DEC192023_05B5203 · 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：29137167 日期：2023年12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）

申请人系房地产开发领域的商业开发专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该基于就业的第二优先（EB-2）类别相关的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位offer因而对劳工证的自由裁量豁免。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属自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人符合特殊能力者分类资格，且依据我们首次在 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中阐述的分析框架，无需申请劳工证即可获得对职位offer要求因而对劳工证的自由裁量豁免。此事现因上诉而由我们审理。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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证类别的资格，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者。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位offer要求符合国家利益，但前提是申请人已明确确立EB-2类别的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将特殊能力定义为“ 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 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列的证据类型：

(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、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，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行业或领域成就及重大贡献认可的证据。

若上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但仅满足至少三项标准本身并不确立该类别资格。我们随后将进行最终实质审查，以决定证据整体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。

若我们认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其作为EB-2类别移民的资格，我们将评估豁免职位offer要求因而豁免劳工证的国家利益。

尽管法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar（见上文）中为国家利益豁免申请的审理设定了框架。Dhanasar 指出，USCIS可作为自由裁量事项，对归类为EB-2类别的申请人授予职位offer因而劳工证的国家利益豁免，若其证明：(1) 该非公民的拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于良好地位以推进拟议事业；且 (3) 权衡之下，豁免职位offer要求因而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人系房地产开发领域的商业开发专家，寻求基于其特殊能力证明EB-2类别资格。申请人必须证明其专业程度显著高于通常所遇水平，以显示其具有特殊能力。

我们同意审理主任的最终决定，即申请人不具有特殊能力，因此明确不符合EB-2类别资格。审理主任认定申请人满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所含六项标准中的一项。具体而言，审理主任认定申请人证明其满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(C) 和 (E) 所含标准，但在对记录整体进行最终审查后，未能证明其专业程度显著高于其领域通常所遇水平，不足以认定为特殊能力。1 经重新审查，基于下述理由，我们认定申请人未能证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所含六项标准中的至少三项。2

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人主张其已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。为支持此主张，其提交了作为房地产销售代理的境外薪资证明、服务发票、加拿大政府薪资数据，以及显示2015年至2019年期间薪资比较的表格。但记录未反映具有特殊能力、履行与申请人拟作为商业开发专家所承担职责相当的个人所预期的薪资或报酬。记录中无证据可让我们评估具有特殊能力的商业开发专家为获得该薪资将履行的职责，并以之作为比较基准。记录未反映具有特殊能力、履行与申请人拟作为商业开发专家所承担职责相当的个人所预期的薪资或报酬。例如，申请人提交的现任雇主信函包含其自2015年以来的总佣金收入清单。但该信函未充分解释为何申请人的总佣金能反映其能力被视为显著高于通常所遇水平从而具有特殊性。加拿大政府的薪资数据适用于房地产销售代表和销售人员，而非商业开发专家。但即使该数据适用于商业开发专家，我们仍将认定其不能支持申请人薪资表明特殊能力的结论，因为记录中不清楚加拿大政府评估了何种数据以确立其“低”、“中”和“高”水平薪资，以及该数据集是否包含具有特殊能力个人的组成部分。换言之，记录不支持申请人的主张，即图表所列“高”薪资与能力被视为显著高于通常所遇水平从而具有特殊性的个人相关。同样，

1 申请人未提交官方学术记录证据，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项，以满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 所含标准。
2 我们同意审理主任的意见，并认定申请人已证明符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 和 (C) 的资格。

申请人为回应审理主任的补证通知（RFE）而提交的表格未能说明申请人的薪资如何表明其具有特殊能力，因为该表格未证明申请人的佣金总额如何反映卓越表现。换言之，记录未提供背景以判断申请人的佣金总额是否表明其特殊能力显著高于通常遇到的水平。总之，尽管我们认可申请人的薪资基于其在传统佣金模式下的销售，但我们无法根据记录中的证据认定申请人所获得的佣金显著高于与申请人处境相似的个人通常赚取的佣金，从而构成申请人特殊能力的证据。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)项下的标准，因为我们无法根据记录中的信息评估申请人的薪资或报酬是否表明其特殊能力。

