MAR212023_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

案卷编号：24810095 日期：2021年3月21日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名“ 总经理和运营经理 ”，寻求以特殊能力个人身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，1 并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定记录未能证明申请人符合特殊能力个人的资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

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 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，因为申请人未能证明其符合EB-2移民分类的法定标准。由于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留关于申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证符合国家利益的任何上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其裁决结果为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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。2

1 在申请人对补充证据请求的答复中，申请人称其为特殊能力个人，并还声称其“ 已获得相当于‘ 商业高级学位 ’的学历 ”。这偏离了申请人在提交申请时的主张，当时其称因属于特殊能力个人而符合EB-2分类要求。然而，在上诉中，申请人恢复其最初的主张，即其以特殊能力个人身份符合EB-2移民分类资格。因此，本办公室将把关于申请人EB-2分类资格的讨论限于该主张，不讨论申请人是否作为持有高级学位的专业人士成员符合该分类资格。
2 审理主任指出，申请人未满足确立国家重要性的标准。在上诉中，本办公室指出，记录中的证据未显示申请人能够证明国家重要性或满足国家利益豁免的要求，以致批准该申请是正当的。

一、法律

特殊能力是指在科学、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)。申请人必须首先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)。3

(A) 官方学术记录，显示该非公民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，显示该非公民在拟从事的职业中拥有至少10年全职经验；
(C) 从事该专业的执照或该专业或职业的认证；
(D) 该非公民获得表明特殊能力的薪资或其他报酬的证据；
(E) 专业协会会员资格的证明；或
(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。4 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项5，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人称其拥有19年“ 公认的商业专业知识 ”，并计划“ 在美国继续其作为总经理和运营经理的职业生涯 ”。尽管申请人声称

3 如果此类证据不 readily 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)。
4 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人背景下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
5 另参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

其拥有“显著高于商业管理领域通常所遇水平的专业程度”，其称其“专业知识”跨越多个领域，包括以下内容：工商管理与运营、房地产交易、采购与创业、市场营销与销售、人事管理、战略合作与规划、公共行政以及领导力。

如上所述，审理主任认定记录缺乏足够证据显示申请人满足作为特殊能力个人分类资格的必要标准。6 具体而言，尽管申请人主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(C)和(E)-(F)的要求，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(C)的要求，即分别关于申请人学术记录和执照的标准。本办公室认定记录支持审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)标准的有利认定。然而，基于下述理由，本办公室将撤销审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)官方学术标准的决定，该标准要求如下：

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

为证明其满足该标准，申请人提交了其文凭及相应成绩单，显示其于2019年2月完成了“房地产技术项目”。成绩单显示申请人修读了以下课程：法律与立法、经济与市场、金融数学、人际关系与伦理、建筑制图与土木施工、房地产服务、房地产营销、语言与沟通、房地产检索以及服务提供质量。申请人还提供了美国学历评估机构的评估，称申请人的外国文凭相当于美国房地产本科课程一年的学历。然而，在I-140表格第6部分，申请人将其职业确定为“总经理和运营经理”，并称该职业将涉及“规划、指导或协调公共或私营部门组织的运营”以及“制定政策[和]管理日常运营”。在其支持声明中，申请人进一步称“总经理和运营经理是企业中的关键人物”，其重点是“帮助公司内各部门协调以实现最终目标”。申请人未能证明其房地产文凭与其所主张的特殊能力领域（本案中为总经理和运营管理）相关。因此，本办公室认定申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的规定，本办公室将撤销审理主任关于该标准的有利认定。

此外，基于下文所述理由，我们同意审理主任的认定，即记录未能证明申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项标准中的至少三项。

6 申请人并未主张其符合持有高级学位的专业人士的监管要求，记录中亦无证据表明其符合该要求。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

首先，我们将讨论8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)中的标准，该标准要求如下：

由现任或前任雇主出具的证明信，表明该外籍人士在其被寻求的职位上具有至少十年的全职经验。

在本案中，记录包含以下关于申请人前任和现任雇佣情况的文件：

• 由_____撰写、____（一家位于巴西的房地产公司）的合伙人和所有者出具的雇佣信。该信称申请人自2014年1月1日至2018年11月15日期间担任"行政/经理"职位，据称届时她成为合伙人和所有者。

• 来自I_____的证明，列明申请人自2006年2月至2014年1月期间担任的四个公共服务职位，从该_____的办公室助理开始，然后是_____账单和处理部门材料科科长；接着是预算、财务和会计部门-SMS的资金规划助理，再是供应、采购和股权部门-SMS的供应和采购助理。

• 来自I_____市议会人力资源部门的证明，列明申请人自2000年11月10日至2001年4月1日以及自2001年4月1日至2005年3月9日被任命为议会顾问职位的公务员。

