MAY212024_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：30354389 日期：2024年5月21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管理专家，寻求以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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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属于特殊能力个人。此事现上诉至本办公室。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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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 underlying 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

科学、艺术或商业领域的特殊能力，指显著高于该科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。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标准的文件。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业水平。2

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS 此前已确认该两部分审理方法在特殊能力个人情形下的适用性。

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，其随后必须证明其值得“在国家利益”下获得工作邀请要求的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质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。

同上。

二、分析

申请人拟通过其人力资源咨询公司 '----------' 在美国担任人力资源管理专家，作为该公司的所有者和董事总经理。该公司计划为美国的中小型企业提供人力资源咨询和专业发展服务。

如上所述，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。申请人声称其以特殊能力个人身份符合 EB-2 签证分类资格。审理主任认定申请人不符合 EB-2 签证分类中特殊能力个人的资格，因为其未满足条例所列六项标准中的至少三项。

在上诉中，申请人坚持其以特殊能力个人身份符合 EB-2 签证分类资格，并主张审理主任未依优势证据标准客观评估所有证据。

申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“更可能为真”或“很可能”为真。为确定申请人是否已依优势证据标准履行其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

特殊能力。见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

3 另见 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本质上属于酌情性质）。

如上所述，申请人必须首先满足特殊能力个人分类的至少三项条例标准。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构所授予的学位、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已确立该标准的资格，本办公室同意。申请人提交了其来自 的文凭和成绩单，以及 Scholaro, Inc. 的学历评估报告。这些文件证明申请人在巴西 获得的人力资源管理文凭相当于在美国完成人力资源管理学士学位三年本科课程。因此，其满足该标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示外籍人士在其所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)。

审理主任认定申请人未确立该标准的资格。经重新审查，本办公室认定申请人未提交充分书面证据证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 条例的明文规定。

申请人提供了其前任雇主的声明、其简历以及来自巴西联邦共和国的数字就业记录。申请人前任雇主的声明表明，申请人曾于2021年2月12日至2021年4月30日（约两个月）在一家公司担任办公室助理，于2012年6月1日至2013年5月3日（约11个月）在一家公司担任财务助理，于2012年6月至2018年8月（约六年零两个月）在一家公司担任独立美容顾问，于2021年5月3日至2022年8月16日（约一年零三个月）在一家公司担任客户关系分析师，以及于2017年12月1日至2018年9月10日（约9个月）在一家公司担任保护主管。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 条例要求以现任或前任雇主信函形式的证据，显示非公民在其所寻求的职业中拥有至少10年全职经验。4 申请人前任雇主的声明表明，申请人此前曾担任办公室助理、财务助理、独立美容顾问、客户关系分析师和保护主管，总计约9年零2个月。声明也未表明该等雇佣为全职雇佣。因此，声明未能证明申请人在其所寻求的职业中拥有至少10年全职经验。据此，其不满足该标准。

4 另见 6 USCIS Policy Manual, F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

执业该专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)。

审理主任认定申请人已就该标准确立资格，我们同意。在上诉中，申请人提交了她的职业身份证以及联邦区地区行政委员会出具的良好信誉证明。这些文件显示，申请人自2022年10月起在联邦区地区行政委员会注册为人力资源经理，且该注册有效期至2024年10月。申请人还提交了1965年9月9日巴西第4769号法律，该法律规定了有关从事行政技术员职业的法律。第4769号法律第14条规定，缺乏注册使得从事行政技术员职业为非法。申请人已证明她是一名注册的人力资源经理。因此，她符合该标准。

证明外籍人士曾获得表明特殊能力的薪水或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

审理主任认定申请人未就该标准确立资格。经重新审查，我们认定申请人未提交充分的书面证据，证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)法规的明文规定。

在上诉中，申请人声称我们可以核实其2022年从前雇主[已隐去]处获得的年收入高于该类别的平均水平，并提及该公司的一份声明。然而，申请人的上诉并未包含所声称的来自[已隐去]的声明。申请人仅凭无佐证的证言证据未能确立所声称的事实。参见 Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Assoc. Comm'r 1998)（指出仅凭记录在案而无佐证书面证据，不足以满足这些程序中的举证责任）。此外，申请人从前雇主处获得的年收入高于类别平均水平这一单纯事实，并不能证明她曾获得表明特殊能力的薪水。

申请人此前提交了巴西联邦共和国于2020年12月签发的数字就业记录、其2019年至2021年的所得税申报表，以及2021年6月来自Salaro BR网站的人力资源主管薪资调查。该薪资调查提供了巴西人力资源主管根据其专业级别（实习生、初级、正式专业人员、高级或大师级）的平均月薪。薪资调查表明，2021年6月作为正式专业人员的人力资源主管的平均月薪为3,518.80巴西雷亚尔（BRL）。申请人的数字就业记录表明，其2021年和2022年在[已隐去]担任业务分析师的月薪为2,568巴西雷亚尔至4,836.18巴西雷亚尔。申请人2021年的所得税申报表显示，其从[已隐去]获得的月薪为189.55巴西雷亚尔，其从[已隐去]获得的月薪为3,217.09巴西雷亚尔。

