SEP112024_07B5203 · 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：33377560 日期：2024年9月11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）

申请人是一名销售运营经理企业家，寻求以科学、艺术或商业领域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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其符合基础签证分类的资格，或值得获得“符合国家利益”的工作邀请要求自由裁量豁免。审理主任驳回了随后提交的合并重新开案和复议动议。此事现由我们审理上诉。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。

I. 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、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

为根据本法第203(b)(2)(A)条确定资格之目的，“特殊能力”定义为“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)。法规进一步规定了六项标准，个人须至少满足其中三项，以确立特殊能力：

个人须至少满足其中三项，以确立特殊能力：

(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，显示该外籍人士在为其寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专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该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。1

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 我们随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示申请人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。3 参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）。这一两步分析与我们的裁定一致，即“ 真相不能仅凭证据数量而应凭其质量来确定 ”，以及我们审查“ 每一项证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独还是在全部证据的整体背景下，以确定待证事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或特殊能力个人的资格，其随后必须确立对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of

1 如果此类证据不适用于个人的职业，申请人可提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
3 USCIS此前已确认这一两部分裁决方法在特殊能力个人背景下的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)，提供了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项4授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

Id. at 889。

II. 分析

申请人拟担任销售运营经理，并打算在销售领域提供课程。在其初始附信中，申请人表示她将实现以下目标：

“ 我将在商业领域促进业务发展，最终为美国市场做出贡献。我将利用我的知识和专长，拓展国内和国际市场的沟通渠道，通过我的咨询专长在涉及技术销售的不同细分领域的营销过程中发挥关键作用，从而成倍增加销售额，直接影响到美国的若干公司和收入。 ”

关于基础EB-2分类，申请人提交了证据以支持其论点，即她满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下特殊能力六项证据标准中的三项。申请人主张，她在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所述职业中拥有至少十年全职经验，在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)下获得了表明特殊能力的薪资，并在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)下获得了同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可。然而，审理主任认定申请人未满足六项标准中的任何一项。审理主任进一步认定申请人无权获得“ 符合国家利益 ”的工作邀请要求自由裁量豁免。在驳回随后提交的动议时，审理主任认定随动议提交的证据未确立提交要求，并维持其否决申请的决定。如下文所述，我们同意审理主任的意见。

在上诉中，申请人重申其通过满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(D)和(F)的标准而属于特殊能力个人，并主张其以优势证据证明符合国家利益豁免资格。申请人详细解释了为何其不符合其余三项标准。在审查记录中的证据后，申请人未能证明其满足六项初始证据标准中的至少三项，且在其他方面不符合所请求福利的资格。5

4 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授予或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
5 虽然我们未逐一讨论记录中的每一项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

现任或前任雇主的信函形式的证据，显示个人在为其寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

为满足该标准，申请人声称她拥有超过十年的女商人经验，并且她创建了自己的企业，名为_____，该企业向巴西居民销售美国产品。申请人提交了多封推荐信，描述她作为销售专家的素质、她在销售和社交媒体管理方面的经验以及她的沟通技巧和人际关系。申请人的简历表明她作为女商人和销售经理工作了至少10年。然而，审理主任认定，申请人未解释她提交的证据如何与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所要求的证据相当，也未解释为何无法获得法规标准中提及的任何证据。在上诉中，申请人重新提交了如下相同的信件。然而，这些推荐信并未表明申请人在这些企业中的工作职责，也未表明申请人是否全职工作。申请人引用推荐信的陈述不足以证明该标准。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其陈述。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

我们进一步注意到，其中两封推荐信将申请人的技能描述为私人购物者和房地产租赁经理。然而，这些工作与她作为销售运营经理的职业无关，不足以证明她拥有至少十年作为销售运营经理的全职经验。由于记录未证明她在其职业中拥有至少十年的全职经验，申请人未证明她符合该标准的字面含义。

证明该外国人已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，申请人提交了来自Salario BR的信息——公开可获取的数据显示，硕士级别专业销售顾问的平均薪资为BR$3,360.21。其他相应薪资为实习生、初级、正式和高级级别，涵盖小型、中型和大型公司。她还提交了2021年和2022年的税务文件。2022年，申请人获得了$52,676.00的薪资。_____的2022年税务文件显示该公司总收入为$431,082.00，利润为$53,208.00。

为满足该标准，证据必须表明个人已获得表明其相对于同领域其他工作人员所声称的特殊能力的薪资或服务报酬，而不仅仅是其职业中“ 高于平均 ”的收入。审理主任指出，Salario BR调查仅限于200份薪资的抽样，且未列出该薪资经过验证的年份。因此，申请人未提供对其收入的适当分析。在上诉中，申请人未提供文件证明其收入相对于同领域其他人表明特殊能力，因为Salario BR信息与申请人2022年薪资文件所记录年份的信息并非同期。因此，申请人未提供文件证明其收入相对于其他销售运营经理表明特殊能力。此外，她提交了与

销售顾问相关的信息。该证据不足以证明她已获得表明销售运营经理特殊能力的薪资或其他服务报酬。若无更多证据，申请人未证明销售顾问的平均薪资是与申请人作为销售运营经理的收入进行比较的适当基础。申请人必须以独立、相关的证据支持其陈述。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

证明同行、政府实体或专业或商业组织对成就和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)。

为满足该标准的字面含义，申请人须证明她已因成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。为支持该标准，申请人指出推荐信描述了其素质、经验、工作成就、沟通技巧和人际关系。然而，正如审理主任正确观察到的，该证据并未证明她已因对行业或领域的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。在上诉中，申请人主张她因简历、就业授权卡、Salario BR以及与_____相关的财务记录而满足该标准。我们注意到申请人注册了_____，然而注册企业并不表明对成就或对其行业重大贡献的认可。推荐信证明了申请人的能力、宝贵技能、专业知识和工作贡献。然而，它们未提供信息说明申请人在该领域的经验如何等同于同行、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。此外，推荐信未附有任何证明该外国人工作影响的佐证证据，例如其实施策略、方法或创新的实例，或申请人的工作如何以其他方式在该领域获得认可，或已在其为客户所做工作之外获得认可。USCIS可自行决定使用此类信件作为专家证人提交的咨询意见。然而，USCIS最终负责对该个人的资格作出最终裁定。参见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。若无文件证明申请人已因对行业或领域的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可，USCIS无法认定申请人满足该标准。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)规定，如果上述标准不 readily 适用于该职业，申请人可提交可比证据以证明资格。申请人提交了简历、商业计划以及与_____相关的其他文件。然而，申请人未令人信服地解释为何这些标准不 readily 适用于其职业。因此，该证据不会在“ 可比 ”证据的背景下予以考虑。由于申请人未证明她至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)中三项证据标准，我们无需进行最终实质审查以确定证据整体是否表明她被认可在科学、艺术或商业领域拥有显著高于通常遇到的专业知识程度。8 C.F.R.

§ 204.5(k)(2)。因此，我们认定证据不支持申请人已证明作为特殊能力个人分类所需的认可的认定。

III. 结论

申请人未证明其符合EB-2作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的分类资格，因此不符合国家利益豁免资格。虽然申请人在上诉中主张她满足Dhanasar分析框架下的全部三项要件，但我们保留对这些问题的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。