APR222024_03B5203 · 普通EB-2 · 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

案卷编号：29830588 日期：2024年4月22日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名物理治疗师和美容师，寻求以特殊能力个人的身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合特殊能力个人的资格。此外，审理主任认定，尽管申请人具备推进拟议事业的有利条件，但该事业不具有实质价值，不具有国家重要性，且申请人未能证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任适用了新颖的证据要求和过于严格的证明标准。申请人进一步主张她符合特殊能力非公民的标准，并作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。本事项现由本院审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本院对本案中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本院将驳回上诉。

一、法律

特殊能力是指在科学、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)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人满足该要求，本院随后将进行最终实质审查，以决定证据

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两步审理方法适用于特殊能力外国人。6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

整体上是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须确立其值得作为自由裁量事项获得“ 符合国家利益 ”的工作邀请要求豁免。该法第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 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）可以作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人具备推进其拟议事业的有利条件；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. 特殊能力个人4

特殊能力一词是指“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。在评估特殊能力时，USCIS采用两步分析。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.(5)(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。首先，申请人必须提交以下类型证据中的至少三类：

- 官方学术记录，显示该非公民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授予的学位、文凭、证书或类似奖项；
- 现任或前任雇主的信函，显示该非公民在拟议职业中拥有至少10年全职经验；
- 从事该专业的执照或该专业或职业的认证；
- 证明该非公民获得显示特殊能力的薪资或其他报酬的证据；
- 专业协会会员资格的证明；或
- 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)。如果此类证据不“ 适用于 ”受益人的职业，申请人可以通过提交“ 可比证据 ”来确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

3 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本质上属于自由裁量性质）。
4 申请人未主张其为高等学位专业人士。

在分析的第二部分，即最终实质审查中，USCIS评估所有证据，整体考虑申请。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.(5)(B)(2)。该机构必须确定申请人是否以优势证据证明受益人拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。同上。

审理主任认定申请人满足了证明特殊能力所需六类证据中的以下四类：显示申请人拥有学位的官方学术记录、十年经验、执照以及专业协会会员资格。8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)、(C)和(E)。然而，审理主任认定申请人未能证明其具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度，因此申请人未能确立其为特殊能力个人，从而不符合EB-2分类的资格。

在上诉中，申请人主张审理主任“ 施加了超出条例规定的新颖实质和证据要求 ”，并对申请适用了比所需优势证据标准更严格的证明标准。除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利请求的证明标准。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。律师主张审理主任未适当重视若干证据。然而，律师未解释或指出审理主任进行此种不允许的证据权衡的任何具体实例。

关于证据类别，本院同意审理主任的认定，即申请人未能证明显示特殊能力的薪资或其他报酬的证据，也未能证明其获得对该行业或领域成就和重大贡献的认可。8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(D)和(F)。然而，与审理主任的决定相反，本院不同意申请人满足了其他四类证据中的两类。虽然本院同意申请人已证明其获得学位并拥有从事其专业的执照，但本院认定记录未能证明其在申请提交时拥有10年经验和专业协会会员资格。8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(C)、(B)和(E)。因此，申请人仅能满足六类证据中的两类，未达到所需的三类。

申请人未提交证据或主张其已获得显示特殊能力的薪资或其他报酬，依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。因此，本院不再进一步处理该问题，因其不存在争议。本院将在下文处理8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(E)和(F)项下存在争议的其余标准。

1. 现任或前任雇主的信函，显示该非公民在拟议职业中拥有至少10年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

为满足该标准，证据必须“ 以现任或前任雇主信函的形式……显示该外国人在拟议职业中拥有至少十年全职经验 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

首先我们注意到，随其申请提交的书面论证意见指出，其拟从事的工作是担任“ 物理治疗师和美容师 ”。为满足该标准，申请人必须证明在拟从事的职业中至少有10年全职经验。此外，申请人必须在提交申请时满足申请的全部资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)。在此，记录并未证明申请人在提交申请之前具有任何物理治疗师职业的经验。此外，基于下述理由，我们认定记录并未证明申请人作为美容师的工作满足该标准。

