MAY232024_03B5203 · 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：31109708 日期：2024年5月23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）

申请人是一名寻求设立保安服务的企业家，请求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还请求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

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(1)所请求的分类和(2)国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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进行重新审查（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。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业方面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此分类的资格。2

1 如果这些类型的证据不 readily 适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认此两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

USCIS随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明EB-2资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法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，USCIS可以酌情3批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 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

申请人在其祖国巴西最初于1992年至2005年担任警官，随后于2005年至2018年担任处理安全及其他事务的分析师。申请人于2019年1月以F-1非移民学生身份抵达美国。

申请人未主张符合作为持有高等学位的专业人士分类的资格。相反，其主张作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人符合资格。

要确立作为具有特殊能力的个人的资格，申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件，概述如下：

(A) 与所主张特殊能力领域相关的学位；
(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 该专业或职业的执照或认证；
(D) 证明特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

如果上述标准不 readily 适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。如果个人满足至少三项监管标准，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，并评估记录是否表明该个人领域通常所遇水平显著以上的专业程度。参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)

3 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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

（讨论两步审查，即首先清点文件，然后，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）。另参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人主张已提交证据以满足六项监管标准中的五项。审理主任认定申请人已满足三项标准，涉及学位、经验和会员资格，但最终实质审查未表明申请人已确立特殊能力。审理主任认定申请人未满足与执照以及对成就和重大贡献的认可相关的标准。申请人对审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)执照的结论未提出异议。

由于审理主任基于最终实质审查否决了申请，本办公室将从那里开始分析。最终实质审查的目的是整体考虑申请，以确定申请人是否以优势证据证明受益人具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。申请人必须证明受益人在该领域优于他人；某一领域大多数成员所具备的资格不能证明显著高于通常所遇水平的专业程度。Id.

审理主任认可申请人获得了“ 一些与感兴趣领域相关的学术证书 ”，审理主任认定这满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的监管标准。但审理主任认定“ 证据未确立申请人拥有高于该领域通常所遇水平的培训。 ”

在上诉中，申请人称其培训“ 证书象征着基础知识基础和对专业领域的承诺。[申请人的]教育背景应被视为其特殊能力所建立的坚实基础。 ”然而，举证责任在于申请人，须确立不仅仅是专业能力，而是显著高于通常所遇水平的专业程度。申请人未解释其培训证书如何使其区别于该领域的其他人，以确立该专业程度。申请人必须确立其专业能力如何、以及在何种程度上超过其领域通常所遇水平。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的法规要求至少十年该职业全职经验的证据。申请人提交了证明其过去在[已隐去]及相关州机构于1992年至2018年期间担任警官、飞行管制员和分析师的就业的信件。审理主任认可申请人的经验，但认定申请人未表明证据“ 使申请人区别于其领域的其他人。 ”

在上诉中，申请人称其“ 广泛的工作经历表明……其在高度竞争领域长期表现出色的能力。 ”如上所述，申请人未引用任何证据表明其经验如何、以及在何种程度上构成超过其领域通常所遇水平的专业能力。

最后，审理主任认定，申请人已证明其专业协会会员资格，以满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的要求，但审理主任表示，这些“ 会员资格并不反映[申请人]是基于其专业专长而加入的，而很可能只是在其本国作为专业人士的正常情形。 ”作为专业协会会员满足该法规标准，但在最终实质审查中，我们要评估每一项会员资格，以确定其是否表明在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇水平的专业专长程度。一般参见 6 USCJS Policy Manual，前引，F.5(B)(2)。

在上诉中，申请人称：“ 重要的是要考虑，成为这些组织的会员往往需要在领域内具备一定程度的专业专长和认可。[申请人的]会员资格表明其积极参与并获得同行认可，这证明了其特殊能力。 ”申请人未援引记录中的任何证据支持这一主张。书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据分量。Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)。

申请人曾主张其是 以及 的会员。一份 的治理文件副本并未显示申请人的会员类别有基于专业专长的要求。该 似乎根本不是协会。相反，记录表明它是一个养老基金， 的警察向其作出“ 强制性 ”缴款。

除上述问题外，申请人在上诉中还质疑审理主任的认定，即申请人未提交证据，证明其成就和对行业或领域的重大贡献获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可，如 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 所述。申请人主张，“ 推荐信……不应被忽视。这些……来自行业专家的背书可以证明，[申请人的]技能和贡献在其专业社群中受到高度评价。 ”

