APR192024_08B5203 · 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：30354412 日期：2024年4月19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）

申请人是一家玩具销售和租赁企业的企业家，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准对所需职位邀请要求（并因此对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其符合基础签证分类的资格，也未能证明其符合“ 国家利益 ”而应获得对职位邀请要求的酌情豁免。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。

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、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

为根据本法第203(b)(2)(A)条确定资格之目的，“ 特殊能力 ”定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。法规进一步规定了六项标准，个人须至少满足其中三项，以确立特殊能力：

个人须至少满足其中三项，以确立特殊能力：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。1

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 本办公室随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示申请人被认可为在该领域拥有显著高于通常所遇水平的专业程度。3 参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）。这一两步分析与本办公室的裁定一致，即“ 真相不能仅凭证据数量确定，而应凭其质量确定 ”，也与本办公室审查“ 每一份证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在全部证据的整体背景下审查，以确定待证事实是否可能为真 ”的原则一致。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或特殊能力个人的资格，其随后必须确立对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of

1 如果此类证据不适用于个人的职业，申请人可提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
3 USCIS此前已确认这一两部分裁决方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)，提供了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情4批准国家利益豁免，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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人拟设立一家玩具销售和租赁企业，并担任其总经理和运营经理。关于基础EB-2分类，申请人提交了证据以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下特殊能力六项证据标准中的四项。审理主任认定申请人满足两项标准，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)项下在該職業中拥有十年全职经验，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)项下获得表明特殊能力的薪资。然而，如下文所述，记录不支持申请人满足任一标准的结论。

在否决申请时，审理主任认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下专业协会会员资格标准，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项下对该领域成就和重大贡献的认可标准。审理主任进一步认定申请人不应获得对职位邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免。

在上诉中，申请人重申其通过满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)和(F)项下标准而属于特殊能力个人，并且其以优势证据证明其符合国家利益豁免资格。在审查记录中的证据后，申请人未能证明满足六项初步证据标准中的至少三项，且不具备所请求利益的其它资格。5

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

为满足该标准，申请人声称其在巴西多家企业担任所有者、董事和总经理拥有超过十年的经验。申请人提交了多份来自会计师的宣誓书；一家企业的组织章程修正案和合并文件；以及另一家企业的组织章程。审理主任发送了一份补件通知（RFE），告知申请人初始提交的证据不足以满足该标准，指出该证据未详细说明申请人的工作职责或申请人是否全职工作

4 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布裁决中）一致，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
5 虽然本办公室未逐一讨论记录中的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

全职。在申请人的RFE回复中，其表示正在提交会计师的额外宣誓书，列明其工作职责，并表明其为每家企业全职工作。审理主任的决定认定申请人满足该标准，考虑了会计师的多份宣誓书和公司组织文件。然而，如下文所述，本办公室撤回该认定，因为申请人未能证明其满足该标准。

经对案卷进行重新审查，申请人的RFE回复仅包含最初提交的会计师宣誓书，未包含额外的宣誓书。尽管申请人的回复引用了会计师后续宣誓书中的内容，详述其工作职责以及其为多家企业全职工作，但案卷显示申请人的回复仅包含会计师最初提交的宣誓书，而非新的宣誓书。案卷中的宣誓书未表明申请人对这些企业的工作职责以及申请人是否全职工作。申请人引用宣誓书的陈述不足以证明该标准。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其陈述。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

我们进一步指出，即使案卷包含了会计师后续的宣誓书，也不清楚这些宣誓书是否足以证明其在所属职业中具有十年全职经验。申请人打算在美国担任其玩具销售和租赁业务的总经理和运营经理。为证明其在所属职业中的经验，申请人声称曾作为多家企业的所有者、董事、合伙人或总经理和运营经理工作。然而，案卷显示仅其中一家企业与玩具销售和租赁相关。申请人声称其自2016年9月至2022年4月在巴西是一家玩具制造、销售和租赁业务的所有者和总经理和运营经理。同时，申请人还声称从其他企业获得了经验，但这些企业分别是洗车和换油业务；汽车维修及汽车零部件和配件批发零售业务；以及机动车加油站和便利店。申请人在这些企业的工作与其作为玩具销售和租赁业务总经理和运营经理的职业不相关。因此，其在上述企业的经验不符合该标准的要求。

由于案卷未证明其在所属职业中具有至少十年全职经验，申请人未能确立其符合该标准的明文规定。

证明外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

为符合该标准，申请人声称其从巴西的玩具制造、销售和租赁业务中获得的收入高于巴西总经理的平均薪资。申请人提交了一份会计师事务所出具的与其作为该企业执行合伙人所得收入相关的收入报表。该报表表明，作为该企业的执行合伙人，申请人“ 从利润分配和 Pro Labore 中获得收入 ”如下：2018年 R$400,000；2019年 R$440,000；2020年 R$400,000；2021年 R$450,000。作为比较，申请人的初始信函中包含一项陈述：“ [a]ccording to the image below, taken from the Catha website ..., the average gross monthly salary of a general manager in Brazil in 2022 was R$5,072.01, which is equivalent to R$60,854.12 per year. ”申请人的信函包含一张图片