申请人于2020年9月3日提交了当前申请，并在其简历中主张她自2009年5月起担任美容师。其简历未列出此前的任何就业经历。其I-140陈述和随申请提交的律师书面论证意见也均声明申请人拥有约11年的工作经历。因此，为符合该标准，申请人必须证明在其约11年的工作经历中，至少有10年作为美容师的全职就业。记录中的证据并未证明申请人在拟从事的职业中有10年全职就业。

法规明确规定，该标准的证据必须采用现任或前任雇主的信函形式。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。申请人未遵守该要求，因为为证明该标准而提交的证据均非前任雇主的信函。根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)，如果标准不 readily 适用于其职业，申请人也有权提交可比证据。在此，申请人未主张其提交了可比证据，也未证明该标准不 readily 适用于其职业以及为何所提交的证据具有可比性。8 C.F.R. § § 103.2(b)(2)(i)、204.5(k)(3)(ii)；参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(8)(2)。在本案中，申请人未证明其符合该标准的资格，因为她未遵守法规的明文规定。即使申请人遵守了该要求，所提交的文件也未证明申请人至少有10年全职就业。

申请人的简历列明，她自2009年5月至2013年4月受雇于 担任美容师和化妆师。简历进一步主张，她自2013年5月至2017年8月是 的所有者，同时也是美容师和美容专家。最后，简历称她自2017年9月起在 I I 担任美容师和美容专家。申请人于2019年8月24日入境美国。

所提交的证据未能确认申请人在2009年5月至2012年2月期间拥有任何就业。她提供了两封关于该期间的无日期信函，分别来自l I和 Ms. I I 写道，申请人自2009年5月起作为自雇美容师工作。该信函未提及Ms.I I I I如何得知此信息，也未提及申请人的就业是否为全职。Ms.I I 写道，她自2012年2月起在 I 和 与申请人共事。该信函还提及申请人自2009年5月起作为自雇美容师工作。然而，该信函未表明申请人曾全职受雇，也未说明她如何得知申请人在其2012年开始职业关系之前曾作为美容师工作。由于这些信函未指明其知悉的任何依据，也未说明申请人的就业是否为全职，

申请人未能以优势证据标准证明她自2009年5月至2012年2月期间全职受雇。

此外，两封信函均与申请人的简历相矛盾，简历未提及该期间的自雇经历。简历称她自2009年5月至2013年4月是_____的雇员。申请人必须以独立、客观的证据解决不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。我们还注意到，记录中没有任何证据说明申请人的任何工作是否为全职，而这是所要求的。记录中的其余证据涉及申请人自2013年4月起的就业。5

由于她未能证明其在这11年期间中自2009年5月至2012年2月的就业，她未能显示10年的经验。此外，她未提供任何证明她曾作为物理治疗师工作的证据。因此，申请人未能证明她满足该标准的要求，以显示在所提供的职业中至少有10年全职就业。6

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

为满足该标准的要求，申请人必须显示其为“ 专业协会 ”的会员。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。法规将“ 专业 ”定义为包括“ 小学或中学、学院、专科院校或神学院的建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师 ”，或“ 任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（通过引用法案第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)）。

申请人提交了其巴拉那美容专业人士协会会员卡的副本以及该团体主席的信函，声明申请人信誉良好。申请人未提供关于该协会的进一步信息。因此，记录中没有任何内容证明巴拉那美容专业人士协会是法规所定义的上述职业之一或需要美国学士学位或其外国同等学历的职业的专业人士协会。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，申请人未证明其在该团体的会员资格满足法规要求。

3. 同行、政府实体或专业或商业组织对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)(F)。

5 我们注意到，记录中包括申请人就业经历的其他证据，包括客户和同事的推荐信。然而，该证据也未证明申请人在拟从事的职业中有10年全职经验。

6 我们观察到申请人的证据还有进一步缺陷。所提交的记录未证明申请人自2017年9月起至其2019年抵达美国期间在 的就业，如其简历所主张。虽然她提交了同事和客户关于其在此期间工作的推荐信，但没有任何内容证明她受雇于该诊所。申请人必须以独立、客观的证据解决不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。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的移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.

