MAY012024_02B5203 · 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：30801097 日期：2024年5月1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）

申请人是一名财务经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民分类的工作邀请要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准此项对所需工作邀请以及因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2分类或国家利益豁免的资格。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。高级学位是指任何高于学士学位的美国或外国同等学术或专业学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

1 所列职业为建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。同上。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类标准的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。3 USCIS随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明该个人被认可为在其领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。

一旦申请人证明EB-2资格，他们必须随后证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第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，USCIS可以酌情4批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

为了有资格获得国家利益豁免的考虑，申请人必须首先确立underlying EB-2移民分类的资格。

要表明个人符合持有高级学位的专业人士资格，申请人必须提交证据表明该个人要么已获得高于美国学士学位的学位，要么已获得美国学士学位或外国同等学位后在该专业领域具有五年逐步提升的经验。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。审理主任认定申请人未满足上述任一要求。

记录中的学历评估表明，申请人完成了“一年本科课程，攻读工商管理学士学位”，该“学士学位项目”通常需要“四到六年”。因此，审理主任认定申请人未确立作为持有高级学位的专业人士分类的资格。在上诉中，申请人未提及或质疑审理主任的认定。因此，本办公室认为该问题已被放弃。5

2 如果此类证据不 readily 适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已在特殊能力个人的背景下确认了这种两部分审理方法的适用性。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
4 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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一致，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上是酌情性的）。
5 参见Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。另参见Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n. 2

要确立作为特殊能力个人的资格，申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件，概述如下：

(A) 与所主张特殊能力领域相关的学术学位；
(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 该专业或职业的执照或认证；
(D) 证明特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

如果上述标准不 readily 适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。如果个人满足至少三项监管标准，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，并评估记录是否表明该个人在其领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，首先对文件进行计数，然后，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）。另参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人声称其证据满足了所有六项监管标准，如下文所述。申请人还声称她提交了可比证据，但随后引用了相同的证据。正如审理主任所观察到的，申请人未解释六项标准如何不 readily 适用于其职业。申请人在上诉中未继续主张可比证据。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的来自学院、大学、学校或其他学习机构的学位、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)。

审理主任认定申请人的各种学术和培训证书满足此标准。受益人的教育资历是否表明特殊能力的问题，如果程序进入该阶段，将是最终实质审查的问题。

来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外籍人士在为其寻求分类的职业中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

当申请人于2022年8月提交申请时，她声明其拥有“ 15年作为财务经理顾问的专业经验 ”。申请人提交了来自前同事

(11th Cir. 2005)，引用United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998)；Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（原告的诉求被放弃，因其未向AAO提出上诉）。

工人申请人过往雇用的信函。在否决通知中，审理主任认定这些信函存在缺陷，因为它们未明确说明申请人的雇用是全职的。

在上诉中，申请人指出审理主任应更多考虑其经验。对记录的审查揭示了比审理主任在否决通知中所述更为根本的缺陷。

在她自己的简历和一封介绍信中，申请人声称有两段过往职位。她表示，2007年至2010年，她在一家公交服务机构担任员工培训讲师，2010年至2017年，她在一家银行担任商务经理。第一批提交的信件中的信息与这些日期和职位名称一致。法规标准要求提供该个人拟从事职业十年全职经验的证据。申请人并未声称或证明其作为员工培训讲师的雇佣属于财务经理或“ 财务经理顾问 ”职业。她后来在银行的雇佣属于金融行业，但申请人声称在该职位上的经验不足十年。

审理主任于2023年1月发出补件通知，要求提供有关申请人过往雇佣的更多细节，并由其前雇主予以佐证。

申请人的回复包括一封据称来自该公交服务机构的信函，表明申请人于“ 2007年5月10日至2010年6月25日 ”在该机构担任“ 财务分析师职位 ”。该信函未按8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的要求提供有关申请人职责的任何细节。

更重要的是，申请人本人此前从未声称在2010年之前有财务分析师的雇佣经历。她最初表示：“ 从2007年到2010年，我担任员工培训讲师，负责制定由我培训的员工的培训、资格和认证，组织讲座、研讨会、工作坊、团体互动、为高管、董事和主管提供媒体培训。 ”来自该公交服务机构一位前同事的信函同样表明，申请人“ 是公民驾驶员项目的讲师，并从事[该机构]员工的培训和准备工作。 ”

关于申请人曾担任财务分析师的新主张是对一项重要主张的重大修改，引发了重大的可信度问题。申请人未以独立、客观的证据解决记录中的这一矛盾，以指明真相所在。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。同上。在缺乏能够可信佐证修改后雇佣主张的客观书面证据的情况下，我们不认为该新主张具有重大分量。记录中的优势证据表明，2007年至2010年，申请人是讲师，而非财务分析师。

申请人2010年至2017年在银行担任客户经理的雇佣持续时间不足所要求的十年，且尽管该雇佣属于金融服务行业，信函并未表明申请人从事“ 财务经理顾问 ”职业。申请人未能可靠记录2010年之前在金融行业的雇佣，且她未声称2017年之后有任何形式的雇佣。

