AUG102023_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：25683064 日期：2023年8月10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）

申请人是一名业务经理，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以行使裁量权批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人在商业方面具有特殊能力，也未能证明其应行使裁量权获得工作邀请要求的豁免。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进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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工作邀请要求的豁免符合国家利益。本法第203(b)(2)条。1

1 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士的申请人，必须提交符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项标准中至少三项的证据。如果所提供的证据符合至少三项标准，则须进行最终实质审查，以确定申请人是否具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)；一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)。

二、分析

申请人寻求以商业领域具有特殊能力的人士身份继续在美国经营其进出口公司。2 审理主任认定，申请人提交的证据符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项特殊能力标准中的两项：

- (B) 来自现任或前任雇主的信函，表明申请人在其寻求从事的职业中拥有至少十年全职经验；以及
- (D) 证明申请人的薪资或其他服务报酬体现出特殊能力的证据。

由于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)要求证据表明非公民至少符合三项标准，审理主任认定这不足以证明申请人是具有特殊能力的人士。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，称审理主任使用了错误的标准，并重申其先前的主张，即其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下的标准——专业协会会员资格，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项下的标准——同行、政府实体或专业或商业组织对其成就及对行业或领域重大贡献的认可。

A. 十年全职经验

审理主任已认定的8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)项下标准，要求以来自前任雇主的信函形式提供证据，表明该工人在其寻求特殊能力分类的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)规定，符合条件的工作经验应使用前任雇主的信函予以证明，信函须包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对工人所履行职责的具体描述。

据申请人称，其拥有以下相关工作经验：

- ,...I_____~----------~~ 2011年10月至今；
- i.-1_ _ _ _ _ _ _ _..1-~-2....;..0_17~to_.p.....r...;;..es;;_;;e_n..;...t;_____--,
- I ~ 2013年10月

至今；

- I I2018年4月至今：以及 - ,._I----------'-..a....:Ja:==""-.ac.=....::.aa....J===>-.:='------,1- 2004年12月至2015年9月。

2 记录未证明，且申请人也未主张，其符合高等学位专业人士的资格。

为证明其符合该标准的资格，申请人提供了：

• H-P-J-的信函，称申请人是其合伙人及 的销售和业务发展总监，并描述了其2004年至2012年在该处的职责。

• T-B-N-的信函，称申请人是l I一家房地产公司的所有者和总裁，并描述了其自2011年11月至该信函日期2020年1月在该处的职责。

• 与申请人曾担任董事、合伙人及/或经理的公司相关的公司注册和协会文件。

所提供的两封信函均未说明申请人是否以全职方式受雇，而这是该标准所要求的。鉴于申请人声称同时为之工作的公司和项目数量，该证据不能证明其曾为l II !全职工作。此外，公司文件并非雇主信函，未说明申请人的职责，也未说明其是否在这些公司全职受雇。由于该标准要求雇主信函证明申请人在其职业中拥有十年全职工作经验，所提供的证据不符合该标准的要求。

基于上述理由，本办公室将撤销审理主任关于申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)项下标准的认定。

B. 专业协会会员资格

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下的标准要求“ [证]明专业协会会员资格的证据 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)3所列的职业，或入职最低要求为美国学士学位或其外国同等学历的职业。审理主任认定，申请人为成员的~----------~并非8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下标准所指的专业协会，因为其不将会员资格限于该规章所定义的专业人士，因此申请人不符合该标准。

在上诉中，申请人称审理主任在界定专业协会时使用8 C.F.R. § 204.5(k)(2)对“ 专业 ”的定义有误，主张该定义仅适用于界定8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)项下的高等学位专业人士。申请人进一步主张，该“ 专业 ”定义与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下“ 专业协会 ”语境中的“ 专业的 ”定义是分开且在法律上不同的，并称如果规章意图界定“ 专业协会 ”，本会专门作出界定，并援引8 C.F.R. § 204.5(1)中对“ 专业的 ”的定义作为支持。然而，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)明确规定其定义适用于该节全文，而不仅适用于特定小节。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中“ 专业 ”的定义适用于高等学位专业人士这一事实，并不排除其同样适用于专业协会。

3 该条所列职业为小学或中学、学院、专科院校或神学院的建筑师、工程师、律师、医生、外科医生和教师。

申请人称审理主任错误地引用了8 C.F.R. § 204.5(1)(2)中对“ 专业的 ”的定义，该定义适用于第三优先签证申请而非本案中的第二优先签证申请。其进一步主张，8 C.F.R. § 204.5(1)(2)中该定义的存在证明8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中“ 专业 ”的定义与专业协会语境中的“ 专业的 ”一词是分开且不同的。然而，如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中专业的定义适用于本事项，本办公室受其约束。

