MAR142024_10B5203 · 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：29854419 日期：2024年3月14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）

申请人是一家农业咨询服务企业的企业家，寻求以科学、艺术或商业领域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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第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）可授予此项对所需工作邀请（并因此对劳工证）的酌情豁免。

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，或值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

为确定本法第203(b)(2)(A)条下的资格，“ 特殊能力 ”被定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。法规进一步规定了六项标准，个人须至少满足其中三项以确立特殊能力：

个人须至少满足其中三项以确立特殊能力：

(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、学校或其他学习机构颁发的学位、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的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii).1

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 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，并评估记录是否显示申请人被认可为在该领域拥有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。3 参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）。该两步分析与本办公室的裁定一致，即“ 真相不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定 ”，以及本办公室审查“ 每一项证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在全部证据的背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或特殊能力个人的资格，其随后必须确立对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of

1 法规规定，如果任何标准不能直接适用于受益人的职业，可提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
3 USCIS此前已确认该两部分裁决方法在特殊能力个人背景下的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)，提供了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为酌情事项4授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 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有利于美国。

二、分析

申请人拟担任其农业咨询服务企业的首席执行官，_____ 在伊利诺伊州。关于基础EB-2分类，申请人最初随申请提交了证据，以满足特殊能力六项证据标准中的五项。审理主任认定申请人满足一项标准，即来自特殊能力领域学习机构的官方学术记录，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。然而，如下文所述，本办公室认定记录不支持申请人满足该标准的结论。

在否决申请时，审理主任认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所规定的职业中十年全职经验标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)所规定的获得表明特殊能力的薪资标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)所规定的专业协会会员资格标准，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)所规定的对领域成就及重大贡献的认可标准。审理主任进一步认定申请人不值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。

在上诉中，申请人重申其作为特殊能力个人的身份，通过满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(D)-(F)的标准，并主张记录以优势证据显示其符合国家利益豁免的资格。在审查记录中的证据后，本办公室认定申请人未能证明满足六项初步证据标准中的至少三项，且在其他方面不符合所请求福利的资格。5

官方学术记录，显示个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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人依据各种证书和课程完成文件以满足该标准，即：
- 来自I I的证书，声明其完成了280小时的课程“ Grain Classifier ”，从2021年8月11日至2021年9月16日，成绩为100分，以及180小时的课程“ Soils and Fertilization ”，从2021年7月12日至2021年8月5日，成绩为80分。记录包括每门课程的内容清单。

4 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
5 虽然本办公室未逐一讨论记录中的每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

• 一份来自巴西的[l]证书，说明她完成了一门题为“ 环境分析师：技术与法律知识——免费 ”的四小时课程。记录中包括课程内容清单以及该课程共计四学分的说明。
• 来自巴西I I的证书，说明她完成的远程课程及每门课程的学时，即“ 土壤酸度校正 ”两小时课程、“ ILPF系统中的土壤成分 ”十小时课程、“ 不同作物中的精准农业 ”17小时课程、“ 谷物种植与生产 ”15小时课程、“ 生物固氮 ”20小时课程以及“ 气候变化与农业 ”20小时课程。
• 一份来自巴西I I的证书，说明她于2021年7月14日“ 参加了在线课程‘ 乡村生产成本 ’ ”四小时。
• 一份来自I I的培训课程证书，说明她完成了20小时课程“ 农业机械维护 ”。
• 一份来自_____的证书，说明她“ 作为听众参加 ”了一项“ 在大学推广层面提供 ”的活动。

然而，这些证书是否满足法规的明文规定并不显而易见。记录中不包括有关签发这些证书的当事方的证据。在没有额外证据的情况下，记录不足以证明任何证书是由“ 学院、大学、学校或其他教育机构 ”签发的，或这些证书是“ 官方学术记录 ”。因此，我们撤回审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)项标准的认定。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该个人在其所寻求从事的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

为满足此项标准，申请人最初提交了两封信。第一封信是申请人于2022年2月出具的，说明她自2007年12月起一直是巴西I II l的唯一合伙人和所有者，并附有其工作职责清单。然而，该信未说明申请人是否全职工作。此外，申请人的信没有附有足以佐证申请人陈述的客观、独立证据。申请人的陈述不足以证明该标准。申请人必须以其相关、有证明力且可信的证据支持其陈述。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

第二封信来自_____，即briefl briefly的首席执行官，信中简要说明：“ [申请人]自2019年9月起是我在_____的[投资人]合伙人。 ”然而，该信未说明申请人是否曾为公司工作、是否以全职身份工作，或她的工作职责以表明其在该职业中的经验。

