OCT282022_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：22718062 日期：2022年10月28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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合特殊能力个人的资格，但未能证明豁免所要求的工作offer、从而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，主张其符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，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，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 签证分类的资格，即作为高级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，因此需要单独证明豁免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) 属于持有高级学位的专业人士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，即持有高级学位或同等学历的专业人士，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民经济、文化或教育利益或福利，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offer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)项中关于外国人的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

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) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，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）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，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offer要求、从而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。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、知识和在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：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offer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

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, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中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offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在否决申请时，审理主任认定申请人未能证明其特定拟从事事业的国家重要性。4 审理主任解释称，申请人的证据未显示其拟从事的自由式摔跤运动员和教练工作将在表明国家重要性的层面上具有更广泛的影响。基于以下理由，我们同意。5

关于其拟从事的事业，申请人在审理主任面前表示，他“寻求在自由式摔跤领域就业，[并将]提升美国运动员在国内和国际层面的竞技竞争力。”他表示，他“计划代表[已隐去]大学的[已隐去]摔跤俱乐部[‘该俱乐部’]，并参加由USA Wrestling和NCAA Wrestling主办的全国摔跤比赛。”他主张，通过赢得摔跤比赛，他将“提升自由式摔跤队的竞争力，仅仅通过激励[其他]运动员超越[他]。”他还提交了与该俱乐部的“驻训运动员”雇佣合同，通过该合同他将为该俱乐部参加摔跤比赛，并“协助筹款以及为该俱乐部和[已隐去]进行[公开]露面活动。”

申请人还表示，他将从事其他自由式摔跤运动员的教练活动。记录中包括摔跤运动员和教练的支持信，他们主张申请人的拟从事工作“将实质性惠及美国”。例如，[已隐去]大学摔跤主教练[已隐去]在其信中表示，申请人具有“分享其对摔跤运动热情的独特能力”，是“粉丝最爱”，“与[已隐去]大学摔跤项目……以及USA wrestling一起训练”，并“继续与其他奥运和世界级希望之星一起训练”。他解释称，申请人“是我们俱乐部的成员，参加比赛并为我们的运动员和教练提供指导”，主张“[申请人]专业知识的积极影响将在全国范围内感受到，因为我们的运动员广泛参加重大国家级比赛，他们将在这些比赛中脱颖而出并挑战他人。”

在另一封来自组织Athletes in Action的[已隐去]的信中，他写道，2018年申请人作为“青少年摔跤手”来到美国，住在他家中，同时与[已隐去]大学和[已隐去]学院的摔跤手一起训练。他主张，

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 审理主任还认定，根据 Dhanasar 第一项要件，申请人的拟从事事业具有实质性价值，且根据第二项要件，他处于有利地位以从事该事业。他还认定，根据 Dhanasar 第三项要件，申请人未能证明总体而言豁免工作offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。
5 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。

申请人“ 在各方面都体现了[已隐去]摔跤学派的最佳方面……他花时间前往不同队伍并与他们分享他的技术，不求任何回报。 ”

审理主任认定，申请人就其拟议事业所提供的推荐信及其他信息不足以证明其具有国家重要性。具体而言，审理主任的结论是，申请人未能充分描述其实现“ 提升美国运动员在全国及国际范围内的竞技竞争力 ”这一目标的计划。审理主任认为，尽管记录显示其有意代表R-摔跤俱乐部参赛，但他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。审理主任举例指出，申请人未证明其作为参赛者的参与将在与具有国家重要性相一致的水平上影响R-摔跤俱乐部或其运动项目，也未证明此类工作的影响将在更广泛的层面上影响该运动项目。此外，审理主任表示，申请人未证明其拟议事业具有更广泛的影响，例如具有雇用美国工人的重大潜力或实质性的积极经济效应。

在上诉中，申请人坚持认为其拟议事业具有国家重要性，并陈述：

[申请人]是一名职业自由式摔跤运动员，在摔跤教学和训练领域拥有丰富经验。正如专家所确认的，[其]工作在健康科学领域具有需求且具有国家重要性。……获得永久居留权后，[他]将把其摔跤训练知识应用于美国体育和健身领域的客户。凭借其作为自由式摔跤运动员的卓越基础，他将指导人们在健康和体育领域实现其目标。最终，他将把其独特的方法和训练应用于美国的教育机构和其他健身项目。

申请人在上诉中强调了其摔跤知识、技能和经验的重要性，但综合考量记录中的证据，我们认定该证据未能充分解释其拟议工作在Dhanasar第一项要件下的国家重要性。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。尽管如此，我们同意审理主任的意见，即记录充分显示了申请人拟议工作的实质价值，但基于下文所述理由，证据不足以证明其拟从事的竞技摔跤和教练事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响 ”。Id. 我们还指出，“ 一项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的事业，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。 ”Id. at 890。

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。尽管申请人主张其参加体育竞赛将激励美国摔跤队运动员超越他，但他未提供充分的信息和证据以证明其作为参赛者的参与将在与具有国家重要性相一致的水平上影响这些摔跤队或其运动项目。他也未证明其拟议的美国教练工作达到将为其运动项目带来国家层面影响的水平，或此类工作的影响将在更广泛的层面上影响该运动项目，而非仅限于其摔跤学生。

例如，部分推荐信和申请人本人的陈述提及申请人“独特有效的训练方法和技巧”的重要性。6 值得注意的是，申请人未提供足以证明其独特的摔跤技巧和训练项目究竟是什么的证据；他也未证明其方法已被从事其运动项目的其他人广泛采用，或这些方法在其他方面预期将在广泛层面上影响自由式摔跤运动。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，因为它们不会在更广泛的层面上影响其领域。Id. at 893。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料未能确立其拟议事业按Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在Dhanasar所述第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。7

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式理应获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

命令：上诉被驳回。

6 例如，见主教练 信函。 I

7 当另一项独立理由已足以处理上诉时，分析其余独立理由既无必要，也将是对政府时间和资源的不明智使用。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一项独立问题已足以处理上诉时，无需分析额外理由）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人以其他方式不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。