申请人进一步称，使用8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中“ 专业 ”的定义来界定专业协会会施加新颖的要求，并称存在一个单独的针对高等学位专业人士的第二优先类别，且“ 由于申请人并不被要求持有学士学位，那么从逻辑上也必然推出，受特殊能力评估约束的任何一项合格标准都不会必然要求最低教育程度…… ”我们不同意。由于法规仅要求具备特殊能力的外籍工人提供六项标准中三项的证据，各项标准可能含有并非适用于所有特殊能力工人的要求。此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的法规允许在某项标准不 readily 适用于工人职业的情况下提交可比证据。申请人在此并未尝试这样做。

此外，高等学位专业人士类别要求工人不仅是专业人士的成员，还必须拥有高等学位，或拥有学士学位并附有在其职业中五年逐步承担更多责任的经历。因此，它并不涵盖所有专业工人，也不排除将特殊能力标准适用于专业工人。我们进一步注意到，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的特殊能力标准要求“ [a] license to practice the profession or certification for a particular profession or occupation. ”如果“ 专业 ”一词在特殊能力标准中意图不具有特定含义，那么在此情形下就无需区分专业与其他职业。4 申请人未提供充分理由使我们偏离8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中“ 专业 ”的定义在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)中“ 专业协会 ”这一特定语境下的适用。

申请人未提供替代8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中“ 专业 ”定义用于该标准的方案，仅称其所属的各个组织“ 具有专业性质 ”。在审查[已隐去]的章程时，审理主任正确地认定该组织对“ 所有有意促进公司宗旨的人士 ”开放，且仅要求提交会员申请并支付年费。我们承认章程规定[已隐去]的宗旨是“ 促进和培育进出口专业人士的角色 ”，但该组织是否由专业人士组成或是否以8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的专业为中心，并不明显。申请人关于[已隐去]巴西的证据同样不能证明这些组织中的任何一个将会员资格限于专业人士或在其他方面具有

4 一般而言，法规或规章中的每一个词和每一条规定都应被赋予效力，任何规定都不应被不必要地赋予使其完全冗余的解释。See, e.g., Kungys v. U.S., 486 U.S. 759, 778 (1988).

专业性质。因此，申请人未能证明其为专业协会的成员，故其不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的规定。

C. 对成就和重大贡献的认可

在上诉中，申请人还主张符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准，该标准要求提供证据证明申请人因其行业或领域内的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。5 为证明符合该标准，申请人提交了支持信和若干关于其职业生涯的文章。审理主任的拒绝认定认为，证据未能证明申请人的工作影响或影响了其领域，因此未能证明申请人的认可系因对该领域具有重大意义的贡献。

申请人的上诉书面论证意见称，原申请包含其符合该标准资格的“ 大量文件 ”。对这些文件的审查——其中大部分由同事和客户的信件组成——表明申请人是一位能力很强且经验丰富的业务经理。6 但尽管记录中包含申请人对其合作过的各个公司所作贡献的众多例子，例如提高效率和利润，但并未证明这些贡献或成就对进出口领域或行业具有重大意义。

例如，来自[已隐去]的1-T-的信件称，申请人“ 详细制定并领导了我们‘ Go-To-Market ’战略的执行，这对该领域具有重大意义 ”，但仅提供了这项工作对[已隐去]具有重大意义的例子。记录中也没有文件证明申请人两次获得的[已隐去]奖项在该公司及其分销商之外具有重大意义。来自[已隐去]7的信件称，申请人“ 为小型、中型鱼类生产商实现了产量增长，[已隐去]巴西的市长 ”，但未量化这一增长，也未以其他方式证明其对进出口领域的重大意义。同样，来自A-L-的信件称其公司与[已隐去]的业务关系“ 对我们行业至关重要 ”，但未说明为何如此。随附的合同称A-L-的公司为[已隐去]提供鱼类加工服务，但未解释为何这构成对进出口行业的重大贡献。

我们承认所提供的信件对申请人的技能和能力高度赞扬。然而，这些并非成就或贡献，而是涉及关于申请人是否具有显著高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业知识程度的最终实质审查。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

5 我们注意到，即使该标准被认定成立，申请人仍无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)下满足三项标准的初步证据要求。然而，为完整起见，我们将处理申请人在上诉中提供的证据。
6 尽管我们可能不会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。
7 我们注意到J-A-F-并非申请人行业中的同行，且似乎是以个人身份而非代表阿西斯市撰写信件的。因此，该信件是否构成该标准所要求的来自同行、政府实体或专业或商业协会的认可，并不明显。

申请人未能证明其因对行业或领域的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可，故其不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的规定。

III. 结论

申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)中三项初步证据标准，因此不符合特殊能力签证类别的资格。相应地，我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否具有显著高于商业中通常遇到的专业知识程度，并在此保留该问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）。同样，我们无需触及并将保留申请人是否有资格或是否作为自由裁量事项值得国家利益豁免的问题。Id. 申请将继续被拒绝。

裁定：上诉被驳回。