记录显示，审理主任通知申请人最初提交的证据不足以满足该标准，并要求补充证据。申请人的回复信表明她“ 在‘ TAB 6.2 ’中提供额外证据以满足该标准 ”。然而，审理主任的决定指出，申请人的回复未包括“ TAB

6.2 ” 项下的额外文件。对记录的审查确认，该文件未随申请人的回复信提交。

申请人在上诉中主张，她 “ 提交了证明在农业领域拥有超过[15]年经验的文件，包括人力资源部门的信函和支持信 ” 。上诉未包括支持其主张的额外文件。尽管申请人最初提交了同事出具的推荐信，证明其在该领域的工作，但这些信并非来自其雇主，未表明其在该职业中拥有十年全职经验，而这正是该标准所要求的。此外，记录中不包括其上诉中所述的 “ 人力资源 ” 部门的信函。

由于记录未证明她在其职业中拥有至少十年全职经验，申请人未能证明她满足该标准的明文规定。

证明该个人曾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)。

随初始申请提交的申请人信函称：“ 我们目前不提交证据以满足此类别。 ” 在其回复补证通知的信中，她称：“ [申请人]将提交文件，展示其因工作获得报酬的历史。这些记录将证明其技能和专业知识在行业内所获的价值，体现为其整个职业生涯中所赚取的薪资和报酬（TAB 6.3）。 ”（强调省略）。然而，审理主任的决定指出，该文件未随回复提交。审查记录后，我们确认回复信未包括满足该标准的额外文件。

申请人在上诉中主张，审理主任未审查所提交的证明 “ 向其所在县市捐赠，金额达R$157,144.77 ” 的文件。尽管记录中包括申请人关于IIII农村财产的巴西税务文件，但此类文件未显示申请人的薪资或其服务报酬，而该标准要求以此表明其特殊能力。

记录缺乏证明她满足该标准的证据。

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

为满足该标准，申请人最初提交了来自三个组织的会员资格证据。第一个是2021年8月18日出具的 “ 会员资格状况证书 ” ，来自 ，说明申请人 “ 以注册号46.216登记于 之下 ” ，并 “ 自2021年7月19日起定期与 关联 ” 。第二个是2021年8月30日出具的会员资格宣誓书，来自 ，说明 “ [申请人]是农村生产者，并自2021年8月13日起是的成员…… ” 。第三个是2022年1月11日出具的适宜性函，来自 一家信用合作社，说明申请人自2002年8月19日起一直是成员，且她 “ 迄今为止在与合作社的交易中行为正确…… ”

在补证通知中，审理主任通知申请人，该初始证据不足以满足该标准。申请人的回复信称：“ [申请人]将提交相关专业协会的会员证书和确认函等文件 ”，这些文件“ 将证明她积极参与并隶属于业内受尊敬的组织……（TAB 6.4）。 ”（强调省略）。然而，我们确认审理主任的认定，即该额外证据未包括在回复中。

在上诉中，申请人主张审理主任未认可“ 来自 的信函，该信确认：‘ 请知悉，[申请人]……是 的正式会员，有效期至2023年。 ”未随上诉提交支持该主张的额外文件。此外，对记录的审查未显示申请人随回复信提交了该信函。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为进入该职业最低要求为美国学士学位或外国同等学历的任何职业。记录未显示任何is 是該标准所要求的专业协会。记录未显示这些实体中的任何一个要求其会员群体由已获得美国学士学位或外国同等学历的个人组成，或该组织在其他方面构成专业协会。因此，申请人未能证明其在本标准下的专业协会会员资格。

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

为满足该标准，申请人最初提交了其行业同事的推荐信。在补证通知中，审理主任通知申请人，这些信不足以满足该标准。在其回复信中，申请人表示：“ 我们正在提交额外证据以满足该标准（TAB 6.5）。 ”（强调省略）。然而，我们确认审理主任的认定，即该额外证据未随回复提交。

在上诉中，申请人主张，为满足该标准，其对补证通知的回复包括一封来自I I的信。对记录的审查未显示该信由申请人提交。

记录中的信件来自申请人的商业客户，他们证明申请人是一位称职、可靠的大豆生产者，向其销售了优质农产品。虽然这些信件确认了申请人在大豆行业的经验和知识，但并未证明她因对行业或领域取得的成就和重大贡献而获得认可，而这正是该标准所要求的。

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)项下的三项证据标准，我们无需进行最终实质审查，以确定证据在整体上是否显示她被认可具有某种程度的专业知识

显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，并得出结论认为，该记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人进行分类所需的认可。

申请人未能证明其符合EB-2分类中作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的资格，因此不符合国家利益豁免的条件。虽然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发表意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；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）。

111. 结论

记录未能证明申请人符合作为特殊能力个人的第二优先就业签证资格。因此，我们得出结论认为，申请人未能确立所寻求移民福利的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。