APR112024_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：30231855 日期：2024年4月11日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名食品行业管理顾问，寻求以特殊能力个人的身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《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，认定申请人未能证明其符合所请求的分类资格，也未能证明豁免该分类的工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。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重新审理（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。

经重新审理，本办公室将驳回上诉，因为申请人未能证明其符合所请求的EB-2分类资格。由于这一已确认的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于其是否符合豁免该分类工作邀请要求（从而豁免劳工证）的国家利益豁免资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其裁决为达成结果所不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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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的人员。本法第203(b)(2)(B)(i)条。特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于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以下至少

六类证据中至少三类的文件。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。2 若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以判定证据整体是否显示其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦确立EB-2签证分类的资格，申请人还必须证明其值得裁量性地豁免工作邀请要求，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项3授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议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议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、特殊能力

首先要处理的问题是申请人是否确立了其EB-2分类的资格。申请人主张作为特殊能力个人具备资格。4

申请人是一名厨师和食品行业管理者，“ 拥有创新方法以及在制作食品和执行高水平服务方面的深厚专业知识 ”。申请人主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)六项标准中的至少三项。具体而言，申请人主张其在该行业拥有至少十年全职经验（B）、持有从事该专业的执照或职业认证（C）、因服务而获得表明特殊能力的薪资或其他报酬（D），以及专业协会会员资格（E）。申请人进一步主张记录中包含可比证据，以依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)确立其资格。

审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人记录未能依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中的任何一项确立其作为特殊能力个人的EB-2分类资格。审理主任指出，记录中证明申请人经验和薪资的推荐信未附经认证的英文翻译。5

1 若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此前已确认这一两步审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另参见 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裁决中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。
4 申请人未主张，且记录中亦无证据证明，其属于持有高等学位的专业人士。
5 提交给USCIS的任何含有外国语言的文书均应附有完整的英文

审理主任还指出，记录中未包含证明申请人持有从事该专业的执照或职业认证或其专业协会会员资格的证据。关于可比证据，审理主任指出，申请人未提交证据证明六项标准不适用于其从事的领域，也未解释所需证据无法获得的原因。

申请人未对补件通知提交答复。审理主任审查并分析了初次提交时附上的证据，并否决了该申请。审理主任认定，记录未能证明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中的任何一项标准以表明其为特殊能力个人，因此其不符合所请求的EB-2分类资格。

在上诉中，申请人称其在接收USCIS信函方面屡遇困难，未在截止日期前收到补件通知。6 她提交了向USCIS查询请求补件通知副本的证据，以及她未能及时提交的补件通知答复。随上诉，申请人提供了证明其作为厨师和活动推广人的经验和薪资的信件的经认证英文翻译。

由现任或前任雇主出具的证明该个人在为其寻求的职业中拥有至少十年全职经验的信函形式的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

该标准侧重于申请人在美国打算从事的职业中的经验证据。申请人提交了数名个人的信函，称其于2005年至2021年期间提供厨师服务。7

来自_____的_____的一封信函称，申请人于2005年8月20日至2021年1月19日期间担任厨房厨师。然而，该信函未记载该经验是全职还是兼职。此外，该信息与记录中申请人的简历和商业计划不一致，后者称其于2005年至2018年以及2021年至2022年期间担任_____的厨师。8

译文经译者证明为完整、准确，且经译者证明其有能力将该外语翻译成英文。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。

6 USCIS记录显示，补证通知（RFE）于2023年2月13日按申请书上所列地址寄送给申请人，但被退回为无法投递。2023年7月10日又向她寄送了一份副本。

7 正如审理主任所指出的，申请人在初次提交时提交了证明其厨师经验的信件，但未包括这些信件的经认证英文译文。虽然这不是我们裁决的依据，但我们注意到这些信件均未载明申请人的经验起止日期。此外，一封来自_____的信件证明的是另一人在机械工程方面的经验，完全未提及申请人。

8 我们还注意到，该信息与申请人于2018年向美国国务院提交的非移民签证申请不一致。在该申请中，申请人称自2002年3月起，她在巴西的I I（一家玻璃和水晶企业）担任销售代表。由于申请人此前未获知该信息，故其不构成我们裁决的依据。但是，在任何进一步提交的材料中，申请人必须解决这一不一致之处。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利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人必须通过有资质、客观的证据解决记录中的任何重要不一致之处。Matter of Ho, at 591-92。

来自 的第二封信将她确定为I 的合伙人和总裁。在该信中， 称申请人自2005年12月至2021年1月以厨师和活动推广人的身份向该公司提供服务。然而，该经验的日期与申请人声称在_____的经验重叠，且该信未记录申请人的经验是全职还是兼职。

来自 of 的一封信称，申请人“ 自2005年至2021年在美食领域向我们提供服务，满足公司所有纪念活动、会议、晚宴、生日、聚会的需求。 ”然而，该经验的日期与申请人声称在I I
I I及其他处的经验重叠，且该信未记录申请人的经验是全职还是兼职。

