NOV162023_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：28580873 日期：2023年11月16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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名安全顾问，也是其自己企业的首席执行官，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士和/或具有特殊能力的个人，并寻求对此分类所附工作要求国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能依据 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 所确立的框架证明其符合国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。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，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。

高等学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域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文件

满足六类证据中的至少三类。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 本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得“符合国家利益”的工作要求酌定豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Dhanasar 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）可作为酌定事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

尽管申请人提交了证据证明其完成了为期两年的中小企业管理课程，但其并未主张其获得了美国学士学位或更高学位的外国同等学历。因此，记录不支持认定申请人符合作为高等学位专业人士的基础分类资格。关于其作为具有特殊能力的个人的资格，审理主任认定申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六项标准中的两项。经重新审查，本办公室认定申请人仅满足所需标准中的一项。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

证据表明申请人完成了为期两年的中小企业管理课程。因此，其确立了此标准下的资格。

来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的 occupation 中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

1 如果此类证据不易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 此前已确认此两步审理方法在具有特殊能力的个人情形中的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌定性质）。

尽管审理主任认定申请人确立了此标准下的资格，本办公室撤回该认定并认定证据不足以满足此标准。本办公室审查了来自前任雇主的信函，并理解申请人在其职业生涯的大部分时间担任公共公务员。2017年，申请人在仍保留公务员 employment 的同时还成立了自己的企业。记录未包含申请人主张特殊能力领域的明确指示；然而，申请人主张其在安全、行政和管理以及创业等领域拥有经验。

雇主信函因若干原因不符合此标准的明文规定。大多数信函未说明申请人是全职还是兼职工作。一些信函未提供具体的 employment 开始和结束日期。此外，许多信函未提供关于申请人所获经验的充分细节。一些信函未表明申请人的职责，而其他信函则列出少数职责。没有任何信函讨论申请人的工作经验，申请人也未解释其在这些职位中的职责如何与其中主张特殊能力的特定领域或职业相关。其他 employment 证据包括在地方公报上发布的条例和公告。申请人未解释其各项公务员任命的公告如何构成特定职业工作经验的证据。公告宣布其任命，而非证明其在被任命职位上的实际工作经验。申请人作为公共公务员获得了非常多样的经验，包括法证调查、驾驶车辆、行政协助、设备安装和维护、应对公共卫生危机以及社区倡导。从此类工作经验的集合中无法明显看出申请人是否在其打算从事的职业中拥有经验。

申请人提交了客户信函以证明其在自己企业内以及代表自己客户所从事的工作。尽管一些客户信函包含对申请人所履行职责的描述，但没有任何一封证明申请人所获工作经验如何为全职。相反，在为客户如 I I 提供服务时获得的经验
这些服务以离散或“ 按需 ”I !方式提供，例如设备安装和维护。虽然与这些客户的合同可能持续进行，但证据并未表明为这些客户实际执行的工作是全职的。此外，无法明显看出申请人声称因服务这些客户而获得了何种工作经验。例如，本办公室无法确定这些信函是否证明申请人在设备安装和维护、安全、咨询或创业方面的经验。

基于上述原因，申请人未确立其满足此标准。

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)

如审理主任所认定，记录不包含证据表明申请人的职业需要执照或认证。本办公室认可申请人的军事训练，包括射击和弹药装填；然而，申请人未解释此与其主张的特殊能力领域如何相关，或如何证明其有能力从事或获得特定职业的执业资格。因此，申请人未确立此标准下的资格。

证明外籍人士已获得薪金或其他服务报酬，显示特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

申请人提供了其会计师的证据，以证明他从其业务中获得的收入。他提供了工资单和税务相关文件，以证明其作为公共公务员的收入。他请求我们将这两项收入流合并为一项总收入。为作比较，申请人提供了据称来自 vagas.com 的截图，显示一张单线图，列出了企业家的高、中、低薪资。

该证据因诸多原因不足以证明。首先，其会计师提供的收入报表未以独立、客观的证据加以佐证，例如发票、银行对账单和纳税申报表。vagas.com 网站截图未提供足够的信息或细节，以核实薪资主张的适用性和准确性。例如，截图未包含数据所指的年份或日期范围、vagas.com 如何编制或选取其数据、数据的统计显著性、数据所涉地理位置，或任何其他表明该数据可靠性和与申请人职业可比性的指示。尽管申请人称 vagas.com 信息指的是 2022-2023 年的薪资，但截图本身并未如此载明。此外，申请人未解释 2022-2023 年日期如何与其 2018 年至 2020 年的薪资报表具有可比性。

即使申请人提供了此类证据，也不足以确立本项标准下的资格。申请人请求我们将 vagas.com 的企业家收入数据与其来自企业所有权和公务员的综合收入进行比较。换言之，申请人提供了单一职业即企业家的薪资数据，却请求我们在将其薪资与薪资数据比较时考虑来自两份工作即企业所有权和公共服务的收入。因此，申请人未向我们提供适当的比较基础。此外，申请人未解释其任何收入如何证明特殊能力。

基于上述理由，申请人未确立本项标准下的资格。

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

审理主任认定申请人未提供足以确立本项标准下资格的证据。申请人未在上诉中对该认定提出异议，也未提供任何额外的本项标准下资格证据。因此，申请人未能推翻审理主任关于本项标准下不合格的认定。4

4 其本项标准下资格的问题已被放弃和放弃主张。See 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所处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。See also Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005), citing United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998); Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（原告的请求因未向 AAO 上诉提出而被放弃）。

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)

审理主任解释了为何该证据未确立申请人在本项标准下的资格。在上诉中，申请人未提供新的证据或论点以回应审理主任所指出的缺陷，而是请求我们再次审查证据并得出更有利的结论。

证据表明申请人的同事、朋友和客户认可其成就和贡献；然而，证据未表明这些成就和贡献是针对行业或领域的。推荐信和证书表明申请人值得称赞的个人成就及其对雇主、客户或当地社区所作的个人贡献。例如，其为零售店主所做的志愿工作可能影响了单个店主，从而改善了当地社区安全，但这并未表明其贡献如何影响了零售业或安保领域或行业整体。同样，即使记录证实了申请人平衡供水和污水处理服务预算、改善水质并在当地社会内重建沟通和信任的主张，这也不会表明申请人如何对整体公务员行业、或更具体地对水和污水处理领域作出了贡献。这些例子说明了整体证据的情况。记录反映申请人在其过往就业岗位上表现良好，服务了许多人，并且是其社区中受尊敬的成员。然而，申请人未解释这如何构成对其拟议 endeavor 的行业或领域内成就和重大贡献的认可。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人未确立本项标准下的资格。

特殊能力认定摘要

记录不支持认定申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 项下六项特殊能力监管标准中的至少三项。因此，申请人未确立其作为《移民与国籍法》第 203(b)(2)(A) 条项下特殊能力个人的资格。由于申请人仅满足其中一项标准，无需进行最终实质审查。尽管如此，我们认定记录未确立申请人的经验超出该职业中通常遇到的经验。

III. 结论

申请人未证明其符合《移民与国籍法》第 203(b)(2)(A) 条项下持有高级学位的专业人士或特殊能力个人的资格。因此，申请人未确立所寻求移民福利的资格。《移民与国籍法》第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁断的问题作出认定”）；see also Matter of

L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不合格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。