DEC042023_10B5203 · 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：28543613 日期：2023年12月4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）

申请人寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第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）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请的豁免，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。审理主任认定，记录未能证明申请人符合科学、艺术或商业领域具有特殊能力人士的分类资格。审理主任未就是否豁免所需职位邀请（从而豁免劳工证）符合国家利益发表意见。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予以重新审查。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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)条。为根据该法第203(b)(2)(A)条确定资格之目的，“ 特殊能力 ”被定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度 ”。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方可确立特殊能力。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。1 本办公室随后进行最终实质审查，以决定证据

1 USCIS 此前已确认此两步审理方法在具有特殊能力人士情形下的适用性。参见一般性规定 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

在整体上是否显示该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

在根据该法第203(b)(2)(A)条确定个人是否具有特殊能力时，拥有来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项，或持有特定专业或职业的执业执照或认证，本身不得被视为此类特殊能力的充分证据。该法第203(b)(2)(C)条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii) 的法规规定：“ 如果上述标准不直接适用于受益人的职业，申请人可提交可比证据以确立受益人的资格。 ”

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而确立其值得“ 在国家利益下 ”酌情豁免职位邀请要求。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，USCIS 可酌情2批准国家利益豁免，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。

II. 分析

审理主任认定，记录未满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 六项特殊能力标准中的至少三项。更具体而言，尽管申请人主张其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(B)、(E)-(F) 的标准，审理主任认定记录仅满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 和 (E) 的标准。在上诉中，申请人重申其除满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 和 (E) 的标准外，还满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 和 (F) 的标准。申请人未在上诉中主张，且记录亦不支持以下结论，即记录满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 的标准。申请人亦未在上诉中主张，且记录亦不支持以下结论，即 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的标准不直接适用于该职业且可比证据确立了特殊能力。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

然而，本办公室注意到，申请人在上诉中错误地陈述：“ 根据服务局[否]决[决]定，[8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的]标准已被满足，因为上诉人未提交证据以满足该标准。 ”相反，审理主任指出：“ [申]请人未提交额外证据[以回应审理主任先前的证据请求（RFE）]以满足答复中所述的该标准。因此，所提交的证据不满足[该]

特殊能力。参见一般性规定 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
2 另参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

[8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)] 标准。 ”为简洁起见，本办公室以引用方式纳入审理主任在 RFE 中对初始证据缺陷的讨论。申请人未在上诉中说明记录如何可能满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的标准；因此，申请人已在上诉中放弃该问题。参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。

A. 合格学位、文凭、证书或类似奖项的证据

首先，本办公室撤回审理主任关于记录满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 标准的结论，该标准要求“ [a]官方学术记录，显示[非公民]拥有来自学院、大学、学校或其他教育机构的与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项。 ”尽管记录包含表明申请人接受过培训的文件，但这些文件似乎并非由学院、大学、学校或其他教育机构签发。两份文件自称为“ 培训证书 ”，另两份类似文件自称为“ 参加……培训的认可 ”。两份培训证书表明申请人参加了“ 为期3天 ”的“ 汽车贴膜 ”主题培训，由_____提供，地点位于'I I'，时间为2020年。尽管一份日期为“ 4/24/19 ”的文件表明申请人参加了“ 3M 高级安装师培训 ”，但该文件未详述培训时长、申请人参与程度、其是否完成培训并满足任何培训要求，或该演示培训其安装何种内容，以及来自合格教育机构的官方学术记录应包含的其他信息。同样，另一份亦日期为“ 4/24/19 ”的文件表明申请人参加了'I I认可的 Air-Wrangler™ 车辆贴膜培训'，尽管该文件未详述培训时长、申请人参与程度、其是否完成培训并满足任何培训要求，以及来自合格教育机构的官方学术记录应包含的其他信息。然而，本办公室注意到，两份日期为2019年的培训证书似乎表明申请人在同一日期参加了这两场培训演示。

