JAN192017_02B5203 · 普通EB-2 · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室 非先例决定

案由 A-C- 日期：2017年1月19日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名餐馆业主，寻求被归类为具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对通常附属于该移民类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第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）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请（并因此对劳工证）的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任最初批准了该申请。在对记录进行进一步审查后，审理主任认定申请人不符合所寻求的资格。因此，审理主任向申请人送达了两份撤销移民签证申请批准的通知（NOIR），列明了撤销理由，并最终撤销了该申请的批准。审理主任认定申请人不符合特殊能力人员的分类资格，且她未能证明豁免职位邀请要求将符合国家利益。

本事项现因上诉而由本办公室审理。在上诉中，申请人提供了补充文件，并主张她满足作为特殊能力人员资格的举证要求。申请人进一步主张她“ 符合劳工证要求豁免的资格 ”。

经重新审查，本办公室驳回上诉。

一、法律

国土安全部部长“ 可随时以他认为良好和充分的理由，撤销任何申请的批准[。] ”该法第205条，8 U.S.C. § 1155。移民上诉委员会对通知撤销的讨论如下：

[A] 在发出通知时记录中的证据，若未获解释和反驳，将因申请人未能履行其举证责任而足以构成拒绝签证申请的理由，则撤销签证申请意向通知即属以“ 良好和充分理由 ”适当发出。撤销决定将被

案由 A-C-

维持，若在作出决定时记录中的证据，包括申请人为反驳撤销意向通知而提交的任何证据或解释，将足以构成此种拒绝。

Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)（引用 Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础签证类别的资格，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。由于该类别通常要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条相关部分规定：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 职位邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了以下六项标准，个人必须至少满足其中三项，方可在科学、艺术或商业领域作为具有特殊能力的外国人取得资格：

1 根据2002年《国土安全法》（“ HSA ”）第1517条，Pub. L. No. 107-296, 116 Stat. 2135, 2311（编纂于 6 U.S.C. § 557 (2012)），该法条款中描述由HSA从司法部长或其他司法部官员转移至国土安全部的职能时，任何对司法部长的提及“ 应视为指 ”国土安全部部长。另见 6 U.S.C. § 542 注 (2012)；8 U.S.C. § 1551 注 (2012)。

(b)(6)

案由 A-C-

(A) 官方学术记录，显示该外国人在与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构获得学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外国人在其被寻求的职业中具有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(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。

只有那些证明“专业程度显著高于通常水平”的人才有资格被归类为具有特殊能力的人员。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

二、分析

在上诉中，申请人指出，与撤销相关“没有欺诈、虚假陈述、不当行为或新发现证据的指控”。然而，上述情形并非审理主任发出NOIR的必要条件。审理主任认定在NOIR发出时记录中的证据未显示申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下至少三项法规标准，这是撤销批准的适当依据。审理主任认识到申请被错误批准本身即构成撤销移民申请批准的充分和良好理由。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 第590页。

A. 特殊能力的证据标准

记录显示，自2008年以来，申请人在加利福尼亚州拥有并经营 。如下文所述，对记录的审查表明她未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下至少三项相关证据标准。

官方学术记录，显示该外国人在与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构获得学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

(b)(6)

案由 A-C-

申请人提交了一份官方学术记录，显示她从 获得工商管理学士学位。因此，申请人已证明她满足该法规标准。

现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外国人在其被寻求的职业中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

申请人表示“ 她作为企业主的时间不足十年 ”，因此不满足该标准。

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)。

申请人称“ 她未从事需要专业执照或认证的专业 ”。因此，她不满足该标准。

证据显示该外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人提供了来自 的W-2表格（工资和税务报表），反映她2010年收入24,000美元，2015年收入45,600美元。她还提交了美国人口普查局的数据，显示2009年“ 非农自雇 ”的平均收入为28,414美元；来自 的信息称2011年美国小企业主的全国平均薪资为44,576美元；以及来自 的报告指出2009年女性小企业主的平均年薪在25,000至70,000美元之间。

由于申请人2010年24,000美元的收入低于上述平均工资数额，她未能证明该报酬体现了特殊能力。关于其2015年的W-2表格，申请人是在2012年3月19日提交申请之后才获得该薪水的。我们指出，资格必须在提交申请时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。无论如何，根据所提交的数据，申请人未能证明其2015年的薪水反映了特殊能力。因此，申请人未能确立其符合该法规标准。

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

申请人提交了一封2016年6月来自 商会的信函，感谢她“ 过去一年的支持 ”以及“ 选择成为商会会员 ”。此外，她还提交了一份来自 商会的感谢证书，“ 感谢其在2016-2017年度的持续支持 ”。我们指出，该信函和证书是在申请提交日期之后签发的，因此与其提交申请时的资格无关。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。此外，尽管这些文件表明申请人支持了 商会并“ 选择成为商会会员 ”，但它们并未

