NOV052024_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：34867479 日期：2024年11月05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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的外国人，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符合EB-2特殊能力外国人的分类资格，也未能证明申请人有资格获得所请求的国家利益豁免。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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（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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为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。该法第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遇的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类标准的文件。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 若申请人满足该要求，本办公室将进行最终实质审查，以决定整体证据是否显示其被认可具有所需专业水平，并将

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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两部分审理方法适用于特殊能力人士。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类资格，则须证明其值得对工作要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律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）可作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 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推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

申请人未主张其为持有高等学位的专业人士，记录中亦无证据显示申请人此前获得美国学士学位或其外国同等学历。因此，为符合EB-2移民分类资格，申请人必须证明其为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。

A. 特殊能力个人

审理主任认定申请人并非特殊能力个人，因其仅满足六项法规标准中的两项，即8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(B)，涉及获得学位、文凭、证书或类似奖项以及在职业中拥有十年全职经验。在上诉中，申请人主张除这两项标准外，其还满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)和(F)的证据标准，涉及获得表明特殊能力的薪资或报酬，以及对其行业的成就认可和重大贡献。申请人未就审理主任关于其余标准8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(C)和(E)的结论提出错误主张，亦未在上诉中声称满足这些标准；因此，本办公室认为这些标准下的资格问题已被放弃。参见Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中涉及的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。

经对记录进行重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明其为特殊能力个人，因其未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项法规标准。

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授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

证明申请人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)

为满足该标准，证据必须显示该个人获得的薪资或服务报酬相对于该领域其他工作者而言，表明其所主张的特殊能力。4

在上诉中，申请人主张审理主任未解释为何所提交证据不足以满足该标准，并主张“ 与[审理主任的结论]相反 ”，记录确实证明申请人的薪资源于其特殊能力。然而，尽管本办公室认可审理主任对该标准讨论的简短，但审理主任的决定确实涉及记录中申请人的薪资证据及其雇佣信函，并解释该证据未能证明其获得的薪资表明特殊能力。此外，基于本文所述理由，本办公室同意审理主任的结论，即记录未能证明申请人满足该标准。因此，任何所称错误至多属于无害错误。参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 350 n.5（引用Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（指出当没有“ 理由相信……发回重审可能导致不同结果 ”时，错误为无害错误（引文省略））。

为支持该标准，申请人强调S-B-提供的信函，其中赞扬申请人成功执行了围绕数据中心集中化的多个项目，主张申请人是“ 业内最顶尖的数据中心和[网]络[安]全专家之一 ”。然而，尽管该信函对申请人的专业能力及其数据中心集中化项目的执行表示赞赏，但信函未讨论申请人的报酬，亦未以其他方式证明申请人获得的薪资或报酬表明其所主张的特殊能力。

本办公室亦未被记录中提交的薪资记录和薪资数据所说服。申请人提供了其2019年至2022年间的薪资收入和奖金证据，其中最高收入出现在2019年，累计报酬为233,796巴西雷亚尔（BRL），包括基本工资BRL 198,032.28和奖金总计BRL 35,763.96。记录中还包含其雇主2018年至2020年间的信函，说明其担任交付主管职位，并指出其收入是“ 其对I I的重大贡献以及其相对于同行的成就 ”的结果，且申请人是保留给“ 公司中最受重视和高绩效个人 ”的最高比例奖金的获得者。值得注意的是，尽管其雇主将其成就与公司内其他员工进行比较，但该信函并未证明其相对于该领域其他工作者的薪资表明特殊能力。

来自payscale.com和salary explorer的薪资报告亦不能证明申请人的薪资表明特殊能力。首先，申请人主张payscale.com的打印件显示信息技术项目经理的平均薪资为89,000美元。然而，payscale.com的打印件表明所提供信息是针对

