MAY092024_08B5203 · 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：30814992 日期：2024年5月9日

对内布拉斯加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，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。1 参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人的分类资格。2 本事项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)。本办公室对本案中的问题重新审查（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

“特殊能力”是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇到的专长程度。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的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 如果申请人满足该要求，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为在该领域具有显著高于通常所遇到的专长程度。

1 申请人不主张作为持有高级学位的专业人士的资格。
2 审理主任未就申请人是否已证明豁免所需工作邀请（并因此豁免劳工证）将符合国家利益作出裁定。
3 美国公民及移民服务局此前已确认这一两阶段审理方法在确定特殊能力分类资格中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下裁量豁免工作邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未定义“ 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）可作为裁量事项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；
- 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有利于美国。

二、分析

A 特殊能力

要符合特殊能力分类资格，个人必须因其特殊能力而预期实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。参见本法第203(b)(2)(A)条。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 中法规标准的明文要求提供证据，其中包括与特殊能力领域相关的学术记录（A）、在寻求其服务的职业中的工作经验（B），以及从事特定专业或职业的执照（C）。最初为实施这些法规而发布的通知《基于就业的移民》，56 Fed. Reg. 30714（1991年7月5日），指出“ 对美国的预期利益的证明内在于满足这些标准之中 ”，但如果个人在NIW申请中从事与其所主张专长领域无关的服务，则法定要求的实质性利益不会因其特殊能力而预期累积于国家。因此，申请人有责任证明其在美国从事的职业或事业与其作为所主张特殊能力领域基础的专业领域相关。5

在表格I-140第6部分“ 关于拟议就业的基本信息 ”下，申请人将其“ 职位名称 ”列为“ 首席执行官 ”。6 其随申请提交的 cover letter 声称他是“ 在商业行政和财务管理领域拥有20年渐进式经验的经理和企业家 ”。申请人进一步陈述其拟议事业是“ 在商业领域作为企业家行事，建立自己的公司1 [该公司将向具有特定特征和需求的个人和企业提供家政协助服务，例如老年人、需要快速高效家政服务的商业出租物业以及为残疾成年人提供个人服务。记录包括一份

4 另见 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本质上属于裁量性质）。

5 其事业与所主张专长能力领域不直接相关的个人通常不符合特殊能力类别资格。USCIS逐案确定特殊能力与事业之间的关系，申请人负有证明该关系的责任。
6 同样，在申请人随附的表格ETA-750B《外籍人资格声明》第9栏中，其将“ 外籍人寻求工作的职业 ”列为“ 首席执行官 ”。

详细商业计划，讨论申请人拟议在加利福尼亚州经营其清洁服务公司的事业。

申请人主张其至少满足特殊能力个人分类的三项法规标准。在否决申请时，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的会员资格标准。在上诉书面论证意见中，申请人坚持其还满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的学术记录标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的十年全职经验标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 的薪资标准，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的成就和重大贡献认可标准。经审查证据，本办公室认定记录不支持申请人满足至少三项标准要求的认定。

显示外籍人拥有与特殊能力领域相关的来自学院、大学、学校或其他学习机构的学位、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)。

申请人提交了其“ 数据处理技术 ”文凭和来自_____的学术成绩单。基于对课程的审查，本办公室同意审理主任的意见，即该文凭与申请人在创业和管理方面的特殊能力领域无关。虽然申请人提供了H-D-P-博士的“ 专家意见书 ”，声称申请人的学术科目包括“ 为其提供了知识基础的课程，这些知识倾向于商业和创业，包括：系统分析与设计、创业学、统计学和金融数学 ”，但上述课程仅占申请人“ 数据处理技术 ”课程的一小部分。由于申请人的课程主要由与数据处理、编程语言和其他数据技术相关的学术科目组成，本办公室不被咨询评估中关于申请人文凭表明其在管理和创业方面具有特殊能力的主张所说服。

此外，申请人提交了来自I_____I的“ 软件开发 ”和“ Python ”单门课程的完成证书，以及来自_____的“ 神经语言学编程 ”证书，但其未证明这些证书与其在管理和创业方面的特殊能力领域相关。申请人也未证明其来自_____的证书是官方学术记录，且_____是符合本标准要求的学院、大学、学校或其他学习机构。虽然申请人还提供了来自I_____的“ 商品 ”和“ 专业固定收益 ”单门课程的完成证书，但其未证明其证书是官方学术记录，且_____是学院、大学、学校或其他学习机构。因此，申请人未确立其满足本标准。

来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外籍人在寻求其服务的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

根据申请人在其I-140表、ETA-750B表、2022年11月封面函及详细商业计划中提供的具体信息，本案所寻求的“ 职业 ”为首席执行官/经理/企业家。作为该标准的证据，申请人提供了一份声明

其会计师的声明称，申请人“一直是一名自雇服务提供者，基本上包括自2019年6月至今在该公司提供课程。”7 此外，申请人提交了一份来自_____的声明，表明申请人“从2013年3月至2020年6月”受雇为经理，并负责“管理整个运营团队以及销售收益”。他还提交了一份与其于2012年3月设立[_____]相关的公司成立文件。

