OCT312023_06B5203 · 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：28562186 日期：2023年10月31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）

申请人是一名运动员兼教练，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）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)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的工作要求、从而豁免劳工证，将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

高级学位是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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

1 专业人士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。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

申请人称其拥有超过12年的武术经验。在描述其拟议事业时，他表示：“我打算继续运用我在巴西柔术和体育方面的专长和知识，经营我自己的公司，专注于柔术/缠斗比赛和个人健身。”申请人称其将“指导[其]自己公司的商业活动，创造收入并为美国工人创造就业机会。”

申请人主张其符合EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士。在初始提交时，申请人提交了其教育和经验证据、描述其拟议事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述、推荐和支持信函，以及武术领域奖项和认可的证据。他还提交了讨论美国武术馆增长趋势以及体育教育和体育活动重要性的行业报告和文章。

A. 持有高级学位的专业人士

申请人主张，根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)，其凭借等同于美国学士学位的外国教育以及该专业领域超过五年的学士后经验，符合高级学位专业人士分类资格。其未主张符合具有特殊能力的个人资格。

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但审理主任未解释该认定的依据。经审查记录，本办公室不同意审理主任的认定。

如上所述，高级学位专业人士的申请必须包括证据证明申请人拥有“高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位[或]美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域至少五年逐步提升的经验，应被视为等同于

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酌情性质）。

硕士学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，申请人必须在提交时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。

为表明申请人持有符合资格的高级学位，申请必须附有“ [a]官方学术记录，显示[该个人]拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]官方学术记录，显示[该个人]拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主信函形式的证据，显示[该个人]在该专业领域拥有至少五年逐步提升的学士后经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了其在巴西~----------~的文凭和学业成绩单以及学术评估，证明其拥有等同于美国工商管理学士学位的外国学位，于2014年3月15日授予。记录还显示，申请人于2017年3月24日在巴西的._____. 完成了三年神学课程，且该课程等同于美国高等教育机构三年神学本科学习。

记录未反映申请人拥有五年逐步提升的学士后经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的条例规定，申请人须提交“现任或前任雇主信函形式的证据，显示[申请人]在该专业领域拥有至少五年逐步提升的学士后经验。 ”记录包括以下描述申请人工作经验的信函：

• 一封来自ll“ Empresario ”的信函，称申请人自2005年1月起以自雇身份作为独立体育赛事组织者工作，并描述其职责。该信函日期为9月10日，但未反映撰写年份。
• 一封日期为2021年9月13日、来自ll“ Presidente ”的信函，称申请人“ 于2008年7月至2019年1月期间在thd IFight Sports Association的格斗部门担任教授和赛事组织者…… ”该信函使用带有'I IJiu Jitsu标志的信头。

如上所述，申请人于2014年3月15日获得学士学位。根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的要求，申请人必须记录其自2014年3月15日起的学士后经验。

来自I I的信函描述了申请人在获得学士学位之前获得的经验，且未包含结束日期或撰写年份，无法确定学士后经验的全部时长。该信函也未说明自雇是全职还是兼职，以计算学士后经验总时长。因此，本办公室无法确定该信函所声称支持的经验时长。此外，该信函未解释l I如何知悉申请人的经验或自雇情况。

来自I I的信函将显示申请人从2014年3月15日至2019年1月获得了约四年九个月的学士后经验，不足五年。然而，该信函未说明该经验是全职还是兼职，以确认经验的总时长。此外，该信函未解释I IPresident of I IJiu Jitsu如何知悉申请人所声称的在I IFight Sports Association的经验。

更多的不一致之处进一步使我们无法认定申请人拥有五年的学士后工作经验。申请人提交的学历记录显示，他于2013年至2016年完成了三年的神学学习，并于2017年获得文凭。申请人2013年至2016年的全日制学习与其声称的自2014年3月15日起的学士后工作经验存在重叠。记录中的两封经验证明信均未说明申请人的经验是全职还是兼职。这使人们对可归于申请人的全职经验总量产生疑问。

申请人于2013年和2019年提交过非移民签证申请。在其2013年的申请中，申请人将其职业列为某教会的体育事工，并声明其此前未曾受雇。他还将其学士学位项目的就读日期列为2008年2月2日至2012年12月15日。

在其2019年的申请中，申请人将其职业列为自2016年1月10日起自营的宠物纪念品生意。他列出的先前工作和教育经历如下：

- 自2011年6月10日至2015年12月31日在教会担任牧师。
- 自2011年2月1日至2011年6月21日在I I担任"propagandista"。
- 其学士学位项目的就读日期为2009年2月1日至2013年12月1日。

记录中还包括申请人的"专业资格摘要"。在"职业经历"项下，申请人描述了以下经验：

- 自2005年1月至2016年1月与~----------~担任体育赛事组织者。
- 自2008年7月至2019年1月与'._I_____.I BJJ"担任巴西柔术教授及赛事组织者。

申请人的摘要未列出任何宠物纪念品生意的工作经历、教会牧师的工作经历，或如其先前非移民签证申请中所称的在I l担任propagandista的工作经历。申请人的摘要也未描述任何与I !Fight Sports Association相关的经验，而l I的经验证明信中则有此描述。此外，申请人未解释他如何能够在重叠的日期内同时参加全日制神学课程学习、经营宠物纪念品生意并全职担任体育赛事组织者。

