AUG242023_08B5203 · 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：27440173 日期：2023年8月24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）

申请人是一名人力资源专家，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)。申请人还寻求豁免与此基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位offer要求。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）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

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符合特殊能力者分类资格，且根据我们首次在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中阐述的分析框架，无需申请职位offer要求（从而无需劳工证）的酌情豁免。此事现因上诉而由我们审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。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，申请必须首先证明符合基础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者。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位offer要求符合国家利益，但前提是申请人无条件地确立EB-2分类的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将特殊能力定义为“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专门知识水平 ”。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，显示外籍人士在其被寻求的职业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) 证明外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据；

(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。我们将随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示申请人被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专门知识水平。

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（从而豁免劳工证）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中提出了裁决国家利益豁免申请的框架，见上文。Dhanasar指出，USCIS可酌情批准对EB-2类别申请人的职位offer豁免（从而豁免劳工证），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（从而豁免劳工证）将有利于美国。

II. 分析

申请人是一名人力资源专家，寻求基于其特殊能力证明EB-2分类的资格。申请人必须证明其专门知识显著高于通常遇到的水平，以显示其具有特殊能力。为支持此点，申请人提交了官方学术记录，显示其从巴西高等教育机构获得了三年制管理学学士学位；声称证明其作为人力资源专家拥有超过10年全职工作经验并在人力资源领域有重大贡献和成就的信函；声称是申请人作为人力资源专家执业执照或认证的证据；旨在证明其特殊能力的申请人薪资证据；以及专业组织会员资格的证据。

我们同意审理主任的最终决定，即申请人不具有特殊能力，因此无条件不符合EB-2分类资格。审理主任认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所含六项标准中的四项，但未具体指明申请人表面上满足了哪些标准。经重新审查，我们不同意审理主任的意见，并认定申请人证明其满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所含六项标准中的两项，而非四项。申请人已以记录中的证据证明其满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(E)所含的标准。但基于下述理由，他们未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(C)、(D)或(F)所含剩余标准中的至少一项。

现任或前任雇主的信函形式的证据，显示非公民在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人提交了雇佣验证信函，证明其在总经理和运营经理职业中拥有超过10年的全职经验。

但申请人的证据未达到法规的最低要求，无法可靠记录所声称的10年人力资源专家全职经验。申请人提供了五封信函，涵盖以下时间段：(1) 2008年4月至2009年10月，在[已隐去]担任学徒；(2) 2010年2月至2010年11月，在[已隐去]担任接待员；(3) 2010年11月至2012年6月，在[已隐去]担任行政助理；(4) 2012年11月至2012年10月，在[已隐去]担任实习生；以及(5) 2014年6月至2019年9月，在[已隐去]担任初级人力资源分析师。这些信函所述总历时约122个月，超过法规最低10年。但申请人在与人力资源专家相同或相似职业中的工作经验部分未达到法规要求的10年。申请人在[已隐去]担任年轻学徒的经历似乎对应于一般行政职位，因为其被要求“协助部门的日常活动”、“协助服务”、“打印、打字、扫描和归档文件”以及“协助报告和控制”。这些工作职责与人力资源专家的职责不符。因此申请人的经验不符合法规要求。

同样，申请人在[已隐去]担任接待员的经历也不符合人力资源专家的职责。虽然职责确实反映申请人的接待员职责受到总体人力资源职能的影响，但“ 在接待处提供电话和候选人协助、在系统中现场登记简历 ”和“ 联系候选人安排面试 ”的执行与人力资源专家预期履行的职责并不相同或相似。因此申请人在[已隐去]的经历也不符合法规要求。

而申请人作为行政助理在.___~_____.的工作经历延续了这一趋势。负责"会计常规"、"采购"以及"确保工作站的整理、收拾和清洁"与人力资源专员的相同或类似工作职责毫无相似之处。

虽然申请人在ll以及._____~担任初级人力资源分析师的工作经历看似与人力资源专员相同或类似，但该经历总计约76个月。76个月未达到法规就申请人寻求永久移民分类的职业所要求的120个月，即10年全职工作经验。虽然我们在Chawathe案中认定移民程序中的证明标准为优势证据标准，但举证责任始终在申请人一方。申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说明责任）。申请人必须满足举证责任。正如该术语所示，这一责任要求提交方以文件、证言等形式提交符合适用成文法、法规和政策规定的证据，足以使该问题得到实质裁决。当如本案一样，申请人因其所提交证据不具实质性、不相关或不具证明力而未能以优势证据满足说明责任时，即可认定其未能证明其有资格获得所寻求的福利。基于上述全部理由，我们认定申请人未能证明其在人力资源专员职业中拥有至少10年全职工作经验。因此申请人没有也不能满足法规要求以符合该标准从而证明其特殊能力。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