该法规的措辞要求“ 证明成就和对行业或领域的重大贡献获得认可的证据 ”。因此，仅说明个人成就但未说明对行业或领域重大贡献的材料，不足以满足法规要求。参见 Matter of Echeverria, 25 I&N Dec. 512, 518 (BIA 2011)（认定在一系列法规要求中使用连词“ 和 ”“ 明确表明[申请人]必须满足[所列]每一项要求 ”）。

申请人提交了其曾在巴西以及最近在俄克拉何马州参加的教堂的牧师和教区居民的信件。这些人称，申请人在教堂协助安保安排。虽然这些人对申请人为教堂所做的工作表示赞赏，但他们的信件不构成对申请人成就及其对申请人行业或领域重大贡献的认可。

申请人在巴西的一位同教区居民还曾为一家为 提供计算机服务的承包商工作。此人称，申请人创建了一个计算机化登记系统，存储“ 约 35,000 名参与警察或刑事诉讼的个人 ”的信息。

申请人未证明这一贡献对执法领域的重要性。例如，申请人未表明其他辖区采用了其系统。

以证书和其他与个人所主张贡献和成就同时期的文件形式作出的正式认可，可能比为申请而准备的、认可受益人的成就的信件具有更大分量。一般参见 6 USCIS Policy Manual，前引，F.5(B)(2)。为说明这一点，我们注意到申请人提交了一份来自 指挥官的陈述，表明受益人在其职业生涯中获得了“ 8 次个人嘉奖 ”、“ 30 次有价值的记录 ”和“ 4 次书面嘉奖提及 ”。该指挥官未详述申请人获得任何这些所称认可的具体情形，申请人也未逐项记录这些认可。一封仅列举这些所称认可而无进一步信息或佐证的信件分量很小，且申请人未证明这些认可表明其具备必要的专业专长程度。

就第一手证据而言，证书显示申请人获得了两枚“ 军事功绩奖章 ”，其获得原因是服役年限（10 年和 20 年），而非贡献。申请人还提交了来自 的两份证书的翻译件。其中一份证书因申请人“ 开展所举办的培训 ”和“ 协助更新和构建课程 ”的工作而称其为“ 杰出教授 ”。另一份证书因申请人“ 对[各种]事务的系统性和长期跟踪 ”以及监督“ 情报活动基础课程 ”和“ 调查与数据分析 ”而称其为“ 杰出公共安全分析师 ”。这些证书未说明申请人的贡献如何不仅对其雇主、而且更广泛地对领域具有重大意义。

在补件请求中，审理主任表示，认可证据“ 必须尽可能详细地说明申请人的贡献，并必须详细解释该贡献如何具有重大意义。 ”

作为回应，申请人提交了俄克拉何马州三家企业的所有者出具的三封信件。这些人未指出申请人有任何成就或对行业或领域的重大贡献。相反，他们表示打算聘请申请人的公司提供安保服务。这些意向表示不满足法规要求。

审理主任认定，所提交的信件“ 未附有任何佐证证据[表明]申请人的工作在领域内的影响 ”。在上诉中，申请人称审理主任应给予“ 行业专家的背书 ”更大分量，但未详细说明或反驳审理主任在拒绝决定中提出的具体要点。

由于申请人未推翻审理主任的结论，我们将驳回上诉。

我们还注意到另一个重要问题。申请人在多个公共执法职位上积累了数十年的经验，其大部分证据涉及该就业及相关活动。但申请人并非寻求作为公共执法人员就业。相反，他打算担任其自己私营安保公司的首席执行官。申请人必须证明其在该身份下具有特殊能力，因此必须表明其具备

显著高于经营私营安保公司的人员通常所具备的专业专长水平。

这一点尤其重要，因为审理主任认定满足的其中一项标准要求提供证据，证明在申请人寻求就业的职业中至少有十年全职经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。虽然申请人在 的就业跨越数十年，但申请人并非寻求在其当时所从事的任何职业中就业。相反，如申请人在上诉中所称，其打算从事的职业是 “ 作为安保服务领域的首席执行官 ”。该工作与其过往经验相关，但法规要求该经验必须是在申请人打算工作的 “ 该职业中 ”。申请人未记录任何作为私营安保公司首席执行官的经验。这一重要考虑表明，审理主任认定申请人已满足与职业经验有关的标准，存在错误。

鉴于上述结论，申请人未履行其举证责任，证明其有资格作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人获得 EB-2 分类。该结论决定上诉结果。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人在上诉中关于国家利益豁免的论点。4

III. 结论

申请人未证明其有资格被分类为具有特殊能力的个人。因此，申请人未表明其有资格获得国家利益豁免的考虑，我们将作为裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果并非必要的认定和决定）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。