JUN112025_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

案卷编号：37337445 日期：2025年6月11日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名税务审计员，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免申请），认定申请人不符合作为持有高级学位的专业人士或特殊能力个人的分类资格，且其未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域的特殊能力个人。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所见的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类标准的文件。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。参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需专业水平并将实质性惠及

1 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)。

美国国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将惠及美国。

同上。

二、分析

申请人必须证明其为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域的特殊能力个人，方符合基础EB-2签证分类的资格。本法第203(b)(2)(A)条。本案申请人主张其至少满足三类关于特殊能力个人分类的法规标准。申请人在其表格I-140和ETA 750 B部分《外籍就业证明申请》中陈述，其拟议事业是担任首席执行官（CEO）。在其商业计划中，申请人陈述其计划设立一家外贸咨询公司。

SCOPS驳回了申请，认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的学历记录标准和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的十年全职经验标准。3 在上诉中，申请人未回应SCOPS关于其未提交任何证据证明满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)执业执照标准的认定。4 然而，申请人主张，除学历记录标准和十年全职经验标准外，其还满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的薪资标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的会员资格标准以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的成就和重大贡献认可标准。经对记录进行重新审查，本办公室认定申请人未能推翻驳回依据。

2 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

3 SCOPS还认定，申请人未能证明其作为高级学位专业人士符合EB-2签证分类的资格，因为其提交的教育评估显示其在巴西获得的学位相当于美国的系统分析理学副学士，根据8 C.F.R. § 204.5(k)(2)不构成高级学位。由于申请人在SCOPS面前及上诉中仅请求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人身份进行分类，本决定将侧重于确立特殊能力的标准。

4 因此，本办公室视为该问题已被放弃，不再进一步讨论此标准。未在上诉中提出的问题和先前资格主张视为放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

SCOPS认定申请人提交了反映其收入的证据，但未提供将该高薪资或其他报酬与该领域特殊能力专业人士进行比较的证据。SCOPS指出申请人提交了以下证据：2019、2020、2021、2022和2023日历年的个人所得税表；巴西联邦税务审计员薪资的Glassdoor数据；2021年9月至12月及2022年1月至11月的收入报表；以及民事赔偿表。

在上诉中，申请人主张，作为.__~_____.的税务审计员，其平均月薪为R$ 34,654.86，显著超过巴西其职业的全国平均水平。其称2023年2月其月收入被公开记录为R$ 34,654.86，表明其收入水平与巴西最高收入阶层相符。此外，申请人主张其收入水平使其处于巴西所有职业收入者的前1-2%，其认为这表明其拥有宝贵且稀有的技能和贡献。申请人称，根据求职网站Glassdoor.com和Vagas.com的薪资数据，巴西税务审计员的中位薪资分别为R$ 24,844.00和R$ 5,851.00。申请人指出，尽管其薪资由法定确定，但其因成就获得了奖金。5 申请人还主张税务审计员职位的选拔竞争激烈且具有选择性，其声称这进一步表明其特殊能力。6

为满足此标准，证据必须表明个人已获得表明其相对于该领域其他工作者所主张特殊能力的薪资或服务报酬。参见6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。在此，申请人未提供文件表明其收入表明此种特殊能力。申请人提交了其收入证据并主张其远高于税务审计员职业的中位薪资，但该薪资并非基于其所述特殊能力领域——外贸顾问；而是基于其作为税务审计员的工作。因此，申请人未能表明其满足此标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。
申请人主张其在两个专业协会[已隐去]和[已隐去]的会员资格满足此标准。SCOPS承认申请人提交了证据，表明其分别自2011年和1993年起为[已隐去]和[已隐去]的会员，但

5 我们注意到，将个人包括奖金在内的总报酬与基本工资收入进行比较，并不具有说服力。
6 在上诉书面论证意见中，申请人称其目前每月领取40,810.80雷亚尔的薪水。作为补充证据，申请人提交了其2024年8月至10月的收入报表。然而，申请人必须截至申请提交之日（本案为2023年4月18日）满足资格标准。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，即使我们考虑该证据，它仍不能表明申请人的薪水足以说明其相对于该领域其他工作者具有其所主张的特殊能力。