为支持其拥有履行人力资源专员职责的执照或认证的主张，申请人提交了由地区行政委员会和行政委员会分别签发的"注册及良好信誉证书"和"职业身份证"的副本。但这些文件不足以证明申请人拥有人力资源专员的执照或认证。

申请人提交的执照或认证似乎适用于与申请人在美国拟从事的职业不同的专业或职业。记录显示，申请人的注册和职业身份被相关监管机构归类为"行政管理人员"。但申请人拟履行人力资源

专员的职责。尽管行政管理领域十分广泛，但申请人的证据不足以证明其作为"行政管理人员"的执照或认证与其人力资源专员职业相对应。且记录不足以证明该执照或认证是在美国或巴西担任人力资源专员的先决条件。因此，我们不能认定申请人拥有从事人力资源专员这一特定专业或职业的执业执照或认证。

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)。

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。为支持该主张，申请人提交了其先前就业职位的收入证明以及反映巴西人力资源相同或类似职位平均薪资的文件。但记录未反映具有特殊能力、履行与申请人拟从事职责相当职责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人力资源专员为获得该薪资而履行的职责，并以申请人的报酬作为比较点。且申请人提交材料中所含的宽泛职位描述与申请人就其拟议事业所描述的服务和职责并不直接对应。因此申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准，因为我们无法根据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。

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的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了三封支持信/推荐信、证书、一篇媒体文章和照片，以证明对其领域内成就和重大贡献的认可。

申请人提交的证据未达到证明标准，因为其不符合法规的基本标准。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 374 n.7。法规要求提供对成就和重大贡献的认可的证据。与特殊能力的法规定义结合理解，对成就或重大贡献的认可的证据应表明其专业知识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美性陈述，申请人希望我们认定这些陈述为对成就和重大贡献的认可。但这些陈述没有得到记录中任何证据的支持，以反映这些属于值得注意的成就和重大贡献。例如，记录中的一封信称赞申请人协调管理了一个由1000多名员工和30名经理组成的团队。但记录未充分说明这如何表明申请人的专业知识高于其领域通常遇到的水平。

在另一封信中，作者热情洋溢地描述了申请人"新员工的选拔、整合和发展"、"编写培训方法和制作季度反馈[处理]期望和绩效"以及运用"基于量子法的胜任力面试、团体动力学、技术测试和画像分析"。但记录中不包含足以充分解释人力资源专员使用基于量子法的工具如何表明卓越专业知识或对该领域的重大成就或贡献的证据。

另一位写信人描述了申请人以胜任的方式为其雇主履行招聘职能。但记录中不清楚胜任地完成分配的工作职责如何构成该领域的重大贡献或成就，从而表明申请人的专业知识显著高于人力资源领域通常遇到的水平。

虽然可以认定申请人是一位经验丰富的专业人士，其作为员工的胜任能力和可靠性受到重视和赞赏，但这些信件未能证明反映专业知识显著高于该领域通常遇到水平的成就或重大贡献，而这是证明申请人特殊能力所要求的。

且申请人提交的证书主要由其先前雇主签发，用以表彰其继续职业教育、工作场所安全或语言发展，并非申请人特殊能力的证据。尽管这些证书表明申请人对职业发展的投入，但记录未充分说明这些证书如何反映高于人力资源领域通常遇到水平的专业知识。记录也未充分证明这些证书是对该领域重大贡献或人力资源领域成就的证据。

且在一篇关于共享服务的文章中引用申请人的话并不反映申请人的特殊能力。从该引述中不清楚，记录中也未明确解释申请人的引述如何是人力资源领域的重大成就或对该领域的贡献。且该引述未证明申请人的专业知识如何达到显著高于其领域通常遇到水平的程度。

最后，不清楚记录中提交的申请人与专业团体或为其雇主进行专业实地考察的大量照片如何突出人力资源领域的成就和重大贡献。记录未能令人信服地证明申请人提交的照片中所描述的场景反映了高于通常遇到水平的成就或对申请人领域的重大贡献。因此我们不能认定申请人符合该资格依据。

III. 结论

申请人仅满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的两项资格。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。且本院无需作出最终实质审查，以评估申请人是否已达到特殊能力分类所要求的专业水平。此外，本院亦无需就申请人是否作为裁量事项有资格获得或以其他方式

根据Dhanasar分析框架符合国家利益豁免作出决定。据此，本院保留上述问题不作裁决。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无需对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝就上诉中的替代性问题作出裁决）。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为裁决的独立且替代性依据予以考量。

命令：上诉被驳回。