APR152024_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

案由：30708335 日期：2024年4月15日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名金融分析师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《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基于就业的第二优先（EB-2）类别的职位邀请要求的国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。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。1

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特殊能力个人的分类资格，且依据我们在 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中宣布的分析框架，未能证明可获得对职位邀请要求（并因此对劳工证）的自由裁量豁免。2 我们驳回了随后的上诉，认定申请人未能证明其是具有特殊能力的非公民。见 In Re: 27674457 (AAO Sept. 13, 2023)。现本事项基于合并的重新开案动议和复议动议提交至我们面前。申请人主张我们“未能考虑相关证据或提供事实[原文如此]准确的分析”，且我们的决定“不正确”。除律师的书面论证意见外，未提交新证据。

1 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

2 审理主任认定申请人拟从事的事业具有重大价值，但未能证明其事业具有国家重要性、其处于有利地位推进其事业，或总体而言豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）将有利于美国。在我们驳回申请人上诉时，我们对这些问题保留了决定。由于我们无需就是否作为自由裁量事项，申请人符合资格或在 Dhanasar 分析框架下以其他方式值得获得国家利益豁免作出决定，我们特此保留这些问题。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不必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人以其他方式不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经审查，我们将驳回重新开案动议，因为该动议不符合适用要求。此外，我们将驳回复议动议，因为该动议未能证明我们错误适用了法律或政策，或申请人符合所请求福利的资格。

一、重新开案动议

重新开案动议必须陈述新事实，并由宣誓书或其他书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。我们对动议的审查仅限于审查我们最新的决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(ii)。我们可批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。见 Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)（要求新证据具有改变结果的可能性）。

在动议中，申请人提交了律师的书面论证意见。申请人的重新开案动议未陈述新事实，也未包含新的书面证据。见 8 C.F.R. 103.5(a)(2)。由于该动议不符合适用的监管要求，我们必须予以驳回。见 8 C.F.R. 103.5(a)(4)。

二、复议动议

复议动议必须证明我们先前的决定基于对法律或政策的错误适用，且根据决定时诉讼记录中的证据，该决定是不正确的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。我们对动议的审查仅限于审查我们最新的决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(ii)。我们可批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。

在动议中，申请人质疑我们先前决定的正确性，在该决定中，经我们重新审查后，我们认定申请人未能证明其符合表明EB-2分类特殊能力所需的任何标准。3 申请人主张，我们“ 通过错误的结论和对 Matter of Dhanasar 的误解，在认定申请人未确立EB2-NIW申请所需标准方面犯了错误 ”。申请人声称我们“ 施加了超出 8 CFR 204.5 规定的新颖实质性要求 ”。其次，申请人主张我们驳回其上诉“ 是由于未能考虑相关证据或提供事实准确[原文如此]的分析 ”。最后，申请人称“ 官员不得任意、不一致或依赖偏见或假设行使自由裁量权 ”。

关于我们基于“ 个人偏见 ”驳回申请人上诉的主张，申请人未充分解释该决定如何构成个人偏见，或对不同相关监管标准的分析如何构成个人偏见。因此，我们无法进一步处理此论点。

3 德克萨斯服务中心审理主任认定申请人已满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所载六项标准中的四项。然而，审理主任在最终实质审查中认定申请人未能证明其是具有特殊能力的非公民。

其次，申请人主张我们未能考虑相关证据或提供准确的分析。我们不同意。在题为“ 分析 ”的部分中，我们根据监管框架对申请人EB-2分类资格进行了全面审查。具体而言，我们使用 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中的标准审查了申请人作为具有特殊能力的非公民的分类资格。

我们阐述了为何申请人未能证明其已从与金融分析相关的学院、大学、学校或其他教育机构获得学位、文凭、证书或类似奖项。我们认定申请人未能证明其 Titulo de Tecn ó logo（技术专家职称）文凭与其特殊能力领域相关，因为该文凭属于系统分析与开发领域。记录中的证据未能证明这两个领域之间的关系。申请人主张其技术专家职称文凭“ 不仅与其工作领域相关，而且使其从其他专业人士中脱颖而出并使其杰出 ”。申请人负有以优势证据标准证明其系统分析文凭与其声称的特殊能力领域相关的责任。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。申请人引用了其前律师的断言，试图证明其文凭与其声称的特殊能力领域之间存在所需的关系。然而，律师未经证实的断言不构成证据。4 申请人在动议中未提交任何额外证据以克服此问题。因此，申请人未满足此要求。

我们审查了证据并阐述了为何申请人未能证明其在相关职业中拥有至少十年全职经验。申请人提交了其前雇主的雇佣核实信和声明。我们认定申请人未能满足其举证责任。虽然证据显示申请人拥有十年经验，但该经验并非完全在金融分析师职业中。由于申请人的工作经验未能表明其先前经验与其计划从事的金融分析师工作相关，我们认定其未满足此标准。申请人在动议中主张我们“ 未能澄清金融分析师的职位 ”。然而，举证责任始终在申请人一方。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。此外，申请人主张“ 无可争议的是[他]在该领域拥有至少10年全职经验 ”。虽然记录中的证据确实显示申请人拥有超过10年的经验，但该证据并未证明其经验是在所寻求的职业中。例如，与申请人所主张的相反，作为银行技术员和总经理获得的经验与作为金融分析师获得的经验存在实质性差异。由于申请人未提出充分证据证明其先前就业与其计划从事的金融分析师工作相关，我们无法认定其已证明符合此标准的资格。