为支持表格 I-140，外籍工人移民申请，申请人提交了一份未命名文件，日期为2022年2月14日，其中其陈述：“ 我是一名具有特殊能力的专业[飞]行员，其专长程度显著高于商业领域通常所遇水平。 ”记录未详述申请人在“ 汽车贴膜 ”和“ 车辆贴膜培训 ”方面的培训证书如何与所述作为专业飞行员的特殊能力领域相关，而这是 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 法规所要求的。因此，这些培训证书似乎不适用。

如上所述，四份培训证书似乎表明申请人在2019年和2020年共参加了七天的培训；然而，这些证书似乎并非由“ 学院、大学、学校或其他教育机构 ”签发。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。因此，无论这些培训证书是否属于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)标准所设想的学位、文凭、证书或类似奖项类型，也无论培训讲座是否与特殊能力领域充分相关，它们似乎并非由该法规所设想的此类教育机构签发。申请人未另行主张，且记录亦不支持以下结论，即其以其他方式获得了

符合条件的学位、文凭、证书或类似奖项。因此，我们撤回审理主任关于记录满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)标准的结论。

B. 在所属职业中至少10年全职经验的证据

其次，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)标准要求“ 由现任或前任雇主出具的证明信，表明该[非公民]在其被寻求从事的职业中具有至少十年全职经验。 ”审理主任承认记录中包含“ [一封来自l I的信函]，说明[申]请人自2010年8月至2016年3月受雇。 ”然而，审理主任指出，“ 提交的证据表明[申请人]拥有约5年7个月的经验 ”，这不能证明其具有8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)标准所要求的至少十年全职职业经验。

在上诉中，申请人主张来自 ._____. 的信函证明其“ 在 ~---------~ 工作了超过12年……自2010年8月至2023年1月。 ”

在I-140表格上，申请人将其拟从事的职业描述为“ 首席执行官[] ”。记录中来自 的、日期为2023年1月的信函表明，她是l I（巴西）的首席人力资源官。其信函称，申请人“ 自2010年8月至2016年3月在l I全职担任[c]hief [e]xecutive [o]fficer、[g]raphic [d]esigner [t]ea及[c]ar [w]rap [i]nstaller的[m]anager ”。该信函概述了申请人在该三个显然并行的职位中的职责。该信函进一步陈述如下：

自2016年3月至今的先前职位

首席执行官兼企业家

该信函未证明申请人在2016年3月至该信函于2023年1月撰写之时期间是否全职从事所述职位。相比之下，如上所述，该信函明确说明“ [申请人]自2010年8月至2016年3月在l I全职担任[c]hief [e]xecutive [o]fficer…… ”。在没有相反的具体信息的情况下，从表面上看，该信函表明申请人在2016年3月之后不再在l I全职担任首席执行官。此外，即使该信函以其他方式证明申请人在2016年3月之后继续在~---------~全职担任首席执行官，该信函也未概述其在2016年3月至2023年1月期间的职责可能是什么，以及这些职责与信函中概述的其2010年8月至2016年3月期间的首席执行官职责可能有何不同。我们还注意到，I-140表格称申请人居住在美国，且其最后一次进入美国是在2016年3月。该信函未说明其在进入美国后是否远程为.__ _____担任首席执行官。我们进一步注意到，申请人于2022年6月提交了I-140表格；因此，申请人必须证明截至2022年6月提交之日（而非截至2023年1月信函之日），其在其寻求从事的职业中具有至少10年全职经验。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(l)（要求申请人在“ 提交福利请求时 ”证明资格）。

总之，记录不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)关于申请人在其寻求从事的职业中具有至少10年全职经验的要求。

C. 对行业或领域作出成就和重大贡献而获得认可的证据

其次，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)标准要求“ [由同行、政府实体或专业或商业组织出具的、证明对行业或领域作出成就和重大贡献而获得认可的证据] ”。审理主任承认记录中包含“ 一封来自._____.的推荐信 ”，其相关部分称“ 该信函作者‘ 有兴趣投资[申请人]在美国的项目、想法、初创企业和公司 ’ ”。然而，审理主任得出结论：“ 在没有文件证明[申请人]因对行业或领域作出成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织认可的情况下，USCIS不能认定[申请人]满足该标准。 ”

