SEP202021_07B5203 · 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：16965296 日期：2021年9月20日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

一名自申请的运动员寻求第二优先移民分类，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，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》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。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兼具实质价值和国家级重要性；(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，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能确立其符合高级学位专业人士或具有特殊能力的个人的分类资格。此外，审理主任认定记录未能确立符合Dhanasar任一方面的资格。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并主张审理主任在决定中犯了错误。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格（着重号为原文所加），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，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第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成员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，即属于持有高级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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，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) 工作要求豁免——

(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。

本法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词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。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位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。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域内逐步递进的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域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。

专业指本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明具有特殊能力的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。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“ 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框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，USCIS可酌情2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兼具实质价值和国家级重要性；(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，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人未主张其属于持有高级学位的专业人士成员。审理主任认定记录未能确立申请人具有特殊能力的个人。在我们的重新审查中，我们同意审理主任的认定，即申请人未能确立其具有特殊能力的个人，并进一步认定记录不支持申请人符合六项资格标准中任何一项的认定。

显示外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

申请人提供了ETA 750表格B部分，其中称其于1998年至2002年在体育学院学习体育教育。申请人还在表格上称其于2003年至2005年在税务与法律学院学习法律。4 尽管审理主任要求提供其声称教育的证据（RFE），申请人未提供任何证明在上述任一机构学习的官方学术记录。记录未显示其拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项。5 因此，申请人未满足该标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示外国人在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

审理主任认定申请人满足该标准。然而，在我们对记录的审查中，我们对支持该标准的证据存疑。首先，申请人声称拥有十年全职经验的具体职业不明确。尽管其在I-140表格上称其职业为运动员，记录表明申请人的经验还包括教练、队长

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)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。
3 关于这三方面的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 正如审理主任在决定中指出的，该教育似乎与作为运动员所声称的特殊能力领域无关。
5 记录包含各种标有“ 文凭 ”的证书，但这些文件由体育竞赛组织者颁发，并非官方学术记录。

和裁判。其次，我们注意到来自现任或前任雇主的文件极少，甚至可能没有。此外，没有任何文件说明申请人获得的经验是全职的。我们审查了[已隐去]青年事务与体育部的推荐信以及[已隐去]柔道联合会的推荐信。尽管这些信件似乎由独立作者撰写，但两者日期相同，且两位作者使用相同的结构和措辞来描述申请人的经历。作者称申请人六岁开始从事桑搏6和柔道运动，十八岁成为柔道冠军，此后建立了自己的柔道体育俱乐部，训练超过200名儿童和青少年。在此我们再次指出，申请人的声称经验究竟来自作为柔道运动员还是柔道教练等其他角色，并不明确。7

尽管申请人可能从六岁起就开始从事这项运动，但整体记录，尤其是这些信函，并未表明申请人在童年时期是以该运动为职业的。即使他年满十八岁并开始赢得比赛，记录和信函均不足以证明他在该职业中获得了全职经验。例如，记录中缺乏充分证据以断定他何时、甚至是否成为以参加该运动为全职职业而获得报酬的职业运动员。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项标准的要求。由于体育运动可以在任何年龄进行，投入的时间和竞争程度也各不相同，仅证明其参与该运动是不够的。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。就目前记录而言，不足以满足本项标准。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

申请人未提交证据表明从事运动员这一专业或职业需要执照或认证。尽管我们审查了国际桑搏联合会标注为“国际执照”的文件以及由“青年事务、体育和旅游部体育和旅游部门负责人”签发的“第311号证书”["（原文大小写错误），但这两份文件均未载明签发日期，且记录中未对这些文件的目的作任何解释。没有迹象表明这些文件是从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。看来这些文件至多只能被解释为进入特定体育赛事或活动的身份证明。这一结论得到以下事实的支持：第311号证书未说明该证书用于何种运动，且其中载有“活动终止时应予退还”的说明。如果该文件是从事该职业的执照或特定专业或职业的认证，我们不会预期它在特定赛事或活动结束时失效。此外，我们对该文件的可信度存疑，因为其载明的有效期至2017年。由于申请人出生于1980年，一个青年事务部门向其签发有效期至其三十七岁的文件，似乎不合常理。8

