MAY172023_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：26061033 日期：2023年5月17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）

申请人拟担任总经理和运营经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与此基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，行使自由裁量权豁免所需的职位offer，从而豁免劳工证。见Paursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人符合特殊能力个人的分类资格。此事现上诉至本办公室。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，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人。由于该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职位offer要求符合国家利益，但前提是申请人无条件地确立EB-2分类的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇到的专门知识程度 ”。为证明

特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的证据类型：

(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、学校或其他教育机构颁发的学位、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职业中拥有至少十年的全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证明该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；

(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该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但仅满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。1 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申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇到的专门知识程度。

如果本办公室认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其作为EB-2分类移民的资格，本办公室将评估豁免职位offer要求及劳工证要求的国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884（ AAO 2016）中提出了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项，对归类为EB-2的申请人授予职位offer及劳工证的国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 非公民的拟议事业具有实质价值和国家重要性，(2) 非公民有能力推进拟议事业，以及(3) 权衡之下，豁免职位offer要求及劳工证要求对美国有利。

1 USCIS此前已确认这一两部分裁决方法在特殊能力个人背景下的适用性。一般见5 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

II. 分析

申请人寻求证明其拟担任总经理和运营经理的提议将是一项符合国家利益的事业。他们主张基于其特殊能力，无条件符合EB-2分类资格。申请人必须证明专门知识显著高于通常所遇到的，以表明其具有特殊能力。为支持此主张，申请人提交了官方学术记录，显示其获得了旅游管理副学士学位；声称表明在总经理和运营经理职业中拥有超过10年全职工作经验的信函；以及记录申请人据称在其领域做出重大贡献和成就的信函。

审理主任认定申请人不具有特殊能力，因此无条件不符合EB-2分类资格。尽管申请人已证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)所载标准，但未证明符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)-(F)所载其余5项标准中至少两项的资格。2 因此，基于下述理由，申请人未证明其具有特殊能力。

现任或前任雇主的信函形式的证据，显示非公民在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人在申请中及对审理主任补件通知（RFE）的回复中提交了雇佣验证信函，以证明其在总经理和运营经理职业中拥有超过19年的全职经验。

但申请人的证据甚至未满足法规的最低要求，无法可靠记录总经理和运营经理职业中10年的全职经验，更不用说19年。申请人提供了五封信函，涵盖以下时间段：(1) 2004年6月至2005年11月，在[已隐去]担任学生顾问实习生；(2) 2009年7月至2010年7月，在STB担任学生发展经理；3 (3) 2012年8月6日至2013年2月6日，在[已隐去]担任签证顾问；(4) 2013年4月至“至今”，作为[已隐去]和[已隐去]的企业家和所有者；(5) 自2019年4月16日起，在[已隐去]担任私人助理。尽管这些信函所述总历时约133个月超过法规最低10年，但申请人记录的经验均非在与总经理和运营经理相同或相似的职业中。

申请人在[已隐去]担任学生顾问实习生的经验似乎对应于住宿顾问或营地辅导员职位，其中他们被要求“引导学生”“发展其成功技能”或“监测学生的情绪健康和整体

2 申请人未提供从事该专业的执照或特定专业或职业的认证证据、证明该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，或证明在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)、(D)或(E)下具有特殊能力的专业协会会员资格的证据。因此，申请人已放弃这些依据。

3

适应。”这些工作职责与总经理和运营经理的工作职责不符。因此，申请人的经验不能满足法规要求。

同样，申请人在STB担任学生发展经理的经验也不符合总经理和运营经理的职责。先前职位名称中的“经理”一词对于经验是否属于总经理和运营经理职业的问题不具有决定性。评估职责时，明显类似于住宿顾问或营地辅导员提供“客户指导”、“文件翻译”、协助“住宿”以及“计划、实施和记录学生和住宿介绍”。因此，申请人在STB的经验不能满足法规要求。

这一趋势在申请人作为签证顾问的经历中延续。提供“关于如何最好地获得所需文件以便进行国际旅行的建议和指导”，以及就个人和团体是否拥有“必要且正确的文件”提供咨询，与旅行社的职责和责任更为接近，而非与总经理和运营经理更为接近。这一经历同样不能满足监管要求。