认定申请人未能证明这些组织要求其成员拥有进入该职业所需的该领域学士学位。

在上诉中，申请人主张其参与这两个协会“ 不仅说明了他的职业地位，也说明了他对巴西税务审计与税务管理发展的投入 ”。申请人称，I I作为非营利实体运营，代表巴西各地的税务审计员，而I I则作为专业协会运作，致力于联邦税务审计员的倡导与职业发展。此外，申请人主张，根据USCIS指南，这些组织被认定为专业协会，并专注于职业发展、倡导和公共利益。然而，申请人并未回应SCOPS的认定，即其未提交证据证明~--------~和I I拥有由已获得进入该职业所需领域学士学位的个人组成的会员团体。

“ 职业 ”被定义为该法第101(a)(32)条所列职业之一，7以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管申请人已表明其是代表税务审计员的组织的成员，但记录并未显示加入这些组织要求美国学士学位或其外国同等学历，从而无法为适用本项标准而确立其为专业协会。

由同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域的重大贡献予以认可的证据。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

SCOPS认定，申请人的证据（包括：来自I I~--------~的一封支持信、申请人在电视上接受采访的记录、申请人前经理和同事出具的若干推荐信，以及一位工商管理副教授a~ I出具的专业意见书）不足以支持申请人关于其成就和贡献已被认可为显著高于其行业或领域通常所见水平的主张。在上诉中，申请人主张其“ 职业生涯得到了来自同行、政府实体和媒体的认可证据的充分支持，确认了他对行业的重大贡献。 ”8

经审查，我们同意SCOPS的认定，并认定申请人未能证明其成就及对行业或领域的重大贡献已获得认可。尽管我们认可申请人作为税务审计员的经验及其对职业的贡献，

7 该法第101(a)(32)条规定，“ 职业 ”一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、专科学校或神学院的教师。
8 申请人作为补充证据提交了一份2024年10月发布的命令，其中.____~--~~----~-----的海关代表对其表现予以认可。然而，申请人必须截至申请提交之日（本案为2023年4月18日）满足资格标准。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，该信函证据价值甚微，因为其仅称申请人“ 在其职业生涯中表现卓越且尽职尽责 ”，但并未详述申请人的成就及对行业或领域的重大贡献。

这并不能确立其对外贸咨询行业或领域的成就及重大贡献。即使我们将申请人作为税务审计员在国际机场监督海关检查组的经验视为满足本项要求，所提交的证据仍不能表明其获得的成就和贡献认可具有“ 重大 ”性质。首先，申请人未解释来自 、支持其担任_____中~--------~主管一职的信函如何构成有证明力的证据。该信函于1995年出具，仅简要称申请人是“ 称职的专业人士 ”，但并未指出或描述其如何对行业或领域作出重大贡献。同样，申请人电视出镜的记录表明其曾在一家新闻台讨论I !局打击走私违禁品行动，但这并不表明申请人因对行业或领域的成就及重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。尽管申请人在th~ I的前经理和同事出具的推荐信讨论了申请人参与制定和实施新的I I海关检查一般程序，但这些信函并未具体解释这些程序以及这些努力如何构成对行业或领域的重大贡献。在信中，申请人的前经理和同事证明了其在海关检查方面的专长，并赞扬了申请人对其所管理海关检查组的领导。这些信表明申请人的前同事和经理重视其工作与奉献，且申请人是一位有效的管理者并获得晋升，但它们并未指出、因而也未证明申请人因对外贸咨询行业或领域的重大贡献而获得认可，而这正是本项标准所要求的。

此外，专业意见书并未涉及申请人因对行业或领域的成就及重大贡献而获得的任何认可。相反，该信聚焦于Dhanasar分析框架中用于审理国家利益豁免申请的三项要件。在讨论申请人如何根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业时，该意见书仅提供了申请人培训课程和认证、工作经历以及申请人前经理和同事推荐信的细节。该意见书称申请人的“ 专长支持其广泛技能，可为美国商业部门提供服务 ”，但并未以其他方式表明其因对外贸咨询行业或领域的成就及重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。

基于上述，申请人未能证明其满足本项标准。

由于申请人未能证明其至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)项下三项初始证据标准，我们无需进行最终实质审查，以确定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所见水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们已对记录进行整体审查，并认定该记录不支持申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。

剩余问题是，申请人是否已证明，对工作邀请要求（并因此对劳工证要求）的豁免符合国家利益。如前所述，为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条规定的分类资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力个人。申请人主张其为特殊能力个人，但未证明其已满足监管标准并达到证明特殊能力所需的专业水平。因此，申请人未确立 underlying EB-2 移民分类的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其根据 Dhanasar 分析框架符合国家利益豁免资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另见 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，拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

申请人未确立其作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人符合 EB-2 分类的资格，因此不符合国家利益豁免资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。