MAY292024_02B5203 · 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：31032145 日期：2024年5月29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）

申请人是一名企业家，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，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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驳回了该申请，认定记录未能证明申请人有资格以特殊能力个人的身份获得EB-2分类。此外，审理主任认定申请人在自由裁量上不值得获得国家利益豁免。该事项现依据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，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查。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

为确立国家利益豁免的资格，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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域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类别的文件。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。2 若申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据

1 若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)。
2 USCIS此前已确认该两部分审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

整体上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。

若申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得在自由裁量上获得对工作要求“符合国家利益”的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“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3，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

申请人将其拟议事业称为“商业开发者”，并在对审理主任补充证据请求（RFE）的答复中解释称，其打算继续在美国发展两家公司。这两家公司分别是M-S- Inc.，一家为IT和电信市场提供光传输产品的供应商，以及V-S- Corp.，他将其描述为致力于帮助外国企业家在美国发展科技初创公司。申请人还表示，他将“就如何有效规划、指导和协调其业务运营向美国公司提供建议”。

A. 特殊能力个人

审理主任在其决定中认定，申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)所要求的至少三项证据标准。4 具体而言，她认定申请人已证明其拥有与其特殊能力领域相关的学位或文凭（A）、在该职业中拥有十年全职经验（B），以及从事其职业的执照或该职业的认证（C）。但本办公室不同意审理主任对第（B）和（C）项下所提交证据的评估。前一项标准要求现任或前任雇主的信函必须记录在所求职业中的十年全职经验，而在国家利益豁免申请的情形下，该职业即指申请人的拟议事业。在此，申请人提交了来自G-F-I-、T-B- S.A.、M-S-T- LTDA的信函，以及有关其业务I 的信函和文件，以支持其声称作为商业开发者或企业家的经验。但来自G-F-I-和T-B- S.A.的信函表明其从事的是技术岗位，履行的职责并非企业家的职责。而有关 的注册会计师信函和公司文件所涵盖的期间不足两年，在此期间申请人自2017年起作为企业家工作。即使本办公室采信

3 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在性质上属于自由裁量）。
4 由于申请人未在审理主任面前或在上诉中主张其作为持有高等学位的专业人士成员符合EB-2分类的资格，本办公室无需处理其作为该类别的资格问题。

M-S-T- LTDA信函中所述与业务发展活动相关的监督和管理经验，这仅会为来自I 的合格经验增加三年零十个月，因此仍不足以达到所要求的十年总数。据此，本办公室撤回审理主任关于该标准的结论。

本办公室还撤回审理主任关于申请人在第（C）项下有关职业或行业执照或认证标准的资格的结论。申请人提交了其于2018年8月30日由巴西塞阿拉州行政区域委员会签发的职业身份证副本，其中列明其注册为“ 管理流程技术专家 ”。此外，他还提交了签发组织于2019年1月28日出具的信函，其中称申请人已注册、已缴纳2019年年费，因此“ 能够从事该职业 ”。然而，无论是该信函还是该证件，均未具体说明申请人凭此注册能够从事何种职业，而是载明了其学位所属领域。其学位的学业成绩单显示，他完成了广泛领域的课程，包括统计学、会计学、市场营销和供应链管理，这些知识可应用于多种职业。证据中没有任何迹象表明该注册与其作为企业家的拟议事业相关。

此外，执照和认证通常表明某人具备履行某一工作职责所需的特定知识或技能，并涉及满足由政府机构或专业协会制定的某些标准。在此，该信函中具体提及的唯一要求是缴纳年度会费。因此，该证据不能证明申请人拥有其拟从事职业的执照或认证，本办公室撤回审理主任关于该标准的肯定性结论。

鉴于本办公室撤回了审理主任关于这两项标准的结论，申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)下至少三项标准，因此其不符合作为特殊能力个人分类的初始证据要求。本办公室注意到，在上诉中，申请人并未质疑审理主任关于其此前声称满足的其他三项标准的决定。然而，由于审理主任进行了最终实质审查且申请人在上诉中对此提出质疑，本办公室也将考虑其是否已证明其拥有显著高于通常所遇水平的专业程度。

申请人在其书面论证意见中概括主张，审理主任施加了高于优势证据标准的证明标准，但未在决定中指出具体实例。相反，他援引了一组证据，主张这些证据显示其“ 因成就和对行业或领域的重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可 ”。虽然该措辞与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)下的第六项证据标准相似，但这并非在最终实质审查中适用于该分类的总体标准。相反，如上所述，本办公室考虑的是记录是否证明申请人拥有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度

所提及的证据包括他的学历证明、关于其工作经历的函件、其企业的公司文件，以及祝贺他参与成功项目的证书。正如审理主任所述，这些材料证明申请人具备履行其拟议事业职责所需的教育和工作经历，但它们并不能