来自 of the 的一封信称，申请人自2005年8月20日至2021年1月15日“ 向___提供服务，最初担任厨师，后来担任厨师和活动推广人 ”。然而，如上所述，该信息与其他证据不一致，且未记录该经验是全职还是兼职。

来自_____ of the 的一封信称，申请人“ 自2015年12月至2020年12月以行政和运营方式在美食领域提供服务…… ”。然而，该经验的日期与申请人声称在I I及其他处的经验重叠，且该信未记录申请人的经验是全职还是兼职。

申请人称她是企业主而非雇员，“ 因此，为满足该标准，前雇主或现任雇主的信件不适用。 ”虽然我们承认申请人可以提交其前客户的信件以支持其厨师经验，但记录并未确立她是自雇。这些信件未表明申请人的服务是通过她自己的企业订约提供的。记录也未包括客观的书面证据，证明申请人通过她自己的企业以全职方式提供厨师服务至少十年。

由于记录缺乏证据证明申请人在其寻求在美国提供服务的职业中至少有十年全职工作经历，她未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的标准。

从事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)

申请人在其初次提交中表示，她提供了“ 巴西劳工部签发的执照卡 ”以证明其满足该标准。审理主任在补证通知（RFE）中称未提交任何证据以满足该标准。在上诉中，申请人称她提供了

她“巴西劳工部签发的就业身份证”，随原始提交一并提交，但未提交该文件的副本。

经审查记录，我们认定申请人未提供证据证明她拥有从事其专业的执照或认证。因此，申请人未确立其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的标准。

证明个人已获得薪金或其他服务报酬，且该薪金或报酬显示特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

关于该标准，申请人在其初次提交中以及在上诉中再次表示，记录其厨师经验的信件也记录了其显示特殊能力的薪金。记录中的信件称，申请人作为厨师每场活动赚取R$7,500至R$10,000。

审理主任在补证通知（RFE）中指出，记录未包括书面证据以证明申请人的服务如何基于其特殊能力带来薪金、支持申请人所称薪金的税务文件或其他相关证据。申请人在上诉中未提交任何其他证据以支持其符合该所称标准。

在初次提交时，申请人提交了Salario BR的薪金调查，显示2022年“行政顾问”职位的薪金数据。然而，由于该薪金数据针对的是与申请人获得报酬的职业不同的职业，我们被排除基于该数据分析申请人的每场活动收入。因此，申请人未确立其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准。

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

在上诉中，申请人称：“未提交任何证据以满足该标准。”因此，我们视为该理由已被放弃。未在上诉中提出的问题视为放弃。See, e.g., Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021) (citing Matter of RA-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012))。

同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域的重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

申请人在上诉中首次主张其满足该标准。她引用了记录其厨师经验和薪金的信件。虽然这些信件赞扬了申请人的服务，但信件中描述和记录的個人认可并未证明她因对更广泛烹饪领域的“成就和重大贡献”而获得认可。因此，申请人未证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准。

申请人未提交所要求的初始证据以证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中的至少三项，因此我们无需进行最终实质审查

分析以确定证据整体是否显示她被认可具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

III. 国家利益豁免

申请人主张其满足Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884所设分析框架的全部三项要件。她称其拟从事的事业是继续利用其专长和知识担任“ 食品行业管理顾问 ”。

在补证通知（RFE）中，审理主任处理了初次提交时提交的证据，并给予申请人机会提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格。如上所述，申请人未提交对补证通知（RFE）的答复。

审理主任认定申请人提交了充分证据证明其拟从事的事业具有实质价值。然而，她认定申请人未证明其拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位推进其拟从事的事业，或总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人提交了一份商业计划。

申请人未确立其符合EB-2分类的资格，因此作为自由裁量事项不符合获得国家利益豁免的条件。尽管申请人在上诉中主张其满足Dhanasar分析框架下的全部三项要件且审理主任认定相反有误，但如上所述，我们将保留这些问题。9 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未能证明她有资格被归类为具有特殊能力的人士，也未能证明她以其他方式符合EB-2类别的资格。因此，基于上述理由，该申请将继续被拒绝，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

9 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其国家重要性、她处于有利地位以推进拟议事业，或者总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求会对美国有利。在上诉中，申请人提交了一份商业计划，预计该企业在五年内将总共雇用27名员工，并实现净利润184,481美元。该证据未能证明使用申请人的经验将产生超出惠及其自身公司和客户范围的重大积极经济影响，或在餐厅管理领域具有更广泛的影响。此外，申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国有益、其贡献涉及紧迫的国家利益、潜在创造就业机会，或者其自雇不会对美国工人产生不利影响。申请人在上诉中的主张未能证明她满足Dhanasar三要件中的全部要件。