MAR062023_03B5203 · 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：25731070 日期：2023年3月6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）

申请人是一名总经理兼运营经理，1 寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，以及针对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其为特殊能力个人。2 此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa'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其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

1 尽管申请人在表格I-140（外籍工人移民申请）上将职位名称确定为“ 总经理兼运营经理 ”，但其亦声称自己是“ 道路与交通旅游领域的企业家 ”。
2 审理主任还认定申请人未能根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)确立作为高等学位专业人士的资格。申请人未主张作为高等学位专业人士的资格，亦未在上诉中对此结论提出异议。因此，我们认为此问题已被放弃。参见 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未能对不利决定中涉及的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要约豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第101(a)(32)条规定，“‘专业’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、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域渐进工作经验应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为特殊能力个人资格的具体证据要求。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。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中设定了审理国家利益豁免申请的框架。3 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情4 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 外国国民拟从事的事业具有实质性价值和国家重要性；(2) 外国国民有能力推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要约要求及因此豁免劳工证将有利于美国。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项条件的详细阐述。

二、分析

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力个人。在此，申请人主张其符合特殊能力个人资格，并提交了支持证据。在否决申请时，审理主任认定申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项法规标准中的至少三项。

经审查证据，我们认定记录不支持申请人满足至少三项标准要求的认定。

显示外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、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)

申请人未主张满足此标准。

来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外国人在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

审理主任认定申请人满足此标准。然而，基于以下原因，我们必须撤回审理主任的结论。

申请人提交了会计师的三份声明以及贸易委员会的三份证书！反映其各声称雇主的公司状态。然而，法规的明文要求来自现任或前任雇主的信函。申请人未能证明会计师符合法规所要求的雇主资格。此外，除列出申请人的职位名称外，声明未说明这些职位是否为

3 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
4 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

全职，亦未阐明申请人所履行的具体职责。5 申请人未能证明所提供的任何文件满足此要求，因此未满足此标准。

从事该专业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

申请人未主张满足此标准。

显示外国人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)。

申请人最初提交了其会计师的信函，其中概述了其2018年、2019年和2020年的平均收入。在回应审理主任的证据要求时，申请人提供了巴西“ 总经理 ”职位薪资数据的网站打印件。尽管打印件列出了总经理职位的平均工资，但不清楚所列薪资对应的是小时、月度、年度还是其他薪资时间范围。此外，打印件未说明所提供薪资数据的日期。

在上诉中，申请人主张所提供的薪资数据表明，其在2018年、2019年和2020年的平均月薪“ 比巴西市场平均收入高出约57% ”。然而，如上所述，所提供的打印件未反映薪资数据的时间段，因此我们无法确定其是否与申请人提供收入证据的相关年份相对应。即使能够证明申请人所领取的薪资超过了打印件上的数字，这仍然只能提供申请人相对于同行业其他人薪资的非常有限的图景。6 换言之，即使申请人提供了充分证据证明其薪资确实高于其他总经理和运营经理，这也仅仅能证明其薪资高于平均水平。该证据并未表明其所得薪资是因其能力所致。

在上诉中，申请人依据一封来自 大学专业实践助理教授的意见函，作为其符合本项标准的进一步证据。该函部分内容称，“ 所提供的推荐信和书面证据表明，[申请人]拥有显著成功的记录，因为他在界定项目方面发挥了主导作用，尤其是与综合管理和运营管理相关的项目。 ”然而，教授的函件是一份国家利益豁免资格评估，讨论的是申请人在Dhanasar框架下的资格。该函件未提供有关薪资数据的信息或其他证明申请人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。因此，其在本项标准下几乎没有证明价值。

记录不支持认定申请人已获得表明特殊能力的薪资。基于上述理由，申请人未满足本项标准。

5 其中两份声明各包含一句话，概括性地称申请人的职责与业务活动的指导和协调相关。
6 我们再次指出，尽管申请人在I-40表格上将职位名称填写为“ 总经理和运营经理 ”，但其在诉讼记录中还声称自己是“ 运输和公路旅游领域的企业家 ”。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。
然而，申请人未提交有关其会员资格的证明文件，例如会员要求或章程，以证明该组织是一个专业协会。如上所述，职业被定义为“ 本法第101(a)(32)条所列职业之一，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)。申请人同样未提供有关该组织接纳申请人为会员所依据的标准的任何信息。因此，我们认定申请人未证明其满足本项标准。

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)。

审理主任认定申请人满足了本项标准。然而，基于下述理由，我们必须撤回审理主任的结论。

记录中包含若干封来自申请人同行的推荐信，以及一份国家利益豁免资格评估。虽然证据表明申请人深受尊重且是其社区的贡献成员，但本项标准的明文要求对行业或领域的成就和重大贡献获得认可。在没有额外证据（例如关于申请人对运输和公路旅游行业的具体和重大贡献的客观信息）的情况下，其未证明满足本项标准。

申请人的专业熟人和同事撰写了推荐信。撰写人描述了申请人及其提供服务的质量，并详细说明了申请人为公司和客户所完成的项目和成果。尽管他们赞扬申请人的专业技能和经验，以及申请人所参与项目的成功，但撰写人并未表明申请人获得了对行业或领域成就和重大贡献的认可。相反，如所述，撰写人描述的是申请人为个别公司在个别项目上取得的成果。此外，我们回到教授的评估。尽管教授就申请人的经验和在Dhanasar框架下的资格发表了意见，但该评估未包含关于申请人如何符合特殊能力个人资格的有说服力的讨论，也未包含支持申请人已获得对行业或领域成就和重大贡献认可的结论的依据。该评估大部分内容重复了申请人简历的内容，或包含其他撰写人重复过的陈述。如前所述，记录中包含的证据不足以证明申请人已获得对行业或领域成就和重大贡献的认可。相反，如所指出的，申请人的专业成就似乎影响的是与个别交易相关的当事方，但似乎并未及于整个行业或领域。作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存有疑问，我们将拒绝该意见或

给予其较低的权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的推定证据。Id; 另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“事实”证据）。在此，教授的评估未充分说明申请人是否符合基础就业分类的资格。因此，其在本项标准下几乎没有证明价值。

据此，我们认定证据未能证明申请人符合本项标准的资格。

总之，记录支持审理主任的认定，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的至少三项。因此，我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到了EB-2分类特殊能力方面所要求的专业水平。由于申请人未满足该基础分类的门槛要求，进一步分析其国家利益豁免资格将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其符合本法第203(b)(2)(A)条下特殊能力个人的资格。据此，申请人未证明其符合所寻求移民福利的资格。

裁定：上诉被驳回。