申请人未能可信地证明在其所寻求的职业中至少有十年全职经验。因此，她未能履行其举证责任以满足该标准的要求。

从事该职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)。

申请人提交了证明其完成各种短期培训课程的证书翻译件，但这些文件并未证明对特定专业或职业的认证。她提到“ 允许[她]从事[其]职位的文凭/证书 ”，但文凭是教育资历，由8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的标准另行涵盖。

申请人还提交了“ 巴西劳工部签发的允许[她]在[其]领域工作的声明卡/工作许可证 ”以及“ 银行员工工会声明卡 ”的翻译件。申请人未证明这两份文件中的任何一份是特定专业或职业的执照或认证。劳工部签发的“ 工作和社会保障卡 ”包含其雇佣记录，但该文件并非针对任何特定专业或职业。银行员工工会签发了一张表明申请人为会员的卡，但申请人未证明该文件是该职业的执照或认证。

在拒绝通知中，审理主任认定申请人未证明这些文件符合适用要求。在上诉中，申请人未直接回应这一标准。

申请人未能履行其举证责任以满足该法规标准的要求。

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

申请人引用了上文讨论的相同证据——其文凭、工作和社会保障卡以及银行员工工会会员卡。申请人重复称这些文件允许她在其领域工作，但她未解释其中任何一份如何证明专业协会的会员资格。

在拒绝通知中，审理主任认定申请人未证明专业协会的会员资格。申请人在上诉中未直接回应这一认定。

申请人未能履行其举证责任以满足该法规标准的要求。

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)。

申请人提交了2012-2017年工资收据的翻译件，显示“ 总收入 ”为每月R$4,144.24至R$12,858.74不等。申请人还提交了一份薪资调查网站的打印件，申请人称该打印件“ 显示[其]领域专业人士的全国平均月薪为BR$3,513.80。 ”

审理主任认定申请人未提供充分的比较依据以表明其报酬体现特殊能力。在上诉中，申请人称她已证明“高于平均水平的薪资”，但未进一步详述。

薪资调查打印件涉及财务顾问，而申请人的工资收据将其职位名称列为“商务经理”。申请人未证明这两个术语是同义词。

此外，该打印件并未将R$3,513.80列为财务顾问的全国总体平均薪资。相反，该数字涉及在一家小公司工作的拥有四至六年经验的财务顾问。在较大公司，拥有相同经验年限的财务顾问的平均薪资为R$7,904.43。总体薪资范围从在小公司工作经验最少的工人的R$2,078.75到在大公司工作经验最多的雇员的R$13,358.49不等。申请人未证明其前雇主就该项调查而言会被归类为小公司。

此外，申请人工资收据上的总收入包括若干附加项，附有诸如“PLR ADDITIONAL CCT”的缩写注释，申请人未对这些附加项进行描述或定义。工资收据显示，其包括这些附加项的总报酬远高于其基本工资，基本工资范围为R$1,952.76至R$2,738.03。申请人未证明这些额外付款是出于与特殊能力相关的原因。

由于申请人的总报酬远高于其基本工资，因此具有重要意义的是，薪资调查打印件未明确调查中的数字是仅代表基本工资还是代表总薪酬（包含与申请人工资收据所示类似的附加项）。在缺乏此信息的情况下，申请人未证明薪资调查打印件的相关性。

基于上述理由，薪资调查数据未能有说服力地表明申请人获得了体现特殊能力的薪资或其他报酬。

申请人未能履行其举证责任以满足该法规标准的要求。

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证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人引用了其同样主张作为雇佣经验证据的前同事信函，以及一封银行客户对申请人所提供服务表示满意的信函。这些人描述了申请人的工作如何使她的雇主和客户受益，但他们未证明申请人的努力构成对行业或领域的重大贡献。

法规的措辞要求“对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据”。因此，仅表明个人成就但未表明对行业或领域重大贡献的材料不足以满足法规

要求。见Matter of Echeverria, 25 I&N Dec. 512, 518 (BIA 2011)（认定在一系列法规要求中使用连词“ 和 ”是“ 明确表明 ”一个人“ 必须满足[所列]每一项要求 ”）。

在拒绝通知中，审理主任引用了这些信函并认定“ 它们未证明自申请人（self-petitioner）的贡献如何对行业或领域具有重大意义 ”，也未证明“ 她的工作产生了超出其雇主的影响 ”。申请人在上诉中未直接回应这一认定。

申请人未能满足举证责任，以达到法规标准的要求。

鉴于上述结论，申请人未能满足其举证责任，以证明其符合EB-2分类资格，无论是作为持有高级学位的专业人士成员，还是作为具有特殊能力的人士。如果申请人不符合EB-2分类资格，那么其也不能符合国家利益豁免资格。对其豁免主张的详细讨论不能改变本上诉的结果。因此，我们无需触及、因而保留申请人在Dhanasar框架下是否符合国家利益豁免资格的问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

申请人未能确立作为持有高级学位的专业人士成员或作为具有特殊能力的人士的分类资格。因此，申请人未能表明符合国家利益豁免资格。我们将驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。