FEB212024_01B5203 · 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：29769653 日期：2024年2月21日

对内布拉斯加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）

申请人是一名餐厅经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位邀请要求（因而对劳工证要求）的豁免。

内布拉斯加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符合两种EB-2分类中的任何一种。审理主任还认定申请人未证明符合国家利益豁免的资格。本事项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符合资格。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理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证分类的资格，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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列的职业，1 以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 所列职业为建筑师、工程师、律师、医师、外科医生及某些机构的教师。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。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)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。USCIS随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业水平。

一旦申请人证明符合EB-2资格，其随后必须证明其值得“ 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。虽然该法及相关法规均未定义“ 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3批准国家利益豁免，若申请人证明：

- 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。

二、高级学位专业人士

申请人在其祖国土耳其于1990年获得体育教育学士学位，并称其随后在各公司从事销售、营销和管理工作直至2002年。2004年至2011年，申请人在土耳其拥有一家便利店。自2012年起，申请人作为E-1非移民条约贸易商的配偶，大部分时间在佛罗里达州从事餐饮服务管理工作。申请人于2012年至2013年在一家地中海餐厅担任值班经理，2013年至2019年在一家拥有多家零售餐厅的公司担任主管，2019年至2020年在一家披萨连锁店担任总经理。在2021年4月提交申请时，申请人为一家汉堡连锁店的总经理。

提交申请时，申请人主张其作为持有高级学位的专业人士符合资格。申请人未主张在学术上获得高级学位，但声称其学士后工作经验根据8 C.F.R. § 204.5(k)(2)等同于硕士学位。为证明此等同性，申请人必须提交显示外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主出具的显示该外籍人士在该专业领域具有至少五年逐步晋升的学士后经验的信函。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任未处理申请人的拟从事职业是否符合法规对专业的定义这一问题。申请人在土耳其获得了“ 体育

2 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 另见 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决定中一致，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

1990年在土耳其的“ 教育与体育教学项目 ”。由于申请人拟在美国从事的工作与体育和运动教学无关，审理主任认定申请人未能证明其持有拟从事领域相当于高级学位的学历。在上诉中，申请人未对该认定提出异议。相反，申请人错误地称审理主任“ 同意上诉人符合持有高级学位的专业人士资格。 ”4 记录不支持这一说法；审理主任说明了认定申请人未能证明其符合持有高级学位的专业人士资格的理由。

由于申请人未处理审理主任就高级学位问题所引述的理由，本办公室认为申请人已就此问题放弃上诉。5 申请人未处理、也未推翻审理主任认定所陈述的理由。

三、特殊能力

为证明作为具有特殊能力的个人符合资格，申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件，概述如下：

(A) 与所主张特殊能力领域相关的学术学位；
(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 该专业或职业的执照或认证；
(D) 证明特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

若个人满足至少三项法规标准，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，并评估记录是否表明具有显著高于该个人所在领域通常所遇的专业水平。见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查予以考虑）。另一般性参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

4 为申请人撰写的上诉书面论证意见中的此一及其他错误引用表明，该书面论证意见至少部分源自为另一名申请人撰写的较早书面论证意见。
5 见 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中所处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）；另见 Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005)；Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, 9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（认定原告的请求因其未向AAO上诉提出而视为放弃）；Desravines v. U.S. Att'y Gen., 343 F. App'x 433, 435 (11th Cir. 2009)（表明书面论证意见的论证部分仅附带提及而无实质论证，不足以在上诉中提出该理由）。当上诉人未能适当质疑审理主任据以作出结论的一项或多项理由时，提交方已放弃对该理由或多项理由的任何质疑，因此不利认定将予维持。见 Sapuppo v. Allstate Floridian Ins. Co., 739 F.3d 678, 680 (11th Cir. 2014)；United States v. Cooper, No. 17-11548, 2019 WL 2414405, at *3 (11th Cir. June 10, 2019)。

在最初提交申请时，申请人并未主张在商业方面具有特殊能力。申请人是在审理主任签发补件通知（RFE）之后才首次提出该问题。在补件通知回复中，申请人主张其满足四项特殊能力标准，涉及：（1）学历；（2）经验；（3）专业协会会员资格；以及（4）认可。

在驳回通知中，审理主任论述了全部六项标准，尽管申请人仅主张满足其中四项。审理主任认定，申请人提交的证据满足其中两项标准，即经验与会员资格。在上诉中，申请人主张其证据满足涉及学历与认可的标准。

如下文所述，我们认定申请人未满足其所主张的任何一项标准的监管要求。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的、来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人援引其体育教育与运动教学专业的学士学位。我们同意审理主任的认定，即申请人未证明该学位与其所主张的商业特殊能力领域相关，亦未解释其如何相关。

在上诉中，申请人主张其学位“ 帮助他培养了必要的商业组织与效率技能 ”。这一笼统且缺乏支持的主张不能推翻审理主任的认定。书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)。案卷中的学业成绩单未反映与商业相关的课程。

申请人对补件通知的回复还包括一些信函，显示其参加过诸如“ 销售与销售技巧 ”、“ 时间管理 ”和“ 有效领导与管理技能 ”等课程。然而，这些课程由其雇主提供，而非监管规定所要求的由教育机构提供。申请人未按要求提交这些课程的官方学术记录，亦未证明这些课程可与学术环境中的教育相媲美。在上诉中，申请人未重复其先前的论点，即该雇主主导的培训等同于学术学位。

