申请寻求批准国家利益豁免移民福利。

重要的是，S-M- 未描述申请人使其有资格入选球队的具体成就或对[已隐去]领域的贡献。S-M- 主张申请人“作为队长在[已隐去]队中发挥了领导和关键作用”，但未指明分配给申请人的、可体现其在队内所持“领导和关键作用”的球队职责。11 尽管记录包含描述在[已隐去]及[已隐去]上级组织内举办[C]比赛框架的证据，但证据未具体说明会员资格要求，或申请人如何被选拔入队。此外，申请人未提交其在[已隐去]队内领导作用（如有）的同期支持证据。

转向D运动员提交的推荐信，我们注意到，尽管其中几位作者对申请人的体育成就和执教能力给予了泛泛的赞扬，但他们的信中没有任何一封能够有说服力地证明申请人已因其成就获得认可或对该领域作出了重大贡献。例如，R-B-和M-K-各自重申了申请人的比赛记录，并讨论了他曾执教其他运动员，并声称：“我，作为一名职业D运动员和该领域国际公认的专家，自信地确认[申请人]为……以及少数成功跻身I领域最顶尖行列的人之一……请求[]批准[申请人的申请]作为一名具有杰出能力的外国人。”许多作者笼统地断言申请人已升至其领域的最高层，他在享有盛誉的组织中担任过领导角色，并且他毫无疑问是一位具有杰出能力的国际教练。此外，许多作者使用了相同的措辞，这表明这些信件并非独立撰写。在此，由于缺乏充分的解释和分析来支持作者在信中得出的结论、对有关不同移民类别的法规进行无依据的复述，以及不相关作者所使用的语言相似，这些信件不具有证明力。12 基于这些原因，该标准未获满足。

由于记录不支持认定申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中关于特殊能力的六项法规标准中的任何一项，申请人未能依据《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条确立其作为特殊能力个人的资格。由于记录中的文件未能确立对 underlying EB-2 类别的资格，依据Dhanasar案所述框架对资格作进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条所规定的拥有高级学位的专业人士类别成员或特殊能力个人的资格。因此，申请人未能确立其所寻求的移民福利的资格。

裁定：上诉被驳回。

11 未指明具体贡献或其在该领域中影响的笼统结论性陈述几乎没有证明力。参见 1756, Inc. v. US. Att): Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

12 我们可酌情将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'/, Inc., 19 l&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该证据或可给予其较低的权重。同上。