OCT102023_01B5203 · 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：28429492 日期：2023年10月10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）

申请人是一名烘焙行业的企业家，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）分类相关的职位邀请要求。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的豁免，从而豁免劳工证。参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

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，不需要酌情豁免职位邀请要求，从而不需要劳工证。此事现因上诉而由我们审理。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)。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签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人。由于该分类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分类的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将特殊能力定义为“ 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 ”。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) 现任或前任雇主的信函形式的证据，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) 证据显示该外籍人士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成就及对行业或领域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分类的资格。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水平的专业程度。

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分类移民的资格，我们将评估豁免职位邀请要求从而豁免劳工证的国家利益。

虽然法规和相關法規均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar（见上文）中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情向被归类为EB-2类别的申请人授予职位邀请的国家利益豁免，从而豁免劳工证，前提是他们证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该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，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人是一名企业家，寻求基于其特殊能力证明符合EB-2分类的资格。申请人必须证明其专业程度显著高于通常所遇水平，以显示其具有特殊能力。为支持其主张，申请人提交了来自.__--.----------.----------' 的高级烘焙技术培训认证、其业务在巴西法人国家登记处的状态和注册证明._____、来自法人国家登记处数据库网页的截图（显示申请人为其业务的合伙人）、申请人企业实体与其他实体签订的设备租赁副本、申请人会计师列明其2005年至2020年业务收入的信函、申请人2019年年度所得税申报表、与工商管理职业对应的薪资调查，以及获得认可和奖项的证据。

我们同意审理主任的最终决定，即申请人不具有特殊能力，因此明确不符合EB-2分类的资格。审理主任认定申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所含六项标准中的一项。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)(F) 所含标准，但未满足其余任何标准。1 经重新审查，我们认定申请人未证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所含六项标准中的任何一项，理由如下。

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；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人提供了来自'-------------------------' 的高级烘焙技术培训认证副本。为使申请人的认证满足该标准，该认证须由学院、大学、学校或其他学习机构颁发。根据申请人提交至记录中的网址，....;.;;;;;..c.....;;;..;;_;;_.;;.;;_;.;.z....._____ 是一家食品设备公司。因此，._____. ._____. 不是学院、大学、学校或其他学习机构，我们无法认定申请人的证书反映其已获得与拟从事事业对应的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。2

1 申请人未提交从事该专业的执照或特定专业或职业的认证证据，以满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 所含标准。

2 我们注意到记录显示申请人曾在高等教育机构的主持下或名义下就烘焙管理进行讲座。这与申请人拥有显示其已获得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无关或不适用。

现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该非公民在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人提交了其业务在巴西法人国家登记处的状态和注册证明._____、来自法人国家登记处数据库网页的截图（显示申请人为其业务的合伙人）、申请人企业实体与其他实体签订的设备租赁副本，以及其外国会计师的信函，作为其拥有10年企业家全职经验的证据。

我们在Chawathe案中认定，移民程序中的证明标准为优势证据标准，举证责任始终由申请人承担。申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》中举证责任的定义（第11版，2019年）（表明举证责任包括举证责任和说明责任）。申请人必须履行举证责任。正如该术语所示，这一责任要求提交方以文件、证言等形式提交证据，且该证据符合适用的法定、法规和政策规定，足以使该问题得到实体审理。

申请人未提交现任或前任雇主的信函形式的证据，以证明其作为企业家拥有至少10年的全职经验。3 其外国会计师的信函不足以作为现任或前任雇主雇佣关系的证据，因为该会计师并非申请人的现任或前任雇主。而申请人提交的其余证据也未充分描述申请人作为企业家所履行的职责。尽管记录中的其他证据，例如推荐信，确实表明申请人对自己的企业拥有某种一般性的管理、行政或运营控制权，但该证据未能以足够的细节充分描述这些活动是否为全职以及持续时间是否超过10年。因此，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。

当申请人如本案情形一样，因其证据不具有实质性、相关性或证明力而未能以优势证据履行说明责任时，即可认定其未能证明其有资格获得所寻求的福利。基于上述全部理由，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年的全职经验。因此，申请人没有也无法满足法规要求以符合该标准，从而证明其特殊能力。

3 申请人的简历中有一条记录，描述其自2010年至今在._____._____~担任商务总监的职务，但该记录在案卷中没有相应的信函或其他证明雇佣关系的文件予以佐证。