6 桑搏是一种起源于20世纪20年代前苏联的武术。
7 值得注意的是，记录中没有关于申请人体育俱乐部的佐证证据，如多少青年参加该俱乐部并接受训练，或申请人何时开办柔道体育俱乐部。
8 在本申请提交时，申请人已超过三十八岁，第311号证书已不再有效。

记录中包含申请人国际柔道联合会官方身份卡的副本，该卡未载明签发日期，且于2016年12月到期，早于本申请的提交。因此，这不是提交申请时持有执照或认证的证据。即使该卡在提交时有效，此类证据仍不充分，因为申请人未解释身份卡如何构成执照或认证。

总体而言，申请人似乎混淆了“证书”（certificate）与“认证”（certification）这两个术语。记录中包含大量体育比赛参赛证书，但这些参赛证书并非特定专业的认证或从事该运动的认证。例如，尽管申请人主张“运动健将”和“荣誉运动健将”称号是执照，但此类称号并非授予每一位参与该运动的运动员，因此它们不是该职业的认证。根据所提供的关于“运动健将”和“荣誉运动健将”称号授予的信息，这些文件与其说是授予从事该职业的官方许可或对运动员在特定职业中的认证，不如说是对运动员在某一运动中达到特定水平的认可。

最后，记录中包含一份国际奥林匹克委员会的证书，确认申请人在2005年参加了为期九天的柔道教练技术课程。尽管该证书载明他“已参加”该课程，但记录中没有证据表明申请人完成了该课程、他因这一单次课程而有资格担任柔道教练，或担任柔道教练需要任何认证或执照。如前所述，申请人在I-140表上注明其职业为运动员。因此，柔道教练技术课程似乎与其作为运动员从事柔道的能力无关。

因此，记录中的证据不能证明申请人已满足本项标准。

外国人因服务而获得薪金或其他报酬、从而显示特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

申请人未提交其薪金或其他服务报酬的证据。因此，他未满足本项标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)
申请人声称自1998年以来一直是[已隐去]国家柔道队成员，并自2003年至今担任队长。从记录中不清楚申请人自移居美国以来如何维持其在[已隐去]国家柔道队的成员资格，或其成员资格是否永久持续。相比之下，[已隐去]国家柔道联合会主席表示，申请人于2003年成为[已隐去]国家柔道队成员，并于2003年至2012年担任队长。不仅记录中不清楚队长（team leader）与队长（team captain）之间的区别，而且申请人提供的成员资格日期与主席提供的日期不同。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。

同上。除了申请人和主席关于其成员资格所作的不一致陈述外，记录中几乎没有独立、客观的证据来佐证申请人作为该队成员的身份。

主席在其信函中还解释了成为该队成员所需的资格，并在这样做时使用了规定杰出能力个人资格标准的法规语言。9 该撰写人表示，申请人的成就已由国内和国际公认的专家评判，且申请人获得了国内和国际公认的奖项。该信函和记录均未包含成为该队成员的可信且具体的资格条件，而是复述了另一美国移民类别的部分标准。律师主张申请人在[已隐去]国家柔道队的成员资格满足本项标准，但律师还重复了杰出能力移民类别的法规语言，而未指明使申请人有资格加入该队的具体成就。综合来看，我们对国家柔道联合会主席和律师所作陈述的可信度存疑。

此外，记录未证明国家柔道队是一个专业协会。相反，该队似乎更像是由一个更大协会管理的体育俱乐部。律师表示，[已隐去]国家柔道联合会由[已隐去]柔道联合会管理，后者是国际柔道联合会的成员。10 律师随后得出结论称，“ 因此，[已隐去]柔道联合会无疑是一个专业协会 ”，且这足以证明申请人在[已隐去]柔道联合会的成员资格。然而，记录中的陈述表明申请人属于[已隐去]国家柔道队，而非其是[已隐去]柔道联合会的成员。即使关于申请人在[已隐去]国家柔道队成员资格的陈述可信且一致，这也不能证明该队是一个专业协会，从而满足申请人在本项标准下的资格。

回到申请人已过期的国际柔道联合会官方身份卡，如上文关于执照或认证相关证据所述，该身份卡不是提交申请时会员资格的证据。即使该卡在提交时有效，仍不足以满足本项标准下的资格，因为申请人未解释身份卡如何授予会员资格。

