OCT042023_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

案卷编号：28426525 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（国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位offer要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时可以授予此项对所需职位offer、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人有资格被归类为具有特殊能力的个人，且根据我们首次在 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中阐明的分析框架，不需要对职位offer要求、并因此对劳工证进行自由裁量豁免。此事现因上诉而由我们审理。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高级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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对职位offer要求的豁免符合国家利益，但前提是申请人无条件地确立了EB-2分类的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将特殊能力定义为“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的证据类型：

(A) 官方学术记录，显示该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；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年的全职经验；

(C) 从事该职业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但仅满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。我们随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示他们被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

如果我们认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其作为EB-2分类移民的资格，我们将评估豁免职位offer要求并因此豁免劳工证的国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar（见上文）中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，USCIS可作为自由裁量事项，向被归类为EB-2类别的申请人授予对职位offer、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是他们证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人是一名企业家，寻求基于其特殊能力证明符合EB-2分类的资格。申请人必须证明其专业知识显著高于通常遇到的水平，以显示其具有特殊能力。为支持此主张，申请人提交了现任和前任雇主的信函、其巴西纳税申报表和薪资统计数据、专家意见、商业计划、声称反映专业协会会员资格的证据、奖项照片以及有关其从事领域的文章。1

我们同意审理主任的最终决定，即申请人不具有特殊能力，因此在分类上不符合EB-2资格。我们同意审理主任的意见，即尽管申请人已证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所载标准，但其未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中其提交证据和主张所支持的任何其余标准。2

证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人主张其已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。为支持此主张，他们提交了2021年巴西所得税申报表以及一份从葡萄牙语翻译成英语的巴西“ 企业家 ”薪资调查。在上诉中，申请人声称其“ 报酬是因[其]在[其拥有和经营的]多家公司中的活动而赚取的 ”。实质上，申请人主张其从成功且胜任地执行企业家业务经营职责中赚取的工资表明其具有特殊能力。但记录并未反映具有特殊能力、履行与申请人作为企业家拟承担职责相当的个人所预期的薪资或报酬。记录中没有证据可使我们评估具有特殊能力的企业家为获得该薪资会履行何种职责，并以申请人的报酬作为比较点。而且申请人提交的薪资调查中所载的企业家宽泛职位描述，与申请人对其拟从事事业所描述的服务和职责并不直接对应。因此我们同意审理主任的意见，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准，因为我们无法从记录中的信息评估申请人的薪资或报酬是否表明其特殊能力。

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

申请人的公司实体拥有在~----------~的会员资格。申请人主张，作为该公司实体在商会的代表，其延伸而言是[已隐去]的会员。会员资格[已隐去]不足以作为专业协会会员资格的证据。首先，该[已隐去]不是专业协会。它是一个地方商会。[已隐去]是

1 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
2 申请人未主张资格，也未提供官方学术记录证据，显示该外籍人士拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)下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，或8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)下从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。

商会通常是一种商业网络形式。该网络通常可由从事不同行业和产业的成员组成。此外，成员由该地区或区域内工商业的企业组成，而非任何特定个人。会员证书确认，是申请人的公司实体作为成员加入了该[已隐去]。而该[已隐去]的章程规定，其组织为“无经济目的的民间社团”。因此，我们认定申请人并非专业协会的成员，未满足此项标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对申请人成就及其对行业或领域所作重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了若干支持信/推荐信、证书以及一张实体奖牌的照片，用以证明其成就及其对领域所作重大贡献获得了认可。

申请人提交的证据未达到证明标准，因为其不满足该法规的基本标准。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 374 n.7。该法规要求提供成就和重大贡献获得认可的证据。结合特殊能力（exceptional ability）的法规定义来解读，成就或重大贡献获得认可的证据应表明其专长显著高于该领域通常遇到的水平。

申请人的推荐信包含对申请人履行职责表现的赞誉性陈述，申请人希望我们认定这些陈述构成对成就和重大贡献的认可。但这些陈述并无案卷中任何证据支持，以表明这些属于值得注意的成就和重大贡献。例如，案卷中一封信称赞申请人“制定了过渡计划，确定了最佳商业策略，为新加盟商界定了最佳运营准则……”。但案卷未充分说明这如何表明申请人作为企业家的专长高于其领域通常遇到的水平。

有几封信来自申请人的商业伙伴，他们证明曾在各种项目中与其共事。这些信描述了项目的成功，并间接地将此归功于申请人的洞察力、专长和市场理解力。但案卷未充分证明或充分解释这些特质如何表明卓越专长或对该领域的重大成就或贡献。

因此，尽管从对申请人所提交信件的整体评估中可以得出结论，即申请人是一位经验丰富的专业人士，其作为雇员的能力和可靠性受到重视和赞赏，但这些信件并未证明申请人的成就或重大贡献，也未证明其专长显著高于该领域通常遇到的水平，而这是证明申请人特殊能力所要求的。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见或专家证言。参见 Matter of Caron Int'l,

19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件并非资格的决定性证据。同上。申请人提交了一份来自[已隐去]的专家意见书，其为[已隐去]大学战略管理与创业学副教授。[已隐去]得出结论认为申请人在商业专业具有特殊能力，但未将其结论充分建立在任何可客观核实的事实之上。例如，[已隐去]得出结论认为申请人已获得表明其特殊能力的薪资或其他服务报酬，因为其“ 薪资达到六位数区间 ”。但并无任何法规或法定条款规定最低或最高位数，以表明获得某一特定薪资即可证明个人的特殊能力。并且[已隐去]引用了申请人推荐信中含有对申请人溢美之词的部分，以得出结论认为其取得了成就和重大贡献。但其并未运用其所称具备的专长，来概述引文中所提及的成就或积极特质如何构成成就或重大贡献，从而与申请人的特殊能力相关联。并且[已隐去]将申请人所在组织加入某组织等同于证明其为专业协会成员，而未讨论该协会事实上是否为专业协会，还是仅为商会商业网络。最后，[已隐去]得出结论认为申请人满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六项标准中的四项。但[已隐去]仅讨论了其中三项标准，且未指明申请人满足的第四项标准。

而颁发给申请人及其公司项目的证书和奖项并非申请人特殊能力的证据。尽管它们表明申请人对职业和就业目标的投入，但案卷未充分说明该证书或奖项如何体现高于人力资源领域通常遇到的专长。案卷也未充分证明该证书和奖项是人力资源领域重大贡献或成就的证据。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人不满足此项资格依据。

III. 结论

申请人未在 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所载六项标准中的任何一项上确立资格。因此其无法满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 项下三项标准的初步证据要求。且我们无需作出最终实质审查（final merits determination），以评估申请人是否达到特殊能力分类所要求的专长水平。此外，我们无需就申请人作为自由裁量事项是否有资格或是否应依据 Dhanasar 分析框架获得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结论并非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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝就上诉中的替代性问题作出裁定）。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

命令：上诉被驳回。