OCT042023_02B5203 · 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

案卷号：28429593 日期：2023年10月4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）

申请人是一名化妆品行业的企业家，寻求以特殊能力个人身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位聘用要求。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基础EB-2分类的资格、其拟从事事业的全国重要性，或豁免劳工证要求将符合美国的利益。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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，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积累的经验，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。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表明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。

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。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表明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。

一旦申请人证明其符合持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得“在国家利益”下酌情豁免职位聘用要求。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，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）可作为酌情事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和全国重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位聘用要求将有利于美国。

二、分析

申请人未主张其符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，记录亦不支持此种认定。4 关于申请人作为具有特殊能力的个人的资格，审理主任的决定包含相互矛盾的陈述。具体而言，审理主任认定申请人满足了四项相关证据标准，但又表示证据未能证明申请人满足至少三项标准。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，因此未能确立作为具有特殊能力的个人的基础EB-2分类资格。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证据。5

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)。
2 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在具有特殊能力的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/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情性质）。
4 申请人提供了由 GEO（一家学术资历评估服务提供机构）的高级评估员~----~出具的学术与经验评估。其未单独分析申请人两年制外国 T í tulo de Tecn ó logo 的学术等同性。相反，其认定该教育结合申请人的经验等同于美国学士学位。该评估中隐含的意思是，T í tulo de Tecn ó logo 本身并不等同于美国学士学位。
5 当 USCIS 对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见 Kazemzadeh v. U.S. Att'y Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

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)

记录中有证据表明，申请人于2012年完成了为期两年的市场营销 T í tulo de Tecn ó logo 学位。因此，申请人满足了该项标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，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)

申请人提供了推荐信；然而，没有任何一封信包含申请人为各客户从事工作的完整日期，作者也未说明申请人所执行的具体职责，以致本办公室无法确定其经验是否属于企业家职业范畴。此外，没有任何一封信说明申请人在每个项目上投入了多少时间，也未说明申请人是全职还是兼职从事工作。因此，这些信件不符合该标准的明文规定。

本办公室审查了申请人的商业文件，包括其2004年在巴西设立的企业注册文件及其最近在佛罗里达州设立的企业。尽管这些文件支持认定申请人为企业主，但文件未包含关于申请人作为企业主职责的充分细节，以致本办公室无法评估其是否具有企业家职业的经验。即使本办公室仅凭企业所有权本身即认定其具有所需经验，这些文件也不能确立该标准下的资格，因为它们几乎未表明其工作为全职。

因此，申请人未能证明其满足该项标准。

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)

申请人未提供证据证明从事市场营销职责、销售护发和美容产品或作为企业家工作需要执照。申请人提供了各种培训和课程的结业证书，主题包括染发、团队管理、沙龙营销和医药化妆品。在此，申请人似乎混淆了“结业证书（certificate）”与“认证（certification）”这两个术语。结业证书并不代表对特定专业的认证。本办公室认可申请人接受了与其工作相关的培训，但认定该证据不足以证明其拥有从事其职业的执照或对特定专业的认证。因此，其未能确立该标准下的资格。

证明外籍人士曾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)

申请人提交了巴西“CEO”和“总监”职位平均薪资的网站打印件，以及美国劳工统计局网站上的各种职业打印件，其中包含市场研究分析师、培训

以及发展经理和管理分析师。申请人未能证明此类职位和职业的职责与其在营销和创业方面履行的职责相类似。CEO和总监薪资数据所来源的公司在规模和范围上似乎几乎没有区别。此外，该薪资数据似乎未考虑巴西或美国境内的地理位置。因此，几乎没有具体信息可用于确定其薪资与在同一或类似地点从事相同或类似工作的其他人相比如何。

此外，申请人未提供其薪资或报酬的充分证据，也未说明该证据如何证明特殊能力。我们认可发票、银行对账单和税务文件；但是，这些文件不足以佐证申请人的收入。例如，税务表格系自行填写，且未充分表明其是否已提交或被接受。因此，它们不是申请人薪资或报酬的有说服力的指标。虽然发票和银行对账单可能证明持续的商业活动，但申请人未指明哪些存款交易代表其薪资或其他报酬。我们还审查了申请人会计师的来信，其中列明了申请人过去的薪资。即使薪资报表已得到记录中其他证据的充分佐证，这些信件也未表明她因特殊能力而获得这些薪资，因此它们不能确立符合本项标准的资格。