证明该外籍人士曾获得表明其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)。

申请人主张其曾获得表明其特殊能力的薪资或其他服务报酬。为此，其提交了此前各就业职位的收入证明，以及一份反映巴西企业行政管理人员平均薪资的调查文件。但案卷未反映具有特殊能力、履行与申请人拟作为企业家所从事职责相当的人员所预期的薪资或报酬。案卷中没有任何证据使我们能够将具有特殊能力的企业家为获得该薪资和报酬所履行的职责作为比较基准进行评估。而申请人提交材料中所载的企业行政管理人员宽泛的职位描述和职位名称，与申请人就其拟议事业所描述的服务和职责并不直接对应。此外，申请人的会计师在其信函中报告的2019年收入数字，在申请人提交至案卷的2019年巴西纳税申报表中并未包含或无法查明。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准，因为我们无法根据案卷中的信息评估申请人的薪资或报酬是否表明其特殊能力。

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Associac;ao dos Industria de Panificac;ao e Confeitaria de D I！（面包和糖果行业协会~）的会员资格不足以作为专业协会会员资格的证据。Associac;ao dos Industria de Panificac;ao e Confeitaria <lei I（面包和糖果行业协会ot1 I）并非专业协会。它是一个工会。工会通常是由某一行业、行业群体或职业的劳动者组成的有组织协会，旨在保护和促进其权利和利益。案卷未充分描述该工会的构成，也未说明其是由专业人士组成，还是由面包和糖果公司各级雇佣的员工组成。因此，案卷未能令人信服地将申请人的工会描述为法规所设想的专业协会，我们认定申请人未满足该标准。

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的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

我们不同意审理主任关于申请人满足该标准的认定，并在此予以撤回。申请人提交了若干支持信/推荐信和获奖证书，以证明其成就及对其领域的重大贡献获得认可。4

申请人提交的证据未达到证明标准，因为其不符合法规的基本标准。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 374 n.7。法规要求提供成就和重大贡献获得认可的证据。结合

4 尽管我们可能未逐一讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

特殊能力的法规定义一并理解，成就或重大贡献获得认可的证据应表明其专业知识显著高于该领域通常遇到的水平。

申请人提交了获得巴西教育与融合协会证书的证据，该证书反映其企业销售的产品被允许展示“ 质量印章 ”。申请人在对审理主任的证据请求（RFE）的答复中详细阐述了该奖项及其标准。这些主张在案卷中没有依据。申请人无依据的主张不是证据。见Matter of Fermin Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666 (BIA 2022)（无依据的主张和推测不具有证据价值）。案卷中没有任何实质性、相关性或证明力的文件，以证明展示“ 质量印章 ”如何体现其创业领域的成就或重大贡献。此外，案卷不清楚申请人和其企业因“ 社会经济发展、重视国家产品 ”而获得认可，与创业领域有何关联，以及如何构成该领域的重大贡献或成就。

申请人的推荐信包含对申请人履行职责表现的赞美性陈述，申请人希望我们认定这些陈述是对成就和重大贡献的认可。但这些陈述在案卷中没有任何证据支持，以表明这些是值得注意的成就和重大贡献。例如，案卷中的一封信认可申请人“ 提供相关服务和持续支持该实体的目标，例如食品捐赠、培训空间和专注于面包领域的专业培训 ”。但案卷不清楚申请人的慈善行为如何构成创业领域的成就或重大贡献。

而在另一封信中，申请人与写信人之间“ 和谐且渐进的关系 ”构成了其“ 良好推荐 ”的基础，即申请人具有与生俱来的“ 创新和技术特征 ”，从而导致“ 工厂实施的自动化使生产差异化面包成为可能 ”。但案卷未充分证明或充分解释利用自动化烘焙差异化面包如何表明卓越的专业知识或对该领域的重大成就或贡献。

另一位写信人描述了申请人“ 作为企业家的出色工作 ”，即利用ABC销售曲线管理报告制定新战略。尽管写信人作证称这增加了其收入，但案卷不清楚其称职且成功地履行职责如何构成该领域的重大贡献或成就，以表明申请人的专业知识显著高于创业领域通常遇到的水平。

尽管从对申请人提交的信函的整体评估中可以得出结论，即申请人是一位经验丰富的专业人士，其作为员工的能力和可靠性受到重视和赞赏，但这些信函并未证明申请人的成就或重大贡献，也未证明其专业知识显著高于该领域通常遇到的水平，而这是证明申请人特殊能力所必需的。

III. 结论

申请人未在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的任何一项上确立资格。因此，其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项标准的初步证据要求。且本院无需作出最终实质审查，以评估申请人是否已达到特殊能力分类所要求的专业水平。此外，本院亦无需就申请人作为裁量事项是否有资格或是否依据Dhanasar分析框架符合国家利益豁免作出决定。据此，本院保留上述问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无需对其裁判结果并非必要的问题作出认定”）；see also 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，拒绝就上诉中的替代性问题作出裁判）。基于上述理由，上诉被驳回，各项理由均作为裁判的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。