MAY222025_04B5203 · 普通EB-2 · 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：38365476 日期：2025年5月22日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求以特殊能力人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人符合基础EB-2分类的资格，也未能证明豁免所需工作邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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（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。为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所见的专业水平。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)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人满足上述要求，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具有所需专业水平，并将实质性惠及

1 如果此类证据不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)。

美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的特殊能力六类证据包括：

(A) 官方学术记录，表明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，表明该外籍人士在其所寻求的职业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) 证据表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；

(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)。

如果本办公室认定申请人拥有高等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，本办公室随后将评估豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）的国家利益。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得行使自由裁量权豁免工作邀请要求，符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了裁定国家利益豁免申请框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 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惠及美国。

同上。

2 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

二、分析

申请人是一名企业家，拥有并担任[已隐去]的首席执行官，该公司是一家商业咨询和财务顾问公司，专门协助外国投资者和中小型企业，特别是巴西人和其他外国国民拥有的企业。申请人拟维持并扩展[已隐去]，该公司提供的服务包括：“ 商业规划、可行性研究、人力资源管理、资产管理和成本控制。 ”通过在[已隐去]的工作，申请人已为多个客户担任“ 总经理-承包商 ”。

SCOPS认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士分类的资格，因为其未能证明在提交申请时在其专业领域拥有至少五年学士后经验。SCOPS还认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六项特殊能力标准中的任何一项。在考虑申请人是否值得授予国家利益豁免时，SCOPS认定，尽管申请人的拟议事业具有实质性价值，但其未能确立该事业的国家重要性；未能确立其处于有利地位以推进该事业；也未能确立权衡之下豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将惠及美国。

A. 特殊能力

在上诉中，申请人主张SCOPS在拒绝决定中否认其特殊能力分类，但在之前的补件通知（RFE）中并未如此，存在不一致。申请人主张记录确立其满足特殊能力分类的标准，且SCOPS的“ 不一致表明裁定标准的适用错误 ”，并剥夺了其“ 正当程序权利和公平对待 ”。因此，申请人请求在上诉中进一步考虑其资格。

记录中包含SCOPS发出的RFE，仅要求提供与申请人国家利益豁免资格相关的额外证据，而非基础EB-2签证分类。然而，本办公室注意到申请人在其基础国家利益豁免申请中并未提出特殊能力主张。无论如何，RFE是要求申请人提供进一步证据的自由裁量请求，因此不包含任何裁定性认定。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。因此，申请人关于其在RFE和拒绝决定中因矛盾的裁定性认定而受到损害的主张不具有说服力。尽管如此，申请人已获得在上诉中重新支持这些主张的机会，本办公室对此事项中的问题进行重新审查。

在上诉中，申请人未主张作为高等学位专业人士的EB-2签证分类资格，而是寻求审查其特殊能力资格。申请人主张记录包含“ 已提交的大量文件，证明[其]在各自领域的先进专业水平和重大贡献 ”。申请人主张其拥有十年经验，在此期间作为总经理和运营经理表现出色，能力包括“ 财务分析、战略规划、市场增长和渗透、商业协议、资产管理和客户关系建立 ”。

SCOPS认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六项标准中的至少三项。本办公室同意SCOPS的意见，即申请人未能证明EB-2签证分类的资格，理由如下。

1. 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)。

SCOPS认定申请人未能就该标准确立资格。申请人提交了与1 las作为实体提交相关的文件。SCOPS认定与申请人业务许可有关的证据不充分，因为该许可是在申请提交日期之后签发的，而根据8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、(12)，资格必须在提交时确立。然而，尚不清楚相关证据是否是在提交之后提交的，因为SCOPS指出申请是于2019年10月提交的，而非2022年6月。

尽管如此，我们同意SCOPS的意见，即申请人未能履行其举证责任，证明记录中包含针对申请人特定专业或职业的充分执照或认证。执照通常由官方政府机构授予，赋予在某一职业中工作的法律权限。认证虽然在某一职业中工作并非总是必需，但通常要求证明具备履行特定工作的能力。记录未能确立申请人提交了履行其拟从事事业中打算承担的职责所需的任何执照或认证。在上诉中，申请人未针对这一具体认定作出回应，而是一般性地主张其基于经验和贡献符合特殊能力资格。申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下的该标准。

2. 由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明申请人在其被寻求的職業中具有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

SCOPS认定申请人未能就该标准确立资格。该标准的明文规定表明证据必须1）以证明信形式提交，2）来自现任或前任雇主，以及3）确立在該職業中至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。所需的证明信还必须符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)，该条规定“ 与合格经验或培训有关的证据应以现任或前任雇主或培训人出具的证明信形式提交，并应包括出具人的姓名、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。 ”SCOPS认可申请人提交了来自前任雇主及其现任公司及其客户的經驗证明信。然而，SCOPS认定这些证明信并非全部完全符合规定，且总体而言不足以证明申请人在提交申请时在该领域拥有至少十年的全职经验。

在上诉中，申请人未针对这一具体认定作出回应，未提交额外的相关支持文件，而是一般性地主张其基于经验和贡献符合特殊能力资格。我们注意到此前提交的来自ll的就业验证证明信未指明申请人的职责或她是否全职工作，也未包含出具人所需的身份要素。我们同意SCOPS的意见，即申请人未能履行其举证责任，证明记录中包含充分证据表明她截至提交日期具有至少十年

在該職業中的全职经验。申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)项下的该标准。

3. 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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

SCOPS认定申请人未能就该标准确立资格。SCOPS指出申请人提供了财务文件，但认定该证据不够详细，不足以证明其资格。我们同意SCOPS的意见，即申请人未能履行其举证责任，证明她“已获得……表明特殊能力的薪资”。同上。申请人表示她担任企业主、首席执行官以及总经理和运营经理等职务。记录中包含申请人及其配偶共同的I I税务文件，以及公司客户的财务义务。然而，记录未明确反映申请人本人的薪资或报酬，也未反映从事与申请人拟承担职责相当的具有特殊能力人员的薪资或报酬。总体而言，记录缺乏细节和背景，无法确定申请人是否获得了表明特殊能力、显著高于通常水平的薪资或报酬。此外，申请人在上诉中未针对这一具体认定作出回应。因此，我们同意SCOPS的意见，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)项下的该标准。

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

SCOPS认定申请人未能就该标准确立资格，指出申请人未提供任何相关文件。在上诉中，申请人未主张，且记录也未确立，她满足该特殊能力标准。因此，我们同意SCOPS的意见，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下的该标准。

基于上述理由，申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(i)(3)(ii)中包含的六项标准中的四项。因此，申请人必然无法确立她满足六项标准中的至少三项，而这是证明其特殊能力资格所要求的。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已确立对工作邀请要求（并因此对劳工证要求）的豁免符合国家利益。如前所述，为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先表明她符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条下作为高级学位专业人士的分类资格，或者她已满足监管标准并达到特殊能力分类所需的专业水平。如上所述，申请人未确立 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，我们将不触及并在此保留关于其在 Matter of Dhanasar 分析框架下国家利益豁免资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其结论所不需要的问题作出认定”）；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触及替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

6