在上诉中，申请人主张记录中的推荐信“ 证明[]申请人如何满足该标准。 ”

我们首先注意到，记录中包含申请人就8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)标准所设想的行业或领域是什么所提供的相互矛盾的信息。如上所述，申请人提交了一份日期为2022年2月14日的无标题文件，以支持I-140表格。该文件的每一页均带有申请人全名印刷体的页眉，且申请人在该文件的第八页即最后一页上签名。在该文件第二页申请人全名印刷体正下方，申请人称“ 我是一名具有特殊能力的专业[飞]行员，其专业程度显著高于商业领域通常遇到的水平 ”，表明所涉行业或领域可能是驾驶某种交通工具、工商管理，或两者的结合。然而，申请人在该文件第四页（该页同样以申请人全名印刷体作为页眉）称，“ 我在商业印刷和车辆改色领域的努力极有可能扩大并为美国工人创造更多就业机会 ”，表明行业或领域可能是商业印刷、车辆改色，或两者的结合。记录未解释为何申请人在其努力涉及商业印刷和车辆改色时主张其具有特殊飞行能力，这令人对就8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)而言相关行业或领域可能是什么产生疑问。

对申请人证据任何方面的疑问都可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。由于申请人关于其特殊能力及其拟从事努力重点的内部不一致陈述令人对相关行业或领域可能是什么产生疑问，日期为2022年2月14日的无标题文件特别是、以及为支持I-140表格而提供的其余证据一般而言的可信度均被削弱。参见同上。

此外，记录未证明申请人在其行业或领域中取得了何种成就或作出了何种重大贡献。记录中包含来自在医院、一家商业印刷商及一家未指明企业等实体工作的人员的推荐信。这些信函讨论了申请人为客户监督或执行的工作，包括图形“ 在救护车、咨询公司、候诊室……出入口门上，……地板贴纸，除标识外还具有防滑功能 ”、“ 内部玻璃门贴纸 ”，以及“ 对车辆进行绘图和包覆……使用粘合剂以保护车漆并减少因天气造成的磨损 ”，以及“ 在首都的一些银行网点安装图形 ”。尽管这些信函描述了申请人为特定客户监督或执行的工作，但它们未讨论申请人对飞行、工商管理、商业印刷、车辆改色或任何其他行业或领域（如8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)标准所设想）所作出的成就或贡献（无论是否重大）。由于记录不包含关于因对行业或领域作出成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织认可的可靠、充分证据，且此外由于记录未证明相关行业或领域是什么，记录不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)标准。

救护车、咨询公司、候诊室……出入口门上，……地板贴纸，除标识外还具有防滑功能”、“内部玻璃门贴纸”，以及“对车辆进行绘图和包覆……使用粘合剂以保护车漆并减少因天气造成的磨损”，以及“在首都的一些银行网点安装图形”。尽管这些信函描述了申请人为特定客户监督或执行的工作，但它们未讨论申请人对飞行、工商管理、商业印刷、车辆改色或任何其他行业或领域（如8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)标准所设想）所作出的成就或贡献（无论是否重大）。由于记录不包含关于因对行业或领域作出成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织认可的可靠、充分证据，且此外由于记录未证明相关行业或领域是什么，记录不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)标准。

总之，申请人未能证明记录满足至少三项特殊能力标准。记录亦未能另行证明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中的标准不易适用于该职业，且可比证据能够证明特殊能力。因此，我们无需判定记录是否证明申请人被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业知识程度。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。但我们注意到，倘若我们对记录进行最终实质审查，该记录将不支持申请人具有显著高于该领域通常所遇水平的专业知识程度的结论。参见同上。此外，由于记录未能证明申请人满足至少三项特殊能力标准，故未能证明其有资格作为特殊能力个人获得第二优先类别分类。参见该法第203(b)(2)(A)条。由于该问题具有决定性，我们对记录是否满足Dhanasar案中关于国家利益豁免资格的标准保留意见。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）；Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。

III. 结论

记录未能证明申请人有资格作为特殊能力个人获得第二优先类别分类；因此，我们认定申请人未能证明其具备所寻求移民福利的资格。

裁定：上诉被驳回。