而申请人自2019年4月16日起在 的当前工作同样不符合资格。作为首席执行官和董事长的私人助理，申请人履行一名可靠且胜任的行政助理的职责，即“安排会议和预约并向董事长和首席执行官提供提醒”，以及促进会议和项目函件的“准备、打印和分发”。看来，在 的私人助理还借助其此前作为签证顾问的经验来规划个人和商务旅行，包括住宿、餐饮和安保。同样，申请人的工作职责与总经理和运营经理的工作职责不一致，不能根据适用的监管标准证明资格。

申请人提交的其余过往工作经历期间是在 担任企业家和所有者，即申请人的个性化面料礼品精品店。所提供的部分工作职责含糊且不具体，例如“网络销售”和“行政工作”。从工作职责中也看不出申请人从事何种具体职能。此外，描述中包含的职责，例如“提供客户服务”和“通过社交媒体和/或面对面会议与客户联系”，与总经理和运营经理职业不属于同一类别。此外，该信函称申请人自2013年至“至今”在 工作。申请人表示其“继续经营[其]业务，监督所有运营，但已将大部分日常任务委托给[其]经理和团队”。然而，申请人主张其于2019年4月15日开始在 全职工作，且未提供任何证据解释其如何兼顾同时就业。因此，申请人在其自雇证明信中的陈述进一步令人质疑其在 的职责是否实际上是总经理和运营经理的职责。

因此，申请人为试图根据该标准证明资格而提交的全部133个月经历均完全不适用。虽然我们在Chawathe案中认定移民程序中的证明标准为优势证据标准，但举证责任始终在申请人一方。申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括

最终的说服义务。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任既包括举证义务也包括说服义务）。申请人必须履行举证义务。正如该术语所示，该义务要求提交方以文件、证言等形式提交符合适用法定、监管和政策规定的证据，足以使该问题在实体上得到裁决。当如本案情形，申请人因其所提交证据不具实质性、不相关或不具证明力而未能以优势证据履行说服义务时，其即未能证明其有资格获得所寻求的福利。基于上述所有理由，我们认定申请人未能证明其在总经理和运营经理职业中拥有至少10年的全职经历。

由同行、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证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人在其RFE答复中主张，现又在上诉中主张，申请人已获得同行、政府实体或专业或商业组织对其在总经理和运营管理方面成就和重大贡献的认可。为支持该主张，申请人提交了多封与这些移民申请程序同时期准备的推荐信。

申请人提交的证据不符合证明标准，因为其不满足法规的基本标准。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 374 n.7。该法规要求提供对成就和重大贡献的认可证据。当与特殊能力的监管定义结合解读时，对重大贡献成就的认可证据应表明专业知识显著高于该领域通常遇到的水平。申请人的推荐信包含关于申请人在过往工作中行政职责的含糊陈述，申请人希望我们据此认定这些是对成就和重大贡献的认可。但这些陈述没有得到记录中任何证据的支持，以表明这些作为成就和重大贡献值得注意。例如，记录中一封来自申请人目前工作律所董事长兼首席执行官的信函描述了其与申请人初次会面的情况和背景，以及申请人的职责从入门级演变为更高级私人助理的过程。但该信函未认可申请人的任何成就，也未指出申请人可归功的任何重大贡献。一封来自申请人此前担任签证顾问期间雇主的信函称赞申请人细致和整体专业素养以及“ 在运营组织方面的卓越技能 ”，称其构成“ 在[该]领域内的成功记录[该记录]本身即说明问题 ”。然而，记录中的证据并未表明为何这一点特别值得注意，以及其如何构成申请人所在领域的成就和重大贡献。而来自申请人担任学生发展经理所在公司董事/所有者的信函仅以更为热情的语气更详细地描述了申请人的职责，但未认可任何成就，也未将任何重大贡献归功于申请人。因此，我们不能认定申请人满足这一资格依据。

III. 结论

申请人未能根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的任何一项确立资格。因此，其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下三项标准的初始证据要求。我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到特殊能力分类所要求的专业知识水平。此外，我们无需就申请人作为自由裁量事项是否有资格或是否根据Dhanasar分析框架值得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问作出认定”）；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处理替代问题）。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。