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

我们不同意审理主任关于申请人满足该标准的认定，并在此予以撤回。申请人在多伦多房地产委员会（Toronto Real Estate Board）、安大略省房地产协会（Ontario Real Estate Association）和加拿大房地产协会（Canadian Real Estate Association）的会员资格不足以证明其为专业协会会员。这些组织并非专业协会。商业开发专家或房地产经纪人的职业未出现在该法第101(a)(32)条所载的职业清单中，也未作为通常要求学士或更高学位的职业列入。参见Update to Appendix A to the Preamble-Education and Training Categories by O*NET-SOC Occupations; Labor Certification for Permanent Employment of Immigrants in the United States and Procedures To Establish Job Zone Values When O*NET Job Zone Data Are Unavailable, 86 Fed. Reg. 63070 (Nov. 15, 2021)。此外，记录中不包含证明申请人所列协会会员资格标准的证据。申请人提交了“ 多伦多房地产委员会多重上市服务（MLS）规则与政策 ”，但该文件未明确学士学位是否为作为协会专业人士入会的最低要求。同样，申请人提交的由加拿大房地产协会发布的“ The Realtor Code ”副本仅提出了房地产经纪人的职业责任和道德准则，并未描述协会的入会要求，以评估该等要求是否表明该协会是专业人士的集合体。而2020年《安大略省房地产和商业经纪人法》副本描述了该省房地产和商业经纪人监管框架，但未包含任何标准供我们评估该职业是否通常要求学士或更高学位。因此，房地产经纪人、房地产销售专业人士或商业开发专家的协会并非法规所设想的专业协会，申请人未满足该标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了多封支持信/推荐信和获奖证书，以证明其成就和对所在领域的重大贡献得到了认可。3

申请人提交的证据未达到证明标准，因为其不符合法规的基本标准。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 374 n.7。该法规要求提供成就和重大贡献得到认可的证据。结合特殊能力的法规定义解读，成就或重大贡献得到认可的证据应表明其专业知识显著高于该领域通常遇到的水平。

记录未充分支持申请人的主张，即其“ 成就和重大贡献 ”被认可为显著高于其行业或领域通常遇到的水平。例如，尽管申请人雇主授予其的奖项仅授予雇主全球销售队伍中百分之五的人员，但记录未明确在房地产开发领域，进入销售队伍前百分之五的认可如何构成值得注意的成就。并且，尽管记录反映申请人管理了一个项目，该项目需要在委内瑞拉代表性不足的地区按时且在预算内建造互联网浏览室以普及互联网接入，但记录未明确该项目的成功完成如何构成房地产开发领域的成就或重大贡献。例如，记录未明确委内瑞拉农村地区互联网接入的扩展与申请人的领域或行业有何关联。即使申请人主张其获得认可的是浏览室的实际建造而非其预期效果，记录也未明确完成该任务（即使规模较大且在预算内）如何构成房地产开发领域的成就或重大贡献。记录未突出任何问题或情况，有助于从将其视为对房地产开发领域的成就和重大贡献的角度来考虑该建设项目。

申请人提交的其余信件反映其是一位经验丰富的专业人士，其作为员工的能力和可靠性受到重视和赞赏。但这些信件以及记录中的其余证据并未证明申请人的成就和重大贡献显著高于该领域通常遇到的水平，而这是证明申请人特殊能力所要求的。

III. 结论

申请人未证明其至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的三项。因此，其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项标准的初步证据要求。我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到了特殊能力分类所需的专业知识水平。此外，我们无需就申请人是否作为自由裁量事项有资格或 otherwise 根据Dhanasar分析框架值得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter

3 尽管我们可能未讨论每一份提交的文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。基于上述理由，上诉被驳回，每一项均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。