表明他以显著方式脱颖而出于其同行。例如，F-G-K-在其推荐信中写道，他曾与申请人在一家名为 的公司共事，并称其为一名“ 可靠的技术员 ”，在不到一年内成为主管。记录中还包括来自 的两份证书，表彰其在公司安装部门的排程和培训方面的工作。

另一封信由F-A-M-撰写，他表示曾与申请人在巴西塞阿拉州的一个光纤电缆和设备安装项目上共事。该撰写人指出，申请人在此项目及其他项目中“ 展现了大量技术应用能力 ”，并且他“ 取得了预期成果 ”。

这些函件和证书，以及经审阅但此处未具体提及的其他材料，表明申请人在电信基础设施领域已工作多年，并为其雇主成功完成了项目。但它们也展示了一条正常的职业轨迹，从技术员到主管再到高管，其间他逐步获得技能和责任，并不能证明他拥有远高于其同行的专业水平。

记录中还包括关于申请人薪资的证据，包括巴西业务总监职位的薪资调查以及申请人在M-S-T- L TDA任职期间的工资证据。我们首先注意到，使用所提供的薪资调查作为比较依据以确定申请人的薪资是否表明其相对于同领域其他人具有所主张的特殊能力，存在若干问题。该调查似乎是全国性的，因此未考虑地区和市政生活成本调整。此外，该调查未按领域或行业细分所报告的薪资，而这可能造成显著差异。最后，它似乎仅报告五个经验级别的平均薪资，因此未显示该职位的全部薪资范围。综合考虑所有这些缺陷，该调查未能提供关于申请人所在领域薪资的可靠或有证明力的观点。

此外，虽然申请人提供了其在M-S-T- LTDA收入的充分证据，但这些数字低于薪资调查中与其经验水平相当者所报告的平均值。他还提交了其会计师的一封信，说明其在2018年从自己的公司I I获得的薪资，但与他在M-S-T- LTDA期间的薪资数字不同，此信未附有其纳税申报表的副本，也未解释这些材料为何不在记录中。除了这不足以证明其在I I的收入外，如上所述，该薪资调查缺乏足够细节，无法作为将其收入与同领域其他人收入进行比较的依据。

记录中的其他证据包括申请人的职业身份证（已在上文讨论），以及巴西互联网和电信提供商协会（BAITP）的一份声明，确认申请人的公司 I的会员资格。但在这两种情况下，记录均未包括详细说明获取这些文件所需条件的支持性证据。塞阿拉州地区行政委员会的函件仅说明申请人支付了一笔费用以获得其职业身份证，BAITP的声明同样表明I I“ 已履行对协会的财务义务 ”。申请人未能证明支付年费表明其同领域其他人认可其拥有特殊能力。

申请人未能证明其符合作为特殊能力个人的分类的初始证据要求，因为他未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)下至少三项证据标准。我们还认定，对记录中全部证据的审查并未显示其被认可拥有显著高于其领域通常遇到的专业水平，因此他不符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。

B. 国家利益豁免

由于申请人未能证明其符合EB-2分类资格，他不符合该分类职位offer要求的国家利益豁免资格。尽管如此，我们将简要讨论其在上诉中关于Dhanasar分析框架第一项条件的主张。

Dhanasar分析框架的第一项条件涉及拟议事业的实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟议开展的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在其决定中，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但未认定其具有国家重要性。具体而言，审理主任指出，申请人关于其在美国的公司将促进就业创造和经济增长的主张未得到记录中书面证据的支持。此外，她表示，关于申请人拟议事业中商业咨询方面的证据，包括其他公司所有者关于其打算与申请人公司合作的函件，未证明对该行业或领域有任何潜在的更广泛影响。

在上诉中，申请人最初就剥夺正当程序以及违反美国宪法和未具名国际条约下的公平待遇作出含糊陈述，声称审理主任“ 错误地拒绝进一步分析NIW各项条件，并认为此分析没有有意义的目的 ”。这不仅在事实上不正确（因为审理主任确实认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业），而且申请人在下一段中承认了审理主任决定的一部分。因此，我们将不再进一步考虑这些论点。Cf Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（拒绝处理书面论证意见中对某一论点的“ 附带提及 ”，该提及未提供法律支持。）

申请人接着就其事业的国家重要性提出各种主张，首先聚焦于其在电信行业的经验。但如上所述，Dhanasar分析框架第一项条件的重点是拟议事业的潜在前瞻性影响，而申请人的技能和经验等因素在第二项条件下考虑。他还指出关于移民和企业家对国民经济重要性的证据。虽然这两个群体的经济贡献毋庸置疑，但我们对国家重要性的分析涉及申请人所提出的具体事业，而其所指的证据并未提及他的事业。因此，我们同意审理主任的

结论，即申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此他不符合Dhanasar框架第一项条件的要求。

III. 结论

申请人必须满足Dhanasar分析框架的全部三项条件，才能证明其符合国家利益豁免资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝处理并在此保留申请人关于该框架第二项和第三项条件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；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性问题）。

命令：上诉被驳回。