因此，记录中的证据不能证明申请人已满足本项标准。

9 特殊能力个人属于不同的美国移民类别，并非本申请所依据的类别。特殊能力个人必须至少满足8 C.F.R. § 204.5(h)规定的十项标准中的三项，而根据8 C.F.R. § 204.5(k)特殊能力个人则须满足六项标准中的三项。申请人此前曾提交I-140申请并作为特殊能力个人被拒。[已隐去]10 [已隐去]国家柔道联合会主席确认该国家柔道联合会由[已隐去]国家柔道联合会管理。

由同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对该行业或领域的重要贡献予以认可的证据。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

申请人提交了大量参加各类体育比赛的参与、出席和获胜证书。这些证书并不能确立在柔道、桑搏、[已隐去]式摔跤领域的成就或贡献，它们所能确立的不过是参加了体育赛事以及愿意参赛的意愿。11 除与奥运会（一项以设有资格赛而闻名的赛事）相关的证据外，申请人关于其在比赛中表现的大部分证据均未附有证明相关赛事设有任何参赛最低资格要求的文件。记录中亦无充分证据表明这些赛事具有排他性，以至于获准参加即意味着在该领域达到一定水平的成就或贡献。12 因此，从记录中无法明显看出申请人参加这些赛事是因其在该领域的任何贡献或成就。此外，记录亦不能确立申请人在2019年提交本申请时已年近四十，目前仍是一名现役运动员。根据其个人陈述，他最后一次参赛是在2015年，最后一次因比赛中的体育表现获奖是在2013年。13

申请人强调了其“ [已隐去]柔道国际级运动健将 ”和“ [已隐去]摔跤国际级运动健将 ”称号（记录显示二者均于2003年获得），以及其“ [已隐去]柔道功勋运动健将 ”称号（记录显示于2017年获得）。这些奖项在记录中亦被宽泛地称为“ 运动健将 ”、“ [已隐去]运动健将 ”和“ [已隐去]功勋运动健将 ”。[已隐去]柔道联合会主席的一封未注明日期的信函载明了授予“ [已隐去]柔道运动健将 ”称号的各项要求，这些要求均以资格赛后的排名为依据。14 此外，该主席在信中称，“ [已隐去]运动健将 ”是依据“ [已隐去]体育与运动部令 ”授予的。相比之下，申请人主张“ 柔道和摔跤国际级运动健将称号 ”是：[已隐去]

11 如前所述，并非所有证书都明确表明是运动员参赛，而非教练或裁判参与，或仅仅是出席。
12 我们注意到[已隐去]柔道联合会主席未注明日期的信函中指出了[已隐去]柔道排名体系，但该信息与[已隐去]之外的资格和比赛关系不大。我们注意到[已隐去]报纸2016年的一篇文章称申请人在佛罗里达州举行的2016年[已隐去]锦标赛中获胜。申请人未提供任何报道其在该赛事中获胜的美国文章，也未在其个人陈述中列出该赛事。经在线查阅该赛事结果，网站显示该比赛为“ [已隐去]2016 ”，且尽管申请人被列为参赛者，结果并未显示其获得排名或名次，更不用说在该[已隐去]中获胜。更多信息请访问国际柔道联合会网站 https://www.ijf.org[已隐去]（最后访问日期：2021年9月20日）。因此，我们对来自[已隐去]的报纸报道的可信度存疑。
14 从该信函的标点和措辞来看，不清楚运动员是必须满足所列每一项要求还是仅需满足其中一项。此外，似乎并非运动员必须仅获得第一名才有资格获得该称号，在某些赛事中获得至多第6名即可。

[已隐去]政府青年、体育和旅游委员会颁发的官方称号，该委员会是[已隐去]武术的官方和最高管理机构，授予那些在各自运动中达到特殊水平精通程度、并以在重大国内或国际锦标赛中取得成功为证明的运动员。为获得“ 柔道和[已隐去]摔跤运动健将 ”称号，[已隐去]摔跤运动员必须在全国锦标赛中取得一项或多项第一名，并获得[已隐去]摔跤和柔道联合会的推荐。