4 参见6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。

“ 支持分析师，信息技术 ”的薪资，并且是基于所提供的11份薪资计算得出的，未指明这些个人的就业地区。而来自payscale.com的打印件指出，信息技术的支持分析师通常负责技术系统的日常技术支持，而来自lI确认申请人薪资的信函表明，在其交付负责人的角色中，她负责管理项目和运营团队。因此，申请人未能证明payscale.com的报告提供了与其所在领域内担任其职位的其他人的比较。同样，来自salary explorer的额外薪资信息提供了“ 巴西信息技术平均薪资 ”，并表明在信息技术领域工作的人通常每月赚取8,820巴西雷亚尔（每年105,840巴西雷亚尔），最高平均薪资达到每月14,000巴西雷亚尔（每年168,000巴西雷亚尔）。在此同样，虽然申请人在记录中主张该薪资报告确立了信息技术项目经理的平均薪资，但报告本身仅提及“ 在[信]息[技]术领域工作 ”的个人，未指明薪资来源和所涵盖的职位。此外，这些报告未表明它们是针对巴西的特定地区还是整个国家，因此不构成将申请人的收入与同一地点和时间段内在其领域工作的其他人进行比较的基础。

在没有更多证据的情况下，我们同意审理主任的意见，即申请人不满足该标准。

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

该标准的明文语言要求申请人证明她已获得对“ 行业或领域的成就和重大贡献 ”的认可。审理主任认可了记录中的证据，包括多封推荐信证明申请人在其先前职位中的能力和成功，但得出结论认为记录未证明申请人对其领域做出了重大贡献。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，主张记录中的信函确实证明了申请人“ 对信息技术的成就和重大贡献的认可 ”。申请人声称，即使她以雇员身份工作，这并不限制“ 她在该领域的重大成就 ”，主张记录中的证据表明她的工作导致了更广泛的贡献，因为她提供了“ 对信息技术基础设施的关键服务，[惠及]整个地区的人们 ”。此外，她主张她的工作导致了就业机会的创造，最终惠及其雇主的客户和员工。

经重新审查，我们同意审理主任的意见，即虽然记录中包含许多来自申请人前雇主、同事和同行的信函，赞扬她的技能和能力，以及她从先前雇主获得的各种奖项和认可的证 据，但她未证明对其领域的重大贡献。虽然我们同意一个人被指定为雇员并不削弱其对其领域做出重大贡献的能力，但申请人未证明其惠及其雇主及其客户的贡献导致了对其领域的重大贡献。这些信函也未证实申请人关于其工作产生更大利益的主张，因为它们具体侧重于对各自公司运营和

客户群的利益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在上诉中，申请人再次指出来自S-B-的信函，详细说明申请人成功执行了两个关键的数据中心集中化项目，这导致公司成本降低以及数据中心就业的集中化，导致位于美国和巴西的中心员工增加。但是，虽然我们认可写信人赞扬申请人成功执行这一复杂项目的主张，但该信函未解释她的工作如何更广泛地对该领域做出贡献，而不仅仅是对公司运营及其员工的影响。

来自M-L-的信函，她与申请人合作了一个为_____集团更新业务服务管理工具（BSM）的项目，赞扬了申请人的专业知识及其分配项目的执行。特别是，M-L-指出，部分由于申请人在BSM项目上的工作，公司能够大幅降低其月度维护成本并减少收入损失。M-L-还确认项目团队能够大幅减少I I环境中的停机时间并改善其最终用户的体验。虽然该信函详细说明了申请人帮助为其雇主和客户做出的贡献，但信函未解释这如何导致对其领域的重大贡献。同样，记录中提供的专家意见信也得出结论认为，申请人推荐信中概述的贡献表明利益仅限于其雇主，因为专家确认这些信函“ 不仅描述了她的角色和职责，还描述了她的专业成就，以及因此她如何使公司受益。 ”

我们还审查了申请人在其就业期间获得的奖项证据，包括从雇主和同事处获得的多个奖项，认可其对公司成功的贡献，并得出结论认为这些并不表明对该领域更广泛的重大贡献，因为它们似乎仅限于其雇主。基于所讨论的理由，我们同意申请人不满足该标准。

虽然我们认可申请人拥有成功的职业生涯，但记录未证明她满足8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项证据标准。由于申请人未满足初始证据要求，我们无需进行最终实质审查以确定证据总体是否表明她被认可为具有显著高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知已对记录进行了整体审查，结论认为记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已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。在此，申请人未证明符合基础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，我们拒绝触及并在此保留关于申请人在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)（“法院和机构无需对结果不必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代问题）。

III. 结论

由于申请人未证明其符合EB-2分类资格，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。