NOV172023_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

案卷编号：28650308 日期：2023年11月17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）

申请人是一名人力资源通才，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，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该基于就业的第二优先（EB-2）类别相关的职位邀请要求。见该法第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）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

内布拉斯加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有资格被归类为具有特殊能力的个人，且根据我们首次在 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中阐明的分析框架，不需要对职位邀请要求及因此对劳工证的自由裁量豁免。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。

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签证类别的资格，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个人。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位邀请要求符合国家利益，但前提是申请人已明确确立EB-2类别的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 处的法规将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇的专业知识程度 ”。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) 由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验；

(C) 从事该职业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证明该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该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不易适用，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类别资格。我们将随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示他们被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。

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类别移民的资格，我们将评估豁免职位邀请要求及因此劳工证的国家利益。

虽然法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar（见上文）中提出了裁决国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar 指出，USCIS可作为自由裁量事项，向被归类为EB-2类别的申请人授予对职位邀请及因此对劳工证的国家利益豁免，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，豁免职位邀请要求及因此劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

申请人是一名人力资源通才，寻求基于其特殊能力证明EB-2类别的资格。申请人必须证明专业知识显著高于通常所遇，以表明其具有特殊能力。为支持此点，记录包含一份由_____颁发给他们的证书，以纪念完成工商管理专业战略人员管理研究生专修课程、 purporting to evidence their work experience 的信件、社会人力资源管理协会（SHRM）和人力资源发展学院（AHRD）会员资格的证据、申请人所在国一个区域行政委员会签发的专业身份卡、推荐信、有意聘用申请人服务的人士的来信、专业证书、出版物文章、个人陈述、商业计划以及专家意见书。

我们同意审理主任的最终决定，即申请人不具有特殊能力，因此在类别上不符合EB-2资格。审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的一项。具体而言，审理主任认定申请人证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)所载标准，但未满足其余任何标准。1 经重新审查，我们同意审理主任的意见，并认定申请人已证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)所载标准，但基于下述理由未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载其余标准中的任何两项。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该非公民在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人最初提交了一封来自~----------~的信件，证明他们自2011年3月21日至2018年5月10日受雇，不足10年，担任人力资源分析师的全职职位，履行他们拟在其拟从事事业中履行的人力资源通才职责。

针对审理主任的拒绝意向通知（NOID），申请人提交了两封来自前雇主的额外信件，以证明在人力资源通才或实质相似职位中拥有10年全职经验。我们在 Chawathe 中认定，移民程序中的证明标准是优势证据，举证责任始终在申请人。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证词等形式提供符合适用法定、法规和政策规定的证据，足以使问题得到实质裁决。

1 申请人未提交证明已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据，以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)所载标准，也未提交同行、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，以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)所载标准。

申请人提交的额外信件不足以证明他们拥有至少10年人力资源通才的全职经验。来自I I的信件，申请人在2004年1月至2006年12月期间在该处工作，不足以作为现任或前任雇主出具的就业证据，因为申请人在I I的就业并非人力资源通才或实质相似职位。申请人I I曾担任行政秘书，“ 负责接收客户请求 ”、“ 进行预订 ”以及“ 签发旅行和税务文件 ”。

申请人还提交了一封据称是其前雇主处前同事的信函，该信函撰写人此后已更换工作，现就职于L...------r------。该信函撰写人及据称的前同事在印有[已隐去]信头的信纸上出具信函，证明申请人自2007年5月至2010年5月期间在[已隐去]人力资源部门全职工作，履行类似于人力资源通才所应承担的职责，如招聘、选拔和培训。一封来自前同事、却使用申请人从未工作过的雇主信头的信函，并非来自申请人曾在其处全职从事其作为美国拟议事业一部分而寻求从事的职业的现任或前任雇主的信函的主要证据。它充其量只是次要证据。法规允许我们仅在证明主要证据不可获得的情况下接受次要证据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(2)。记录中不包含任何证据支持为何以前雇主信函形式存在的主要证据要么不存在、要么无法获得。此外，记录中没有任何相关、重要或有证明力的证据支持该信函撰写人是申请人的前同事。因此，在未提交所需证据时固有的不可资格推定，未被申请人据称前同事的信函所反驳。所以申请人的证据未达到法规的最低要求，无法可靠地记录其作为企业家的10年全职经验。

当如本案情形，申请人因证据不重要、不相关或不具证明力而未能以优势证据达到说服责任时，随之而来的是其未能证明有资格获得其所寻求的福利。基于上述所有理由，我们认定申请人未能证明其在财务分析师职业中拥有至少10年全职经验。因此申请人没有也无法满足法规要求以达到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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

申请人提交了一张来自'----------'的职业身份证，将其身份标明为限于旅游促进行业领域的管理人员。申请人主张这是其从事人力资源通才职业的执照证据。执照和认证表明一个人具备从事某项工作所需的特定知识或技能。执照通常由官方政府机构授予，赋予从事某一职业的法律权限。认证虽并非从事某一职业所始终必需，但通常要求证明具备从事特定工作的能力。申请人的职业身份证反映的是作为旅游促进行业领域管理人员的登记，而非执照。它似乎涉及一个广泛的

在“行政”领域工作的人员类别，但与任何特定专业或职业无关。记录中的证据未证明该登记与履行申请人专业或职业的总体职责相关。且记录中的证据未描述该登记如何证明申请人具备履行其拟议人力资源通才工作职责的能力。记录未表明该登记反映申请人满足了何种标准。记录也未表明该登记是否必须定期更新或续期，以确保持有该登记的个人维持该登记所声称反映的能力或标准。因此我们无法认定申请人拥有从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。

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

申请人在人力资源管理协会（SHRM）和人力资源发展学院（AHRD）的会员资格不足以作为专业协会会员资格的证据。人力资源通才这一职业未出现在《移民与国籍法》第101(a)(32)条所载的职业清单中，也未作为通常要求学士或更高学位的职业被列入。见《序言附录A更新——按O*NET-SOC职业划分的教育和培训类别；美国永久就业移民劳工证及在O*NET工作区数据不可用时确定工作区值的程序》，86 Fed. Reg. 63070（2021年11月15日）。记录未充分描述加入这些组织的标准，因此我们无法认定SHRM或AHRD的会员资格专为专业人士保留。因此，记录未能令人信服地将申请人在SHRM或AHRD的会员资格描述为法规所设想的专业协会会员资格，我们认定申请人未满足该标准。

III. 结论

申请人未证明符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中至少三项的资格。因此其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下三项标准的初步证据要求。且我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否已达到特殊能力分类所需的专业水平。此外，我们无需就申请人作为自由裁量事项是否有资格或 otherwise 依据Dhanasar分析框架值得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不可资格时拒绝在上诉中处理替代问题）。基于上述理由，上诉被驳回，每一项均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。