JAN302024_06B5203 · 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

案卷编号：29337638 日期：2024年1月30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）

申请人是一名房地产开发商和企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的人士，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时行使自由裁量权批准此项所需工作要求的豁免，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符合基础签证分类的资格，或值得行使自由裁量权以“ 国家利益 ”为由豁免工作要求。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签证分类的资格，即根据该法第203(b)(2)(B)(i)条，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。

特殊能力指在科学、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)。申请人必须初步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

1 如果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确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。参见一般性文件，6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

随后，本办公室将进行最终实质审查，以确定证据整体是否表明他们被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，他们还必须证明其符合“国家利益”下对工作要求行使自由裁量权豁免的资格。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可作为自由裁量事项3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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟议的事业是运用其位于美国的房地产公司，成立于2018年，为低收入美国人开发经济适用房。他作为合伙人和总经理的角色将是规划、执行、监督和协调经济适用住房领域的建筑项目。他致力于运用其在建筑和房屋建造方面的专业经验购买地块（他提供证据表明已在佛罗里达州购买了一块地块）并雇用合格的专业人员建造单户住宅，以满足美国低收入人群的需求。他和妻子共同拥有土地，他们计划在运营的前五年发展公司并将任何利润再投资。最初，他描述该公司将位于佛罗里达州HUB区，并最终扩展到佛罗里达州的五个县，然后扩展到纽约和加利福尼亚。

审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所要求三项标准中的两项。在上诉中，申请人主张他满足另外两项资格标准。经重新审查，基于以下理由，本办公室认定记录未能证明申请人满足任何监管标准。4

由现任或前任雇主出具的证明信，表明该[非公民]在该职业中拥有至少十年的全职工作经验

申请人主张自2001年以来他拥有超过20年经营自己房地产企业的经验。为支持其主张，申请人最初提供了几封信函。其中一封是

3 参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定具有自由裁量性质）。

4 尽管本办公室撤回审理主任关于他满足两项标准的认定，但无需发回重审，因为如本决定其余部分所示，申请人未能证明他满足任何额外标准。因此，他无法达到三项标准的数量门槛以证明他是房屋房地产开发业务中具有特殊能力的企业家。参见，例如，Clifton v. Holder, 598 F.3d 486, 494 (8th Cir. 2010)（引用 Berte v. Ashcroft, 396 F.3d 993, 997 (8th Cir. 2005)）；另参见 Lee v. Holder, 765 F.3d 851, 855 (8th Cir. 2014)；Vargas v. Holder, 567 F.3d 387, 391 (8th Cir. 2009)（一般主张如果问题不太可能改变结果则无需发回重审）。

一封未签名的信函，使用[已隐去]信头，声称来自[已隐去]一名注册会计师（CPA），称申请人“自2001年10月起一直从事房地产的购买和开发工作”。信中还称他在“成为[其公司]合伙人之前，作为独立个人从事开发工作”。另一封是2021年8月使用[已隐去]信头的信函，来自[已隐去]，称申请人是[已隐去]的合伙人和经理，担任“新项目总监”角色，并详述其职责。除这些信函外，申请人还提交了与其巴西公司[已隐去]相关的几份文件。第一份题为“有限责任公司合同修订特别文书”，是他本人、妻子和另外两名合伙人于2020年12月19日签署的协议。另一份题为“有限责任公司公司章程合并”，设立该公司。除这些文件外，他还提交了自2001年以来作为独立承包商开展的房地产项目的公开记录。

在审理主任发出补充证据请求（RFE）后，申请人提供了两封额外信函。一封使用[已隐去]信头，日期为2023年3月28日，由[已隐去]签署。该信解释称，2018年，[已隐去]在申请人位于巴西的公司[已隐去]成立后成为其合伙人，而在此之前，自2012年7月起，[已隐去]创始合伙人一直在投资申请人的建筑项目，他当时作为独立承包商开展这些项目。该信接着描述了申请人从2012年至2018年作为个人建筑商以及自2018年起作为其公司创始合伙人开发的八个项目，其中[已隐去]及其合伙人为投资者。第二封信来自[已隐去]，使用申请人位于巴西的公司的信头，称自2018年7月起一直是申请人的合伙人，并描述了他们作为合伙人的角色以及公司自2019年以来开展的四个开发项目。

尽管审理主任认定这些信函足以确立该标准，但本办公室基于以下理由撤回审理主任的认定。虽然本办公室不怀疑申请人一段时间以来以不同身份参与了房屋建造项目，但证据未包含足够的特异性以确定他是否符合该标准的字面含义。例如，虽然多封信函提及他从2001年至2018年从事的建筑项目，但未提供诸如其职称、职责、每周工作小时数或项目确切时长等信息。此外，记录中包含证据表明申请人一直从事飞行员和/或航空培训师工作，5 但信函未涉及在该事业上花费的时间。没有更多信息，本办公室无法认定申请人已证明在该职业中至少十年的全职

5 本办公室注意到，除记录中几份文件提及申请人的职业为飞行员外，政府记录表明，当他于2013年4月申请非移民签证时，申请人将自己描述为自雇的“房屋建筑商和飞行员”。

经验。因此，经重新审查，本办公室撤回审理主任关于他满足该标准的认定。

证明该[非公民]曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据

审理主任认定，申请人最初提交的证据足以确立该项标准。申请人提供了一封其注册会计师的来信，列明了其2018年、2019年和2020年的收入，以及来自Glassdoor的信息，显示巴西一名总经理在2022年的月薪。6