在否决决定中，审理主任指出，尽管已发出补件通知（RFE），要求申请人提供证据证明其在I_____I_____以及公共部门所担任的职位为全职，且公共服务职位的职责与申请人的特殊能力领域相关，但申请人未回应这些问题。在上诉中，申请人主张她拥有至少15年的全职工作经验，同样未回应这些职位是否与其特殊能力领域相关的问题。然而，为满足举证责任，申请人必须提供相关、有证明力且可信的证据以支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在此，申请人未提供充分证据表明其在其被寻求的职位上具有至少10年的全职经验。因此，记录不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)中的标准。

接下来，我们将讨论8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)中的标准，该标准要求提供申请人作为专业协会会员的证据。7 申请人最初提交证据表明其外国雇主_____I与"_____工商业协会"有关联且状况良好，并与"_____民用建筑行业工会"有关联。

7 申请人最初主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)中的标准，该标准涉及作为特殊能力指标的薪资。然而，申请人未回应进一步涉及该标准的补件通知，也未在上诉中质疑审理主任关于该标准的认定。未在上诉中提出的问题或主张视为放弃。参见Rizk v. Holder, 629 F.3d 1083, 1091 n.3 (9th Cir. 2011)（认定未在书面论证意见中提出的问题视为放弃）。

在回应补件通知时，申请人提供了更多证据表明I_____与I_____的关联。申请人还提交了建筑商协会名录的摘录，显示申请人位于美国的建筑公司_____的条目。然而，这些文件涉及两个实体各自的会员资格，并未证明申请人本人是专业协会的会员。申请人还提供了身份证件，显示她是分别在巴西联邦和地区房地产经纪人委员会_____I注册的房地产经纪人。然而，所提交的证据并未表明任一组织拥有由获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成的会员团体，也未表明任一组织在其他方面构成专业协会。8

同样，申请人作为佛罗里达联合商业协会（FUBA）会员的证据（该证据也包含在补件通知回应中）不足以证明申请人作为专业协会的会员资格。尽管申请人提供了FUBA网站的介绍该组织概况的打印件，但信息表明FUBA是一个面向小企业主的行业协会，并为其缴纳会费的会员提供各种福利。申请人未提供任何证据列明FUBA会员资格的要求，也未提供其他证据表明FUBA会员为专业人士且FUBA会员资格等同于专业协会会员资格。

最后，表明申请人是佛罗里达州警长协会会员的证据同样不足以证明其作为专业协会的会员资格，因为该非营利组织的会员资格与申请人的职业无关，而类似于慈善捐款，用于支持佛罗里达州警长"履行执法和保护我们州公众的职责"。鉴于这些缺陷，申请人未能表明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)中的标准。

最后，我们将讨论8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)中的标准，该标准要求如下：

由同行、政府实体或专业或商业组织认可其对行业或领域所作成就和重大贡献的证据。

为支持申请，申请人提供了数封来自个人的信件，这些人称他们在专业环境中与申请人有过往来，例如一家建筑材料百货商店，其所有者_____称申请人是其商店超过10年的老顾客。另一封信由一家土地开发公司的所有者提交，他声称于2000年结识申请人，并"在开发商出席的活动中[与她]建立了专业关系"。另外两封信分别来自I_____"市议员"和其"副市长[]兼市水务和污水部门总经理"。两人均称他们在申请人担任公务员时结识了她。

8 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中的法规包含以下相关定义："专业是指本法第101(a)(32)条所列的职业，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。"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、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。"

在I_____。就后一位个人声称于1986年首次结识申请人而言，若系工作场合，该主张缺乏可信度，因为申请人1986年时仅12岁，且其并未主张直到2000年11月才开始担任公务员。若此类差异未以独立、客观的证据加以解决，可能导致我们重新评估为支持所请求的移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。然而，撇开该差异不谈，本文所述信件不足以证明，因为它们并未证明申请人因其对行业或领域所作成就和重大贡献而获得认可。同样，来自一本杂志Revista Cult身份不明的代表的一封信具有有限的证据分量，因为它仅宽泛地提及申请人参与各种活动，据称她在这些活动中展现了奉献和承诺，"以展示她的产品并吸引在场[活动]者的注意"。尽管该信身份不明的作者声称申请人"因其工作在I_____市[原文如此]广受赞誉"，但这并未证明申请人因其对行业或领域所作成就和重大贡献而获得认可。

在上诉中，申请人主张她在职业生涯中拥有“ 广泛的专业经验 ”并“ 获得了显著赞誉 ”。尽管申请人声称她提交了关于其“ 专业成就及对商业行业的重大贡献 ”的证据，但案卷并不佐证这一主张。如前所述，若干信件仅描述了申请人据称与多位企业主建立的业务关系，而另一些则提及申请人的专业素养和良好职业道德。这些信件充其量表明申请人通过其所做的工作使其前雇主受益。然而，没有任何一封描述了具体的成就以及对某一行业或领域整体的重大贡献。由于案卷中不包含证明申请人因其对所属行业或领域的成就和重大贡献而获得认可的证据，故不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项标准。

III. 结论

案卷不能证明申请人符合作为特殊能力个人的第二优先类别资格；因此，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格，或在其他方面不具备获得该豁免的适当理由。

裁定：上诉被驳回。