申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

总之，记录未能证明申请人拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的至少五年学士学位后的渐进工作经验。但是，由于申请人此前未就这些问题获得通知，这不构成本局驳回的依据，但申请人在任何进一步提交的文件中必须处理并解决其工作经历和所声称的合格经验中的不一致之处。

B. 实质价值与国家重要性

审理主任认定，虽然申请人已证明拟议事业具有实质价值，但他未能证明该拟议事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所规定的国家重要性。基于下述理由，本局同意该认定。

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本局考虑其潜在的前景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

经初步审查后，审理主任签发了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据的机会，以尝试证明其符合国家利益豁免的资格。申请人对RFE的答复包括更新的专业计划和陈述、额外的支持与推荐信函、额外的行业报告和文章，以及此前已提交证据的副本。

在审查申请人的RFE答复后，代理主任认定申请人提交了足以证明拟议事业具有实质价值的证据。但是，她得出结论认为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。代理主任指出，记录未能证明申请人的生意将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域性或全国性影响，也未能证明申请人的工作将在其从事领域产生超越其自身生意和客户的更广泛影响。代理主任进一步指出，申请人未提交详细描述其拟议事业如何具有国家重要性的商业计划书。此外，代理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证的不切实际性、其未来贡献对美国的利益、其贡献所涉及的紧迫国家利益、潜在的就业创造，或其自营职业不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张代理主任"在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律"。他进一步主张代理主任未对记录中的所有证据给予应有考虑，包括其个人陈述、简历、专业计划、其在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章。在其上诉书面论证意见中，申请人

引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据标准证明其符合国家利益豁免。

在Dhanasar案中，本局指出"我们寻找拟议事业的更广泛影响"，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内具有全国甚至全球影响。" Id. 本局还指出，"[一]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。" Id. at 890。

申请人提交了描述体育教育和体育活动重要性的文章和行业报告。3 但是，申请人未解释这如何证明其拟议事业具有国家重要性。2021年题为"武术馆"和"私人教练"的行业报告讨论了这些领域的增长趋势，包括需求和收入的增长。但是，这些报告在讨论全国性趋势时是概括性的，而非支持申请人的拟议事业将在运动训练领域产生广泛影响。联合国教育、科学及文化组织2015年的一份报告讨论了学校中的优质体育教育。但是，申请人在其专业计划中未声明任何与学校系统合作的意图。2018年一份关于美国人体育活动指南的报告讨论了体育活动和健康生活方式的重要性，但同样具有概括性。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，本局聚焦于"外国人拟从事的具体事业"。See id. at 889。申请人的大部分证据涉及的是该领域总体的短缺和趋势，而非其具体的拟议事业。即使综合考虑这些文章、报告和统计数据及全部情况，本局仍得出结论认为它们不支持认定其具体拟议事业具有国家重要性。

申请人还提交了其专业计划和陈述，以支持其拟议事业的国家重要性。如前所述，为证明国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar案中，本局指出"我们寻找拟议事业的更广泛影响"，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内具有全国甚至全球影响。" Id. at 889。尽管申请人称其项目"有利可图，它们为经济增长和积极影响[对]国家经济创造机会，产生直接和间接就业"，但他未以充分的独立、客观证据支持这些主张。申请人未说明其拟议柔术公司的地点，也未提供商业计划书或描述其拟议的商业活动。尽管申请人在上诉中称其专业计划"允许对其可能向美国提供的利益作出具体预测"，但该专业计划未说明申请人打算雇用的员工人数或他将创造的就业岗位。他也未描述其将用于创办拟议公司的投资或资金，也未提供任何收入或收益预测。证据未表明申请人的技能不同于或优于美国已有和正在使用的技能。证据也未表明申请人经验的使用将超越使其自身公司和客户受益的范围，或具有更广泛的

3 尽管我们讨论了这些文章和报告中的一些样本，我们已审查并考虑了每一份。

在运动训练领域内的影响。记录并未确立其拟议事业将对整个领域产生影响。

在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据，并主张代理主任施加了“ 更严格的标准，并错误地适用了法律 ”，且未客观地考虑证据。申请人未指明代理主任的标准或错误适用法律之处。尽管我们认可申请人关于代理主任未适当考虑某些证据的上诉主张，但我们注意到该决定讨论了申请人在其书面论证意见中列出的每一份所主张的证据。尽管如此，我们在此再次予以处理。申请人继续依赖其将提供的服务、其个人和专业素质及成就，以及武术和运动训练领域的趋势所主张的实质价值。然而，如上所述，证据未能充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一要件。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的，他未能证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其在第二和第三要件下资格的上诉论点。4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果不必要的争点作出认定 ”）；另参见 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，拒绝在上诉中触及替代性争点）。

III. 结论

由于记录未能确立申请人符合作为持有高级学位的专业人士的第二优先分类资格，或他已满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

命令：上诉被驳回。

4 在其决定中，代理主任认定证据“ 确立申请人凭借其教育、技能、成功记录和作为运动员/训练师的未来计划，处于推进其拟议事业的有利地位。 ”尽管基于上述所主张经验中的缺陷我们不同意，但由于我们认定申请人未确立其拟议事业具有国家重要性，这对上诉具有决定性，且无需分析任何其余问题。