NOV292023_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

案号：28467062 日期：2023年11月29日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名汽车行业的生产主管，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。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)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以酌情批准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，认定申请人未能证明其符合EB-2分类或国家利益豁免的资格。此事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予以重新审查。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、艺术或商业领域具有特殊能力个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

职业被定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交文件

1 职业应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。本法第101(a)(32)条。

以满足六类证据中的至少三类。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该分类的资格。3 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“国家利益”方面的酌情豁免。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，USCIS 可以酌情4批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。5

二、分析

申请人打算在美国从事工业生产管理领域的工作，担任机械师、安装工和维修工的主管。如上所述，为证明作为特殊能力个人的资格，申请人必须首先提交文件，满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)中六类证据中的至少三类。如下文所述，经审查记录，本办公室认定申请人未能证明其符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。

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、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人提交了其大学文凭以及来自巴西...._____大学中心的学业成绩单的文件。审理主任认定申请人“未提交证据证明其拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度和培训证书。”然而，这一评估在评价申请人是否满足本项标准时是不恰当的；此类分析适合在进行最终实质审查时进行，而此处并非最终实质审查。因此，本办公室撤回审理主任关于本项标准的结论。由于申请人已提交官方学术记录，显示其拥有来自与所主张特殊能力领域相关的学习机构的文凭，本办公室认定记录满足本项标准。

2 如果此类证据不易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 此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

4 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

5 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

来自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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

审理主任认定申请人满足本项标准。记录包括其前雇主（一家汽车制造商）出具的符合条例规定格式的信函，证明申请人在该公司以多个工业操作和管理职位拥有十年全职工作经验。记录满足本项标准。

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)。

申请人不主张满足本项标准，且记录中不包含与其拟从事职业相关的任何执照或认证。因此，本办公室视为该问题已被放弃，不再进一步讨论本项标准。6

显示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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人最初提交了税务文件，显示2017年至2020年的收入在R$112,220.95至R$131,450.58之间。审理主任认定记录缺乏可比证据，以显示申请人所在领域内其他具有特殊能力的主管人员的薪资或报酬。审理主任还认定申请人未提供证据证明其基本薪资报酬是由于其领域的特殊能力。在上诉中，申请人重新提交了其税务文件，以及一份书面论证意见，其中提供了未注明日期的网页7的一部分，该网页称：“ 如今，从事生产经理工作的人平均薪资为R$2,739.33。 ”申请人称这是2021年相当于年薪R$32,868.00的月薪，且其纳税申报表“ 显示我在巴西工作时的报酬优越性 ”。然而，申请人未提供网页上所载薪资信息的来源，也不清楚“ 生产经理 ”——一个可能适用于任何数量行业或领域职位的术语——是否代表申请人在其提交税务信息的年份期间的职业。记录中不包含显示申请人薪资表明其相对于该领域其他工作人员所主张特殊能力的证据。8 申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。记录不满足本项标准。

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

申请人提交证据以证明其是美国管理协会（AMA）的会员。审理主任认定申请人未满足本项资格类别

6 未在上诉中提出的问题视为放弃。见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。
7 该网页在书面论证意见中引用为 https://www.vagas.com.br/cargo/encarregado-de-producao。
8 一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

因为其未提交证据，使USCIS无法判定该协会是否属于专业性质。在上诉中，申请人称“ USCIS在接纳会员方面要求的证明文件超出了协会本身所要求的范围 ”，并请求重新审查该标准。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为：以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业的最低要求之任何职业。因此，专业协会是指要求其会员为条例所定义之某一专业成员的组织。记录中没有任何信息表明AMA会员资格要求至少取得学士学位，以证明其符合EB-2资格目的下的专业协会资格。记录不满足该标准。

由同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域作出的重大贡献予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

审理主任认定申请人不符合该标准。在上诉中，申请人强调，最初纳入记录的推荐信并非仅仅是同事出具的意見信，而是来自其 employment 层级中高于其职位的人士。经审查，记录中包含数封来自申请人此前工作单位（巴西一家大型汽车公司）管理人员的信件。这些信件强调了申请人的专业素养、技术技能以及其在任职期间对多个项目的成功管理。尽管这些信件讨论了申请人作为工业生产经理的资质，但并未提及对汽车行业或工业管理领域内任何成就的认可或对该领域的贡献。这些信件未提及申请人因其领域内的成就或重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。记录中亦无其他文件涉及申请人的工作在汽车行业或工业管理领域产生的任何影响。记录不满足该标准。

申请人未能证明其符合8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii)项下六项证据标准中的三项，因此其未能满足证明其作为特殊能力个人之资格的初步要求。因此，我们无需就是否被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇水平之专业知识程度进行最终实质审查。尽管如此，我们已审查全部证据并认定其不符合该类别所要求的高标准。虽然申请人具备汽车行业管理领域的机械知识和经验，但记录未显示其专业水平在该领域中非同寻常或脱颖而出。

总之，申请人未能证明其符合EB-2类别中作为持有高级学位的专业人士的资格，或者作为具有特殊能力个人的资格。因此，其不符合国家利益豁免资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See 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 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其符合EB-2类别的资格。该申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。