审理主任签发了一份补件通知（RFE），告知申请人上述文件“未列明该工作是全职还是兼职，也未描述[申请人]获得的任何技能。提交的证据不支持[申请人]在该职业中拥有至少十（10）年的全职经验。”8 尽管有机会提供与申请人全职经验相关的额外文件，但在对RFE的回应中未提交该标准的新证据。相反，申请人重新提交了上述声明和公司成立文件，并称：

需要注意的是，所提供的声明强调了[申请人]在每份声明所涉不同商业活动中作为自雇企业家的角色。作为企业家本质上需要全职投入，且往往远远超出传统就业时间线的限制。虽然声明可能未列明确切日期或工作时间，但重要的是要考虑到，创业是一项整体性的事业，需要坚定不移的投入。

审理主任认定，申请人未能证明其在所寻求的职业中拥有至少十年的全职经验。申请人在上诉中主张，审理主任忽视了他为回应RFE而提供的上述陈述，但这些论点并不能克服该标准所提交文件中的缺陷。申请人未提供进一步证据来佐证其在该职业中拥有至少十年全职经验的断言。无支持的断言没有证据价值，不足以证明提交方已满足其举证责任。参见 Matter of Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022)。在没有充分佐证证据表明申请人在所寻求的职业中拥有至少十年全职经验的情况下，他未能证明其满足该标准。

外国人因其服务而获得薪金或其他报酬的证据，该薪金或报酬表明其具有特殊能力。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人提交了其会计师的声明，列明了其2019-2022年的“平均月收入”以及其2021年8月至2022年7月的“平均月收入”。声明称，其月收入来源于作为“金融市场运营与股票交易所经纪人课程教授”的就业。在对审理主任RFE的回应中，

7 该声明日期为2022年9月9日。

8 8 C.F.R. § 204.5(g)处的法规相关部分规定：“与合格经验或培训有关的证据应采用现任或前任雇主或培训师的信函形式，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对受益人履行的职责或接受的培训的具体描述。如果此类证据无法获得，将考虑与受益人的经验或培训有关的其他文件。”

申请人提供了巴西“助理教授”以及“在巴西工作的人”的一般人群的薪资信息。

为满足该标准，证据必须表明个人因其服务而获得的薪金或报酬相对于其职业中的其他人而言表明其具有特殊能力。在此，申请人未提交文件表明其收入相对于其他巴西业务经理或首席执行官而言表明其具有特殊能力。9 相反，他提交了有关“助理教授”薪资以及“在巴西工作的人”一般人群的信息。申请人未证明其提交的薪酬数据提供了适当的比较基础。10 审理主任认定，申请人的证据不足以证明其因服务而获得的薪金或其他报酬表明其具有特殊能力。基于上述，我们同意审理主任的认定，即申请人未证明其满足该法规标准。

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

申请人提供了一份来自巴西独立专业人士协会的声明，称其“作为有效会员定期加入……”。然而，记录中不包含有关该组织的信息。证据不足以表明其拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成的会员群体，或该组织在其他方面构成专业协会。11 因此，我们撤回审理主任关于申请人满足该标准的认定。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

审理主任的决定充分处理了为该标准提交的支持信和其他证据。基于重新审查，我们将采纳并确认审理主任的认定，即申请人未证明其满足该标准。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“所有已审议该问题的上诉法院”，认为上诉机构可以以其中所述理由确认下级法院的决定）；Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并确认下级决定的做法已被“每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院，认为上诉裁决者可以采纳并确认下级决定，只要他们对案件给予“个别化考虑”）。在此，审理主任的决定对申请人提交的证据给予了个别化考虑，并正确认定其不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)规定的要求。

9 如所述，在I-140表第6部分“关于拟议就业的基本信息”下，申请人将其“职位名称”确定为“首席执行官”。

10 即使我们同意申请人作为“教授”的收入与其特殊能力相关，他提供的是“助理教授”而非“教授”的薪酬数据。其会计师的声明明确称其为“教授”。

11 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)处的法规包含以下相关定义：“职业指本法第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历为进入该职业最低要求的职业。”

基于上述理由，申请人未证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)处六项法规标准中的至少三项，也未达到特殊能力分类所需的专业水平。12

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求符合国家利益。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本法第203(b)(2)(A)条下作为高级学位专业人士或特殊能力个人的分类资格。申请人未证明其为高级学位专业人士，或已满足法规标准并达到特殊能力分类所需的专业水平。因此，申请人未证明其符合 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在 Dhanasar 分析框架下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)（“ 法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的争议作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其符合法规规定的分类要求，即作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

12 由于申请人未满足《联邦法规汇编》第8编第204.5(k)(3)(ii)条中的至少三项标准，审理主任无需进行最终实质审查，以裁定证据整体是否显示其在领域内被认可具有“ 显著高于通常所遇水平的专业程度 ”。参见《联邦法规汇编》第8编第204.5(k)(2)条。