申请人针对该标准的初始证据包括同事和客户的推荐信以及来自I I市的一份特别表彰。审理主任认定该证据不足以满足该标准。在审理主任发出证据请求后，申请人提交了两封信函，一封无日期，一封来自2022年，来自l!表达她有意雇用申请人。她还提交了三封来自不同客户的信函，均写于2022年。

在上诉中，申请人主张这些信函和特别表彰是“ 其领域广泛经验和专业知识的实质性证据 ”，并证明了她对行业的重大贡献。申请人还概括性地主张她被审理主任剥夺了正当程序和公平对待，但未指出任何具体违规行为。

经重新审查，我们同意审理主任的意见，并认定记录未证明符合该标准的资格。正如审理主任所观察到的，申请人所获得的特别表彰仅限于当地社区，且记录缺乏关于该表彰相关要求的任何信息。同样，推荐信仅讨论申请人在少数个别客户中的成功。此外，为回应证据请求而收到的信函未证明申请人在提交时符合资格，如8 C.F.R. § 103.2(b)所要求。每封信函要么未说明事件发生的时间，要么注明事件发生在提交之后。因此，它们未证明申请人在提交时的资格。我们同意审理主任的意见，即所提交的任何内容均未表明申请人因其对整个行业的成就或重大贡献而获得认可。

基于上述，申请人仅证明了六项标准中的两项。由于申请人未证明她至少具备六项标准中的三项，她无法证明自己是具有特殊能力的人。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。

B. 最终实质审查

由于我们认定申请人未满足最低三项必需标准，我们无需提供 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115, 1119-20 (9th Cir. 2010) 中所述类型的最终实质审查。尽管如此，我们已审查全部记录并认定，该记录不能证明申请人已达到该标准。

通过提供至少三种类型的初始证据来满足最低要求，本身并不能证明该个人事实上满足特殊能力的要求。参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。在分析的第二部分，审理人员在为最终实质审查而对申请进行整体考量时，应综合评估证据。同上。审理人员必须判定申请人是否以优势证据证明其已展示出显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。同上。基于下文所述理由，我们认定申请人不符合特殊能力个人的资格。7

7 尽管我们可能未逐份讨论所提交的每一份文件，我们已审查并考虑了每一份文件。

在上诉中，申请人主张，由于其满足了六项标准中的三项，其已证明自己是一名特殊能力个人。申请人未进一步论证其如何符合特殊能力个人的资格，也未说明审理主任在最终实质审查中如何或是否出错。如上所述，要证明达到显著高于该职业通常所遇水平的专业程度，需要更多内容。满足标准要求仅能使申请人进入最终实质审查阶段。

经对记录进行重新审查，我们同意审理主任的意见，即综合考虑全部证据，申请人未能以优势证据证明其是一名特殊能力个人。在整体证据中讨论申请人特殊能力主张的最终实质时，审理主任对记录中的证据进行了充分的讨论和分析。审理主任指出，所提交的证据未能使申请人成为特殊能力个人，因为这些证据属于其领域内正常就业和职业发展的一部分。在上诉中，申请人未回应审理主任的关切，也未提供新证据以充分解释其对该领域所作贡献的性质，从而使其区别于该职业中的其他人。

申请人未证明其是一名特殊能力个人，且其未主张自己是一名高等学位专业人士。因此，记录中的文件不能证明其符合 underlying EB-2 分类的资格。

C. 国家利益豁免

由于申请人未证明符合 EB-2 的资格，其不符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关 Dhanasar 框架下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其符合特殊能力个人的资格，也未证明其以其他方式符合 underlying EB-2 移民签证分类的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。