JAN152025_05B5203 · 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：35599677 日期：2025年1月15日

对内布拉斯加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）

申请人寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人未能证明其符合基础EB-2移民分类的资格，也未能证明其符合所请求的国家利益豁免。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符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案中的问题重新审查（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，因此还需另行证明工作邀请要求的豁免符合国家利益。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工作邀请要求（并因此对劳工证）的豁免。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域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证据的文件：

满足以下六类证据中至少三类：

(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、学校或其他教育机构授予的学位、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 occupation 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其成就及对行业或领域重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii).1

若申请人满足这些初步证据要求，本办公室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具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查：先清点文件，若满足所需标准数量，再在最终实质审查的背景下予以考虑）；另见 Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与本办公室的裁定一致，即“真相不能仅凭证据数量确定，而应凭其质量确定”，也与本办公室审查“每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论单独还是在全部证据的背景下，以确定待证事实是否可能为真”的原则一致。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

一旦申请人证明其符合作为持有高等学位的专业人士或特殊能力个人的资格，其随后必须确立符合“国家利益”的工作邀请要求酌情豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为酌情事项2批准国家

1 若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 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

利益豁免，若申请人证明拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；个人处于有利地位以推进其拟议事业；并且权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。Id. at 889。

二、分析

申请人拟在美国设立一家活动制作与布景设计公司，由其担任首席执行官以及布景与展览设计师。审理主任认定，申请人未能确立作为特殊能力个人符合基础EB-2分类的资格，也未能证明其值得获得国家利益的工作邀请要求酌情豁免。

关于基础EB-2分类，申请人提交了证据以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下特殊能力的全部六项标准。审理主任认定，申请人仅满足两项监管标准，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的从事该专业或职业的执照或认证，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的表明特殊能力的薪资或服务报酬。在上诉中，申请人通过主张满足其余四项标准，重申其为特殊能力个人。经审查记录中的证据，申请人未能证明其满足作为特殊能力个人的六项初步证据标准中至少三项，且在其他方面不符合所请求福利的资格。3

1. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的标准。

申请人未能确立其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的标准。为满足该标准，其提交了高中文凭和成绩单，以及表明其完成培训课程的证书。在上诉中，申请人解释其课程证书如何增强其专业资格，并为其作为布景与展览设计师的技术熟练度提供基础。

申请人的高中文凭与其特殊能力领域（布景与展览设计）无关。此外，培训课程证书未附有官方学术记录或显示签发组织为学院、大学或其他教育机构的证据。因此，这些证书不符合该标准的明文规定。故申请人未能确立其满足该标准。

2. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的标准。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的该标准侧重于申请人在美国拟从事职业的经验证据，在本案中即为申请人作为布景与展览设计师的就业经验。尽管申请人强调其拥有超过十年的工作经验，但其未能证明其在相关职业中拥有至少十年全职经验。

3 尽管本办公室未逐一讨论记录中的每一件证据，但已审查并考虑了每一件证据。

在申请中，申请人表示其拟担任布景与展览设计师的职位，拟议标准职业分类（SOC）代码4为27-1027，非技术性职位描述为“负责创建视觉传达项目，因此该专业人员创建标识、品牌。”根据SOC代码27-1027，与布景与展览设计师相关的任务包括：根据剧本、预算、研究和地点开发布景设计；准备布景图纸和展览效果图，包括特效和照明的施工、布局和材料规格；参加排练并阅读剧本以规划布景位置和设计要求；选择道具和布景材料；设计和制作布景设计的比例模型；协调外部承包商构建展览结构；协调布景拆除；以及估算布景成本。见美国劳工统计局，“标准职业分类”，https://www.bls.gov/soc/。

申请人依据其在巴西[已隐去]的工作经历来满足该标准。来自[已隐去]的雇佣信表明，申请人担任电影和视频机械师，工作职责包括“搭建布景和操作平台升降机”、“执行电气和电工技术工作”、“工作安全”以及“民事消防基本概念”。虽然该信表明申请人拥有超过十年的全职工作经验，但其工作经历的职责并不属于其正在寻求的相关职业，即布景和展览设计师，而这是法规所要求的。

由于记录中缺乏证据表明申请人在其寻求在美国提供服务的职业中拥有至少十年的全职雇佣经历，因此其未能证明自己满足该标准。

3. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 处的标准。

审理主任认定，申请人通过表明其是“巴西一名持牌和注册的[工]程师”以及“其专业要求个人在巴西从事该职位或职业需要执照”而满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 处的标准。我们不同意审理主任的意见。

为支持该标准，申请人提交了其课程证书、其工作识别徽章和其工会卡（两者均由里约热内卢州放射工作者工会签发）；以及与广播职业相关的法规。与审理主任的认定相反，工作徽章和工会卡并不表明申请人是“巴西一名持牌和注册的[工]程师”。相反，工作徽章和工会卡表明申请人自2011年起已在工会注册，其职能是从事[已隐去]工作的工程师。因此，工作徽章和工会卡并不表明申请人对其意向职业布景和展览设计师拥有执照或认证。