来自“ Catho ”，表明总经理平均工资为 R$5.072,01。申请人声称该证据表明其收入超过总经理的平均薪资。基于该证据，审理主任认定申请人符合该标准。

然而，所提交的证据不足以表明其符合该标准。比较证据仅限于申请人的陈述，其中包括“ Catho ”网页的摘录。该网页图片未表明总经理平均薪资是针对巴西、巴西某一地区还是其他某个地区。申请人引用该网页的陈述不足以证明该标准。申请人必须以独立、相关的证据支持其陈述。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，会计师的陈述表明申请人获得了利润收入和工作收入。该证据未表明其收入中哪部分为工作收入、哪部分为利润收入。在没有更多证据的情况下，申请人未能确立总经理平均薪资是与其作为企业执行合伙人的利润和工作收入进行比较的适当基准。

基于上述理由，我们撤销审理主任对该标准的认定，因为申请人未能确立其获得的薪资表明其相对于该领域其他工作人员具有所声称的特殊能力。

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

为符合该标准，申请人提交了两个组织的会员资格证据：美国管理协会（AMA）和巴西行政管理协会（BAA）。就 AMA 而言，申请人提交了一份题为“ Account Details ”的文件，其中包含电子邮件地址详情、“ My AMA ID: 3979048 ”、会员账号、所示职位“ Manager ”以及自2022年10月6日起成为会员。该文件未包含其他详情。尽管申请人表示该文件显示其 AMA 会员资格，但该文件未包含申请人的姓名。案卷未充分表明“ Account Details ”文件与申请人或其 AMA 会员资格相关。为表明 AMA 是专业协会，申请人的信函包含 AMA 章程的简短摘录：“ Art. 5 - All individuals and companies that carry out management activities under the terms of Lawn. 4,769, of September 9th, 1965, as well as individuals and companies or organization that carry out similar activities and that are in accordance with these bylaws. ”（强调省略）。然而，在没有完整章程的情况下，我们无法自行辨别该摘录的含义。

在上诉中，申请人主张 AMA 是专业协会，“ [AMA] is an international, non-profit, membership-based association that provides a wide range of educational and management development services to individuals and organizations. To this end, it offers on line and on-site training courses for its associates. ”其上诉书面论证意见包含 AMA 的愿景和使命声明，表明 AMA 是一个受尊重的协会，在培训公司和课程方面具有公信力。他提供了一些关于其打算参加的考试的信息，称该考试“ will further qualify me to be an entrepreneur with even more qualifications than I already have. ”

就 BAA 而言，案卷包含申请人请求入会以及其支付2021年、2022年和2023年会员年度会费的收据。尽管这些文件表明申请人的 BAA 会员资格，但案卷未包含表明 BAA

是专业协会的证据。在上诉中，申请人主张 BAA 基于其章程是专业协会。在申请人的上诉书面论证意见中，他提供了 BAA 章程的摘录；然而，该摘录与申请人此前作为 AMA 章程摘录提供的摘录相同。案卷未包含 BAA 章程的摘录。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“ 专业 ”定义为进入该职业最低要求为美国学士学位或外国同等学历的任何职业。案卷未表明 AMA 或 BAA 中任何一个是该标准所要求的专业协会。案卷未表明这两个实体中任何一个要求其会员群体由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成，或该组织在其他方面构成专业协会。在没有更多证据的情况下，申请人未能确立 AMA 和 BAA 是专业协会，从而其会员资格足以符合该标准。

因此，申请人未能证明其在该标准下的专业协会会员资格。

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

为符合该标准，申请人提交了一份新闻出版物；一则广告；来自其客户、其律师和一名服务提供商的推荐信；感谢信；以及对申请人拟议事业表示兴趣的信函。该新闻出版物和广告均表明，2005年，申请人先前的汽车维修企业开设了新址。申请人开设新的营业地点并不表明其成就获得认可或对其行业作出重大贡献。来自其客户和律师的推荐信和感谢信证明申请人是一名称职、可靠、提供优质服务和产品的商业专业人士。尽管案卷表明申请人的商业客户和服务提供商确认其管理经验以及对所属企业产品和服务的知识，但并未证明申请人因成就及对行业或领域的重大贡献而获得认可，而这是该标准所要求的。

在上诉中，申请人概述了随初始申请提交的证据，并请求我们审查其拟议事业的潜在客户出具的两封意向书。申请人表示，这些意向书表明，若其获得签证，他打算在美国扩展业务，这将为美国创造就业和收入。尽管这些意向书表达了对投资申请人业务的兴趣，但它们并未表明申请人已因对行业或领域取得的成就和重大贡献而获得认可，而这正是该标准所要求的。申请人未满足该标准的要求。

由于申请人未能证明其至少满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 至 (F) 项下三项证据标准，我们无需进行最终实质审查，以确定证据整体是否表明其被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常水平的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查并得出结论

该记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人进行分类所需的认可。

III. 结论

申请人未能证明其具备作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人获得 EB-2 分类的资格，因此不符合国家利益豁免的条件。尽管申请人在上诉中主张其满足 Dhanasar 分析框架下的全部三项要件，但我们保留对这些问题发表意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。