（原文有误）。在此，申请人的主张与主席的主张在颁发称号的主体以及获得资格是否要求第一名方面均存在差异。审查2017年奖项本身，颁发机构列为“ [已隐去]政府青年事务、体育和旅游委员会 ”，而2003年奖项则由“ [已隐去]政府体育教育委员会 ”颁发。由于奖项名称各异、颁发机构名称各异，加之对运动员如何获得该称号的解释各异，我们对这些奖项的整体可信度存疑。此外，我们认定即使该证据可信，亦不能确立符合本项标准的资格。证据仍不足以认定这些称号是对成就及对该行业或领域重要贡献的认可。例如，记录中几乎没有证据表明获得此类称号的认可属于对柔道领域的成就，而非个人成就。换言之，尽管申请人可能因作为柔道运动员的个人成就而获得认可，但无法明显看出申请人为柔道领域取得了任何成就或作出了任何贡献。此外，申请人提交的证据几乎未说明是哪些具体比赛使其获得这些奖项。而且，我们没有关于“ 运动健将 ”与“ 功勋运动健将 ”称号之间区别的信息，也不清楚为何其获得这些奖项相隔十四年。最后，申请人提交的证据几乎未表明这些奖项在颁发机构之外得到认可，或表明其对整个领域具有影响力。

关于推荐信，我们注意到尽管作者对申请人的才能和成就给予了笼统的赞扬，但没有一封信有说服力地确立申请人因成就获得认可或对该领域作出了重要贡献。大多数作者未指明具体成就或贡献，而是重复其获奖和赢得比赛的笼统措辞。一位作者将申请人的柔道教练工作描述为非凡，但未提供具体事例或详细说明原因，作者亦未表明申请人的教练工作对柔道领域作出了贡献，而非仅对其个别教练的学生。未指明具体贡献或其领域影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。参见1756, Inc. v. U.S. Atty 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）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可评估这些信件的内容以确定其是否支持申请人的资格。同上。另参见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为关于“ 事实 ”的证据）。

推荐信作者提出的其他主张使这些信件的可信度存疑。例如，一位作者声称申请人在[已隐去]市创建了一个柔道联合会，该主张未得到记录中任何证据的证实。另一个例子是一位综合格斗健身房主教练的信函，其中声称申请人是一位高度

曾获荣誉的跆拳道专家。案卷其他部分未提及申请人是一名跆拳道运动员，我们对该陈述的准确性存疑。此外，该作者使用了规定杰出能力个人资格标准的法规语言，这涉及与特殊能力个人所适用的分析不同的分析，且并非本申请所依据的类别。该信函似乎并未包含作者的独立意见，而是包含了对另一移民类别标准的复述。我们可酌情将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&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，我们无须接受该证据，或可给予其较低权重。Id. 在此，由于缺乏充分解释和证据支持作者的结论，以及对涉及另一移民类别的法规的无依据复述，这些信函的证明价值有所减损。

申请人还提交了关于柔道比赛的已发表文章的副本，其中一些提及了他及多名其他参赛者。尽管有几篇新闻文章和一次电台广播提及了他，但这些报道总体上聚焦于整个体育赛事，而非专门或仅聚焦于申请人。正如审理主任所指出的，这些出版物的读者群和影响力除其自身自报的陈述外并未得到确立。此外，某报纸关于申请人在佛罗里达州一次比赛中获胜的明显不准确报道，削弱了这些出版物整体的可信度。基于案卷证据，未能确立申请人因该等宣传而因其所在行业的成就或贡献获得认可。

基于上述所有理由，案卷证据未能确立申请人已满足该标准。

摘要

案卷不支持申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下特殊能力六项法规标准中任何一项的认定。15 因此，申请人未能确立其作为《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下特殊能力个人的资格。如前所述，申请人必须证明其要么是高等学位专业人士，要么具备特殊能力，我们才能触及国家利益豁免问题。申请人未表明其满足作为特殊能力个人分类的法规标准，且其未主张自己是高等学位专业人士。因此，国家利益豁免问题已无实际意义。16 该豁免仅适用于原本符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下分类资格的外国工人。由于案卷中的文件未能确立

15 当申请人已满足六项标准中至少三项时，仍须依据Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)所确立的两步审理框架，对申请人的资格进行最终实质审查。在最终实质分析中，必须评估证据的质量。在此，无需进行最终实质分析，因为申请人未能确立其已满足六项标准中至少三项。

16 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于Dhanasar框架下资格的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出其所得结论所不必需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

基础EB-2分类的资格，依据Dhanasar所述框架对资格作进一步分析将无任何实际意义。

III. 结论

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下持有高等学位的专业人士类别成员或特殊能力个人的资格。因此，申请人未能确立所寻求移民福利的资格。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。

裁定：上诉被驳回。