关于执业执照或特定专业或职业认证的证据，我们认定，申请人未能证明其提交的来自ANBIMA（巴西金融与资本市场实体协会）的“ CPA-10 ”认证既不是执照，也不是该法规下充分的认证。证据未显示ANBIMA对金融分析师职业行使管辖权。此外，记录也未

4 参见，例如，Matter of S-M-, 22 l&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。

显示ANBIMA与金融分析职业相关。我们认定，申请人未满足该标准，因为他未提出充分证据证明其资格。5

在动议中，申请人通过律师主张，我们“任意地理解[]金融证书与金融领域无关。”6 此外，申请人主张，“该证书本身表明它是面向金融与资本市场实体的奖项。”我们并不如此认为。正如我们在决定中指出的，记录未确立该证书表明政府批准其作为金融分析师执业，或该认证是从事该工作所必需的。我们指出，该认证似乎对学生开放，且获得该认证的标准含糊不清。因此，该认证是否满足法规要求并不明确。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(c)，其要求“执业执照或专业或职业认证”。在动议中，申请人未回应我们对学生可获得所提供认证的关切。同样，申请人除指出需要“通过率约为70%的考试”外，未回应获得CPA-10认证的要求。记录中的证据未确立我们犯了错误。

接下来，我们审查了申请人关于其已获得高薪或其他服务报酬从而显示特殊能力的主张。在审查申请人先前就业的收入证明后，我们认定，其未确立其薪资或报酬达到与特殊能力非公民相称的水平。我们认定，申请人未提出证据使我们能够将特殊能力金融分析师的薪资或报酬与普通金融分析师的薪资或报酬进行充分比较。在动议中，申请人主张其“选择使用总经理职业作为参照点……因为金融分析师的职责是经理职责和职务的子集。”我们认定该论点无济于事，因为这两个职位并不等同。根据O*Net Online，总经理的主要职责是“[p]规划、指导或协调运营……监督多个部门或地点。”相反，O*Net Online指出，金融分析师的主要职责是“[c]对涉及项目或财务数据的信息进行定量分析……包括企业估值。”与金融分析师的职责相比，总经理的职责过于笼统，不适合用作比较。因此，申请人的论点不具说服力。

申请人提交了其持有协会会员资格的证据。具体而言，申请人提交证据表明其是银行与金融企业雇员工会（“工会”）的成员。我们认定，根据该法规，此类会员资格不足以显示专业协会会员资格。我们的理由是，记录未包含关于工会组成的充分证据，使我们无法认定其为专业协会。因此，我们认定申请人未满足该标准。在动议中，申请人主张，我们关于申请人工会会员资格不属于

5 在动议中，申请人通过律师主张，我们未考虑其主张“与其领域完全一致”的“抵押贷款发起人执照”。然而，该论点因与“CPA-10”证书相同的原因而不成立，因为记录未确立抵押贷款发起人执照如何与金融分析师职业及所主张的特殊能力领域相关。

6 律师未经证实的断言不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重”）。

显示专业协会会员资格类型的结论是“越权”。7 法规标准要求，“专业协会会员资格证明。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。申请人关于“由银行与金融企业雇员组成的协会……是专业协会”的论点无济于事。申请人未说明工会会员如何由专业人士组成。在动议中，申请人未提交会员标准以进一步解释会员结构。即使我们认定申请人已证明其会员资格，其仍未满足达到最终实质审查前初步门槛认定所需三项标准中的三项。

最后，关于同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域重大贡献的认可证据，我们认定申请人未提交充分证据证明其符合该标准。申请人提交了信件、证书和一张奖项照片，试图显示其满足该标准。然而，我们认定，尽管信件包含对申请人过去工作表现的赞美性陈述，但这些陈述并不对应申请人作为金融分析师具有高于通常遇到的专业知识。我们注意到，申请人提交的证书和奖项未充分表明申请人如何具有特殊能力，或它们如何构成法规下的“重大”。

在动议中，申请人主张，“无可争辩的是，[申请人的]记录展示了其在金融行业的特殊专长。”虽然我们再次注意到赞美性陈述，但证据未达到，且在动议中，申请人未证明其履行了举证责任，即证据构成“对行业或领域成就和重大贡献的认可”。

在上诉中，我们认定申请人未确立符合适用法规中六项标准中的任何一项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。因此，申请人无法超过8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下满足三项标准的初步证据门槛。由于申请人未确立其满足初步证据要求，我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到特殊能力分类所需的专业知识水平。8 然而，即使我们在最终实质审查中考虑整体证据，我们也会认定证据未达到特殊能力水平。此外，我们认定无需触及申请人作为自由裁量事项是否有资格或 otherwise 根据Dhanasar分析框架值得国家利益豁免的问题。9

7 在最终实质审查中，申请人的会员资格会被进一步评估，以确定其是否表明具有显著高于该领域通常遇到的专业知识程度。另一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
8 参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，首先计算文件，然后，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下考虑）。另一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
9 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见Matter of L-A-C-, 26 l&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时，拒绝在上诉中触及替代问题）。

申请人未确立我们先前的决定基于对法律或政策的错误适用。10

III. 结论

重新开案动议不符合适用法规要求。此外，复议动议未证明我们先前的决定基于我们作出决定时对法律或政策的错误适用。因此，动议将被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。

10 尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说服责任。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）中举证责任的定义（表明举证责任包括举证义务和说服责任）。