该薪资调查提供了人力资源主管的平均月薪。然而，申请人未提供比较依据，以表明其从[已隐去]作为业务分析师或从[已隐去]作为办公室助理获得的薪水能够表明其

相对于该领域其他从业者而言所声称的特殊能力。申请人提交的证据不足以确立其曾获得表明特殊能力的薪水或其他服务报酬。因此，她不符合该标准。

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

审理主任认定申请人未就该标准确立资格。经重新审查，我们认定申请人未提交充分的书面证据，证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)法规的明文规定。

申请人基于其在联邦区地区行政委员会的注册主张符合该标准。在上诉中，申请人提供了她的职业身份证以及联邦区地区行政委员会出具的良好信誉证明。这些文件显示，申请人自2022年10月起在联邦区地区行政委员会注册为人力资源经理，且该注册有效期至2024年10月。申请人还提交了1965年9月9日第4769号法律，该法律规定了有关从事行政技术员职业的法律。

记录不足以证明联邦区地区行政委员会是一个专业协会。“ 职业 ”包括但不限于建筑师、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。该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)法规将“ 职业 ”定义为进入该职业的最低要求为美国学士学位或其外国同等学历的任何职业。因此，专业协会是指要求其成员至少持有美国学士学位或外国同等学历的协会。

第4769号法律第3条规定，行政技术员职业可由三类人从事：（1）在巴西获得公共管理学士学位毕业的人；（2）在国外获得管理学士学位毕业的人；或（3）未毕业但在行政技术员领域拥有五年或以上经验的人。由于第4769号法律不要求在联邦区地区行政委员会注册以取得行政技术员资格须具备美国学士学位或其外国同等学历，记录未能确立申请人是专业协会的会员。第4769号法律第7条规定，行政技术员联邦委员会为行政技术员职业提供指导和纪律约束。虽然申请人提供了证据证明她在巴西政府监管机构注册以取得人力资源经理资格，但她未证明她是专业协会的会员。因此，她不符合该标准。

证明因成就和对行业或领域作出重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

审理主任认定申请人未就该标准确立资格。经重新审查，我们认定申请人未提交充分的书面证据，证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)法规的明文规定。

在上诉中，申请人主张，她应联邦区副区长和联邦区军事议院之邀，于12021年在I向女性军事警察官员和公务员作了演讲，并且她提交了一份由联邦区军事警察军官团的I _____签署的声明。尽管该声明表明申请人是关于女性创造性生产力的演讲的演讲人，但它并未说明申请人为何被选为演讲人，以表明她受邀在该活动上作演讲是因为她在人力资源管理领域因成就和重大贡献而获得认可。

申请人还主张她出现在[已隐去]的《Applause》杂志上，该杂志刊登了她的照片和姓名，这是对她作为该公司独立销售总监角色的认可，也是由于她为传承公司创始人遗产所做的工作而在公司内取得的重大成就。她出现在公司杂志上可能支持她对其前雇主的贡献。然而，申请人未证明她出现在公司杂志上表明她因对人力资源管理领域或销售行业的成就和重大贡献而获得认可。

申请人此前提交了其前同事、她作为活动策划者、教师和演讲者提供志愿服务的教堂的传道人、该教堂的一名志愿者同伴以及她的学生或学员的支持信。这些信件赞扬申请人是熟练的人力资源管理者，是敬业且有创造力的专业人士。这些信件还认可申请人对前雇主作为财务和人力资源部门助理所作的贡献。尽管这些信件确立申请人为前雇主所做的工作以及她为教堂提供的志愿服务使其雇主、学生、学员和教堂其他成员受益，但它们未包含具体细节说明为前雇主履行工作职责或为教堂提供志愿服务如何构成对人力资源管理领域成就和重大贡献的认可。因此，申请人不符合该标准。

基于上述理由，申请人未能以优势证据标准证明其至少满足六项监管标准中的三项。由于申请人未能证明其至少满足六项标准中的三项的资格，我们无需就申请人是否已达到特殊能力分类所要求的专业水平作出最终实质审查。此外，由于本决定中所指出的问题决定了申请人上诉的结果，我们无需就是否其有资格或以其他方式在自由裁量权下值得获得国家

利益豁免作出决定，依据Dhanasar分析框架。因此，如有需要，我们将把这些事项留待未来审议。5

III. 结论

由于申请人未能以优势证据标准证明其是持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人，申请人未能证明其符合EB-2签证分类的资格。由于申请人未能表明其符合EB-2签证分类的资格，我们无需就是否其有资格或以其他方式在自由裁量权下依据Dhanasar分析框架值得获得国家利益豁免作出决定。

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项均被视为本决定的独立且替代性依据。

裁定：上诉被驳回。

5 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果而言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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。