提供该协会的会员资格要求，也未以其他方式表明该会员资格是针对专业人士的。基于上述理由，申请人未能证明其符合该法规标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证明。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人主张，来自商会的2016年6月信函和感谢证书符合该标准。该信函称：“ 您的财务贡献以及时间和奉献，帮助维持了商会作为我们社区企业和公民的有力倡导者。您的承诺表明您希望在这个社区中对影响您及其他人的事务拥有发言权[.] ”申请人未能确立其向当地商会提供的财务支持、时间和奉献构成“ 对行业或领域的成就和重大贡献 ”。例如，记录中不包含显示申请人与 商会的活动对餐饮业或商业领域作出了重大贡献的文件证据。此外，如前所述，2016年6月的信函感谢申请人“ 过去一年的支持 ”，而感谢证书是“ 感谢其在2016-2017年度的持续支持 ”。在申请提交日期之后获得的认可不能证明申请人在提交申请时的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。

作为该标准的进一步证据，申请人指出其E-2身份，这是一种非移民分类，适用于已在美国真实企业中投资或正在积极投资大量资本的人士。她主张，USCIS多次批准代表她提交的E-2非移民签证申请，表明“ 美国联邦政府机构已认可申请人通过其商业活动对美国经济所作的贡献 ”。具体而言，申请人主张，8 C.F.R. § 214.2(e)(15)和(16)中关于边缘性的E-2法规要求“ 投资者必须证明有能力发展和指导投资企业，达到其对美国经济作出重大贡献的程度。 ”

8 C.F.R. § 214.2(e)(15)的法规将“ 边缘企业 ”一词定义为“ 目前或将来没有能力产生超过为条约投资者及其家庭提供最低生活所需收入的足够收入的企业。 ”该法规进一步指出，“ 没有能力产生此类收入，但目前或将来有能力作出重大经济贡献的企业不是边缘企业。 ”同上。8 C.F.R. § 214.2(e)(16)的法规要求外国人“ 发展和指导 ”该企业。证明她发展和指导的企业不是“ 边缘的 ”并不必然确立申请人已作出“ 对美国经济的重大贡献 ”。此外，USCIS批准申请人的非移民申请并非对成就和重大贡献的认可证据。

无论如何，申请人先前E-2非移民签证申请的批准并不妨碍USCIS否决基于完全不同标准裁定的移民签证申请。许多I-140移民申请在USCIS批准先前的非移民申请后被否决。参见，例如，Q Data Consulting, Inc. v. INS, 293 F. Supp. 2d 25 (D.D.C. 2003)；IKEA US v. US Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22 (D.D.C. 1999)；Fedin Brothers Co. Ltd., 724 F. Supp. at 1103。此外，我们对USCIS服务中心——负责裁定非移民签证申请的办公室——的权限，类似于上诉法院与地区法院之间的关系。即使服务中心主任代表个人批准了非移民申请，我们在裁定另一份移民申请时也不受该认定的约束。Louisiana Philharmonic Orchestra v. INS, No. 98-2855, 2000 WL 282785 (E.D. La.), aff'd, 248 F.3d 1139 (5th Cir. 2001), cert. denied, 122 S.Ct. 51 (2001)。

由于申请人未能提供证据证明其在申请提交日期之前获得了同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可，她未能确立其符合该法规标准。

可比证据

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的法规允许在上述标准“ 不 readily 适用于受益人职业 ”时提交“ 可比证据 ”。在本案中，由于申请人在上诉中承认“ 至少4/6的标准 readily 适用 ”，她未能证明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的标准不 readily 适用于其职业。

尽管如此，申请人主张其公司的企业所得税申报表显示了收入生成和经济贡献，表明其在商业方面的特殊能力。纳税申报表显示2008年净经营亏损7,413美元，2009年应税收入24,672美元，2010年39,678美元，2011年64,347美元，2012年38,667美元。2013-2015年的纳税申报表在申请提交之后，因此不能证明申请人在提交申请时的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。虽然2008-2012年的纳税申报表显示除2012年外每年应税收入均有所增加，且其公司收入稳步增长，但申请人未能证明其业务的成功运营和盈利能力使其区别于餐饮业的其他小企业主。此外，她未解释企业所得税申报表如何与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所要求的任何具体客观证据“ 可比 ”。在没有论据和证据表明所提交文件的质量与任何具体标准所要求的客观证据具有同等水准的情况下，申请人未能确立其证据具有可比性。

摘要

记录支持审理主任的认定，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项法规标准中的至少三项，也未提供证明其特殊能力的可比证据。此外，对记录的整体审查不支持认定申请人已达到该分类所需的专业水平。

Matter of A-C-

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已确立豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）符合国家利益。如前所述，为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条规定的分类资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力个人。申请人不主张其为高等学位专业人士，且如上所述，未能证明其符合作为特殊能力个人分类的法规标准。由于申请人未能确立 underlying 移民分类的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条规定的特殊能力个人分类资格，她未能履行确立所寻求移民福利资格的举证责任。参见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。因此，我们维持审理主任的撤销决定。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of A-C-, ID# 86858 (AAO Jan. 19, 2017)