关于课程证书，它们表明申请人完成了培训课程，但并未表明其对其意向职业布景和展览设计师拥有认证。此外，在其补充证据请求的回复中，申请人称其完成的课程为其提供了履行工作的技术技能和安全资格，但进一步指出，“巴西没有具体立法要求履行这些职责需要额外执照，使[他]完全

4 SOC代码是联邦机构用于将工人归类为与工作相关类别的统计标准。见美国劳工统计局，“标准职业分类”，https://www.bls.gov/soc/。

有资格担任这些角色。”记录中包含的法规并未表明布景和展览设计师职业需要执照或认证。因此，证据并未表明申请人对其意向职业拥有执照或认证。

由于申请人未能证明满足该标准，我们撤回审理主任的相反认定。

4. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 处的标准。

与审理主任的认定相反，证据并未表明申请人已获得表明其根据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 具有特殊能力的薪资或其他服务报酬。为满足该标准，申请人提交了来自[已隐去]的雇佣核实信，称其担任电影和视频机械师，月薪为3,658雷亚尔，以及来自 salario.com 的打印件，表明巴西活动布景设计师的平均月薪为2,499.20雷亚尔。然而，申请人的薪资并非基于其表明的特殊能力领域，即布景和展览设计师，而是基于其作为电影和视频机械师的工作。因此，申请人未能表明其满足该标准。我们撤回审理主任的相反认定。

5. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 处的标准。

我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 处的标准。正如审理主任所指出的，该标准要求提供专业协会会员资格的证明。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 处的法规将“ 专业 ”定义为进入该职业最低要求为美国学士学位或外国同等学历的任何职业。

为满足该标准，申请人提交了一份日期为2024年7月4日的声明，表明其在巴西提高用电危险意识协会（ ABRACOPEL）的个人会员资格持续至2024年12月31日，以及 ABRACOPEL 会员信息的打印件。审理主任认定，证据未能证明 ABRACOPEL 的会员由最低要求为美国学士学位或其外国同等学历的专业人士组成。申请人主张，ABRACOPEL 是“ 巴西提高用电危险意识的关键组织 ”，并“ 提供有关电气安全的资源、指南和培训，这对[他]的领域至关重要。 ”

虽然申请人在 ABRACOPEL 的会员资格可能为其提供其领域的安全指南和资源，但其未能证明 ABRACOPEL 的会员群体由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成，或该组织在其他方面构成专业协会。此外，申请人 ABRACOPEL 会员资格的声明日期为2024年7月4日，并未表明申请人在2023年提交申请时拥有会员资格。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。提交申请后获得的专业协会会员资格证据不能用于确立该标准的资格。因此，申请人未能证明其在该标准下的专业协会会员资格。

6. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 处的标准。

为支持 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 处的标准，申请人提交了其同事的推荐信，以及一家媒体咨询公司所有者和总裁兼[已隐去]新闻学兼职教授的意见书。申请人主张，推荐信和意见书共同突出了其职业生涯及其对布景设计和活动制作领域的贡献。

申请人未能证明其因成就和对行业或领域的重大贡献而获得认可。推荐信来自申请人的前同事，他们普遍证明其是一名敬业且知识渊博的同事，具备组装和拆卸舞台布景结构的建筑和电气技能。这些信还提到申请人完成了与工作相关的培训课程，并且是其雇主的敬业员工。虽然这些信表明申请人具有木工和电气技能、是一名敬业的员工，且其前同事重视其工作及其对工作的奉献，但它们并未指明、因而未能证明申请人因成就和对行业或领域的重大贡献而获得认可，而这是该标准所要求的。

此外，意见书并未涉及申请人因成就和对领域的重大贡献而获得认可，而是侧重于裁决国家利益豁免申请所适用的 Dhanasar 分析框架的三项要件。在讨论申请人在 Dhanasar 第二项要件下处于推进其拟议事业的有利地位时，意见书列出了所审查的文件，包括申请人的简历、其学术记录、其雇佣记录、一份商业计划、上述推荐信以及补充证据请求信。意见书详细说明了申请人在其领域的工作经验和知识，包括申请人前工作同事推荐信中解释的其在布景组装方面的技能。虽然意见书称申请人“ 有潜力对电视制作和活动管理行业做出重大贡献 ”，但它并未表明其因成就和对行业或领域的重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。

基于上述，申请人未能证明其满足该标准。

由于申请人未能证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 至 (F) 处至少三项初始证据标准，我们无需进行最终实质审查以确定证据整体是否表明其被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇专业水平的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已整体审查记录并得出结论，该记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。

III. 结论

申请人未能证明其作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人符合 EB-2 分类的资格，因此不符合国家利益

豁免。虽然申请人在上诉中主张其符合Dhanasar分析框架下的全部三项要件，并且在其他方面符合国家利益豁免资格，但我们保留对上述问题的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无须对最终决定所不需要的问题作出“纯粹咨询性认定”）。

基于上述理由，上诉被驳回。

裁定：上诉被驳回。