为满足该项标准，申请人必须证明其曾获得的薪资或其他服务报酬，相对于该领域其他从业人员而言，能够表明其主张的特殊能力。参见 generally, 6 USCIS Policy Manual F.5(8)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。在此，该来信提供了申请人的总收入，但未提供有关其来源7或任何其他相关明细的信息，而来自Glassdoor的信息涉及的则是月薪。此外，在2018年至2020年期间，申请人一直是其房地产开发企业的所有者，因此，其未能证明总经理的薪资信息会是一项适当的比较。

因此，经重新审查（de novo review），我们撤回审理主任关于其满足该项标准的认定。

专业协会会员资格的证据

正如审理主任所解释的，就所提交的关于
I I 的信息，未能证明其是一个符合
8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 规定的专业协会。更重要的是，证据显示其于2023年2月23日星期四加入了l I
佛罗里达分会，而这是在审理主任签发补充证据请求（RFE）之后，该请求解释说申请人未提供任何支持该项标准的证据。申请人必须在提交申请时即确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，RFE的目的在于获取信息，以澄清在提交申请之时，所寻求福利的资格是否已经确立。参见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), 103.2(b)(8), 103.2(b)(12)。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。因此，申请人未能证明其满足该项标准。

6 申请人未解释为何其提供了来自Glassdoor的2022年信息以及2018-2020年的收入信息。
7 我们注意到，例如，记录中的证据表明申请人可能从事飞行员工作。

由同行、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予以认可的证据

在上诉中，申请人主张审理主任在认定其证据不足以证明其满足该项标准时存在错误。其着重指出两封信函，声称这两封信函证明其在其行业内同行的重大贡献和成就获得了认可。第一封由建筑师! I 所写，解释说在2001年3月至2018年4月期间，其与申请人在16个项目上合作，并描述了申请人的“ 作为企业家和市場机会识别者的表现如何直接影响了其公司的有机和快速增长。 ”其还解释了申请人的事业如何能够在美国复制，并将增强美国的竞争力并改善公共服务。I I 提供了关于申请人项目的信息，包括其地点和完成状态，并区分了申请人在2018年之前作为独立承包商完成的那些项目以及自其2018年创办公司以来的那些项目。第二封信由._____..,.. 所写，解释说其自2008年以来一直在房地产和土木建筑行业工作，并就“ 像[申请人]这样的专业人士对建筑市场的重要性[这]可以通过其职业生涯中实施的20多个项目来证明，重点关注低收入地区 ”发表了意见。

还强调了申请人的专业优势，包括“ 识别市场利基、定义建筑模型以及待开发项目类型 ”作为建筑行业企业家所需的主要技能，其主张这在像巴西这样的国家尤为重要，因为巨大的社会和经济多样性加上其复杂的税负直接影响了建筑成本。 进一步就劳动密集型土木建筑行业如何能够极大地促进美国的就业和收入创造以及社会发展发表了意见。

其他信函也概括性地描述了申请人在施工管理方面的专业知识如何带来了利润，并解释说其技能促使写信人多次投资于其事业。例如，! I 一位神经放射科医生，在一次私人飞行员课程中结识了申请人，当时申请人是一位“ 优秀的飞行教员 ”，解释了其如何投资了申请人的两个~'，并且其以卓越的方式开展了工作并获得了可观的利润。同样，! I
L___J 一位空中交通管制员，于1992年在一门飞行员课程中结识了申请人，描述了在2012年和2014年投资了申请人的两个项目，并从这些事业中获利。其还解释了其如何“ 更密切地 ”观察申请人的“ 知识 ”，并且其“ 能够看到在其经营所在的社区及周边地区的影响。 ”

其余信函也概括性地强调了申请人的专业事业。例如，一封来自._____ 的信函，其是自己景观建筑企业的商务总监，解释说其于1982年创办了公司，作为商务总监，其在[I 项目的工作中观察到了申请人的专业知识。其描述了申请人的专注和果断，并证明其为了在美国投资而研究了美国土木建筑市场。
申请人还提供了来自 I I 的专家意见，其为 thd , 的创新创业副教授，I 指出申请人“ 在建筑和住宅管理行业拥有持续成功的记录。 ”我们注意到

其意见是基于上述信函和申请人的简历，而非对其工作的个人了解。

最后，申请人提供了一篇~----------~ 发表在杂志 上的文章。该文章概括性地描述了其从航空公司飞行员到购买其第一处房产再到最终开设其建筑公司的历程。该文章还讨论了其公司的成长及其投资方法。

我们同意审理主任的意见，即证据不足以满足该项标准，因为尽管这些信函是赞誉性的，但它们未能充分解释或记录申请人对其行业或领域的成就和重大贡献获得认可，而这是法规的明确语言所要求的（着重号为原文所加）。

申请人未提供足够证据以满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 中的任何一项标准。由于申请人未能确立其作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的EB-2分类资格，因此其不符合国家利益豁免的条件。尽管申请人在上诉中主张其满足Dhanasar分析框架下的全部三项要件，但我们保留对这些问题的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果并非必要的裁断的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

记录未能确立申请人符合作为特殊能力个人的第二优先分类资格。因此，我们认定申请人未能确立其所寻求移民福利的资格，其上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。