基于上述理由，申请人未能确立符合本项标准的资格。

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

申请人提交了证据，证明其巴西企业是巴西个人卫生、香水及化妆品工业协会（ABIHPEC）的会员。尽管申请人代表其公司在ABIHPEC中，但从记录中无法明显看出申请人本人是否为会员，或个人是否有资格成为会员。

“ 专业 ”包括《移民与国籍法》第101(a)(32)条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业。6 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。因此，“ 专业协会 ”可定义为由从事《移民与国籍法》第101(a)(32)条所列专业或从事要求至少学士学位或同等学历方可进入的职业的会员组成的协会。无论定义如何，记录中几乎没有关于ABIHPEC会员资格要求的说明。因此，没有充分信息确立ABIHPEC是专业协会。

如前所述，证据不支持认定申请人持有学士学位或同等学历。此外，记录中不含表明履行其营销和创业工作需要学位的证据。因此，其企业在ABIHPEC的会员资格似乎并非基于专业要求。按目前记录的结构，不足以认定ABIHPEC是专业协会，或申请人本人（而非其企业）是其会员。据此，申请人未满足本项标准。

6 专业应包括但不限于小学或中学、学院、学术机构或神学院中的建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师。《移民与国籍法》第101(a)(32)条。

同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域重大贡献的认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

申请人提供了证据，证明其参加了美容展会和展览，并为其企业制作了营销演示和宣传材料。但是，她未解释营销其企业或参加这些活动如何构成对成就及对行业或领域重大贡献的认可。换言之，仅仅参加活动和推广自己的企业既不构成对成就或贡献的认可，这些活动似乎对行业或领域也没有任何影响。同样，申请人的结业证书表明其对持续培训和业务发展的投入，但不构成对成就及对行业或领域重大贡献的认可的证据。

申请人主张，推荐信中描述的其活动和工作“ 远远超出其[公司]，并自动构成对成就的认可以及对行业的重大贡献，这以其产品在全球的存在来衡量。 ”虽然我们认可这一主张，但我们在记录中未找到支持。申请人向位于不同国家的客户销售定制美容和护发产品。即使我们接受向位于多个国家的客户销售构成“ 全球 ”存在，我们也不能认定销售定制产品或拥有国际客户构成对行业的成就或重大贡献。同样，其他作者将其商业成功归因于申请人；但是，记录中不含足以支持这些主张的证据或细节。此外，即使此类主张得到佐证，也不清楚它们如何构成对领域的成就或贡献，而非对聘请申请人提供服务的客户和企业的成就或贡献。

尽管[已隐去]的CEO[已隐去]称申请人“ 增加了[已隐去]高性能毛细管产品在市场上的供应并创造了新的就业机会，反映了巴西和美国人均收入的增长 ”，但他未提供信息说明申请人创造了哪些具体就业机会及在何处创造，也未提供因申请人产品导致任何人均收入增长的证据。[已隐去]，[已隐去]的一名经理称申请人“ 在专利的生产和管理方面拥有丰富经验 ”，为其本人和其他公司，并“ 为促进新公司的创办做出了贡献 ”。虽然我们认可这些主张，但记录中不含足以支持它们的证据。例如，申请人未提供其生产或管理的任何专利的文件。即使作者佐证了其主张，许多所认定的成功也不构成对领域或行业的成就或贡献，而是对聘请申请人提供服务的客户和企业的成就或贡献。

作为裁量事项，我们可以将提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 在此，这些信件在性质上笼统且结论性。它们不支持认定对成就及对行业或领域重大贡献的认可。

基于上述理由，申请人未能确立符合本项标准的资格。

特殊能力认定摘要

记录不支持审理主任的认定，即申请人至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项特殊能力监管标准中的四项。我们撤回审理主任关于四项标准中三项的认定，并转而认定证据仅支持一项标准下的资格。因此，申请人未能确立符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下特殊能力个人的资格。由于申请人仅满足一项标准，无需进行最终实质审查。尽管如此，我们同意审理主任的结论，即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

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下持有高等学位的专业人士或特殊能力个人的资格。据此，申请人未能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框架下资格的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。