申请人未履行其举证责任以满足该标准的要求。

由现任或前任雇主出具的信函形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

审理主任认定，来自若干雇主的信函满足该标准的要求。但记录所需就业经验的雇主信函必须包含对个人所履行职责的具体描述。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。申请人提交了若干封据称由现任和前任雇主出具的信函，但其中仅有三封信函包含

所要求的对履行职责的具体描述。该三封信函所对应的就业经验不足三年半。

其他信函除就业日期和申请人在各职位的职务名称外，几乎未提供任何细节。此外，仅有三封信函（对应六年零八个月的就业）明确说明该经验为全职。一封来自申请人会计师的信函证明申请人自2004年4月至2011年6月拥有一家便利店，但未描述其在该店的职责，甚至未具体表明申请人实际在该店工作。在案卷的其他部分，例如其简历中，申请人自行描述了其在便利店的职责，但其未提交任何证据佐证其主张，因此未履行其举证责任。

此外，申请人仅主张约七年的企业家经验，即经营自己的企业，而非在他人拥有的企业担任管理或监督职位。

申请人未履行其举证责任以满足该标准的要求。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。证书副本显示申请人是_____的会员。审理主任未经进一步论述即认定申请人满足该标准的监管要求。我们不同意审理主任的结论。6

除证书外，申请人未提交关于该_____的任何信息或证据，因此申请人未证明该_____是专业协会。申请人未表明该协会的会员是8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的专业人士。此外，申请人主张的是作为总经理与运营经理以及企业家的特殊能力，而非在相关但不同的市场营销领域。另外，证书显示申请人于2019年3月加入该_____，而申请人承认当时其处于失业状态；雇主信函及其本人简历显示该年1月至10月之间存在空档。因此，其被该_____接纳似乎完全不取决于就业，更不用说取决于与市场营销相关的专业就业。

基于上述理由，我们认定申请人未履行其举证责任以证明其满足该监管标准的要求。

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

6 我们注意到，在上诉中，申请人错误地陈述审理主任认定“ 该标准未被满足 ”，但申请人并未主张审理主任得出该结论存在错误。

该监管规定的措辞要求“对行业或领域作出成就和重大贡献的认可的证据”。因此，仅表明个人成就但未表明对行业或领域作出重大贡献的材料不足以满足监管要求。参见 Matter of Echeverria, 25 I&N Dec. 512, 518 (BIA 2011)（认定在一系列监管要求中使用连词“和”是“明确表明”一个人“必须满足[所列]每一项要求”）。

申请人指认为涉及该标准的证据包括三封信函。第一封信函来自申请人所在社区业主协会（HOA）的主席。该人士声称，在业主协会选举之前，申请人“展示了一份演示文稿，[并]在其简历之外[说明]他将如何对社区有用。结果，他获得了最高票数……并成为业主协会的主任。”尽管申请人在竞选业主协会经理职位时描述了其商业经验，但申请人未证明其当选构成对行业或领域作出成就和重大贡献的认可。此外，申请人未表明业主协会的投票会员是监管规定所要求的同行、政府实体或专业或商业组织。案卷材料显示，该信函作者现在是或曾经是当地市议会的成员，但她并未声称代表市议会或以市议会成员身份写信。因此，该信函不是来自政府实体的认可。

第二封信函来自申请人于2021年1月开始工作的汉堡连锁店的一位经理。该经理表示，申请人“开发了一套全新的库存系统”，使企业“稳定了库存控制”。该经理未主张亦未解释该库存系统如何是对行业或领域的重大贡献。案卷未显示该系统已在该一家连锁店地点之外的任何地方实施。

第三封信函来自同一汉堡连锁店的店主。店主表示，在申请人开始在该餐厅担任经理后，销售额和盈利能力有所增加，但店主未指出对行业或领域的任何重大贡献。

审理主任认定，“这些信函未能描述申请人的具体成就以及对餐饮服务行业或类似创业活动的重大贡献。”

在上诉中，申请人称其满足该标准，因为“他在信息技术领域内不同的地理环境和跨国团队中培养了良好的人际关系，提升了沟通技巧，并保持了专业管理标准。”申请人并非在“信息技术领域”工作，且其未解释其个人成功和职业表现如何构成对信息技术或餐厅管理领域的重大贡献。

申请人未履行其举证责任以满足该标准的监管要求。

由于申请人未能履行其举证责任，以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项初始标准，我们无需提供Kazarian案（596 F.3d at 1119-20）中所述类型的最终实质审查。尽管如此，综合案卷记录并不支持

得出申请人已如其所称在作为总经理和运营经理及企业家的商业领域确立了特殊才能这一结论。提交的证据表明，申请人既有作为餐厅经理的经验，也有单独作为企业家的经验，但案卷中关于该等经验的具体细节甚少。申请人亦未确立足够的基准，用以比较其在该领域的专长。在缺乏关于申请人本人工作及他人工作的充分证据的情况下，案卷不能证明申请人所具备的专长程度显著高于食品服务行业中企业家或总经理和运营经理通常所具有的水平。

由于若不首先认定申请人符合EB-2分类资格，申请即无法获批，我们将保留对申请人在Dhanasar框架下提出的国家利益豁免主张的讨论。7

IV. 结论

申请人未能证明其符合持有高级学位的专业人士成员资格，或作为商业领域特殊才能个人的资格。因此，申请人未能表明其符合EB-2分类的资格。在缺乏该等表明的情况下，申请人不能符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，我们将驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。

7 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果并非必要的认定和决定）；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）。