SEP132022_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

案号：20640898 日期：2022年9月13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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名钻机操作员，寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了申请，认定记录未能证明申请人符合特殊能力个人的资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为证明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、艺术或商业领域的特殊能力个人。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工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(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……符合条件的移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免-

(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)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

为确定该法第203(b)(2)(A)条下的资格，“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专业水平的专长程度”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。法规进一步规定了六项标准，个人必须至少满足其中三项以证明特殊能力：

(A) 官方学术记录，显示外国人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授予的学位、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，显示外国人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行业或领域成就和重大贡献认可的证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。

在确定个人是否具有该法第203(b)(2)(A)条下的特殊能力时，拥有学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项，或特定专业或职业的执业执照或认证，本身不应被视为此类特殊能力的充分证据。该法第203(b)(2)(C)条。

当申请人满足这些初步证据要求后，我们随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示持续的国家或国际赞誉，并证明该个人处于其努力领域最顶端的小百分比之中。见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，首先清点文件，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）；另见Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与我们的裁定一致，即“ 真相不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定 ”，以及我们审查“ 每项证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独还是在证据整体的背景下，以确定待证明的事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

二、分析

如上所述，审理主任认定记录未能证明申请人符合特殊能力个人的分类资格。具体而言，尽管申请人主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(B)、(E)-(F)的要求，但审理主任认定申请人未满足其中任何一项。在上诉中，申请人重申其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(B)、(E)-(F)的要求。申请人未主张，且记录不支持以下结论：其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)-(D)的标准，或8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的标准不易适用于该职业，以致可比证据可证明资格。申请人也未主张，且记录不支持以下结论：申请人可能符合持有高等学位的专业人士成员的资格。基于下述理由，记录未能证明申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中的至少三项。

A. 学习机构的学位或类似奖项

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的法规要求“ [o]官方学术记录，显示[非公民]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授予的学位、文凭、证书或类似奖项 ”。在证据请求（RFE）中，审理主任承认记录包含两份以非英语语言书写的培训证书的英文翻译，该证书由[已隐去]颁发给申请人；然而，审理主任告知申请人，[已隐去]并非法规所设想的学院、大学、学校或其他学习机构。在回应RFE时，申请人主张颁发证书的机构只需是“ 与特殊能力领域相关的机构 ”，而不必是学习机构。在决定中，审理主任认定[已隐去]作为工业和农业设备的制造商，并非法规所设想的学习机构；因此，申请人从[已隐去]获得的证书不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的标准。

在上诉中，申请人主张[已隐去]既是一家从事高质量工业和农业设备（包括[水平定向钻探（HDD）]设备）制造和支持的公司，也是一家学习机构。 ”为支持该主张，申请人提交了一份[已隐去]自行发布的未注明日期的文章副本，宣布其已与

与l I Area Community College合作举办为期两周的HDD操作员培训项目，以获得HDD操作员认证。
申请人依赖l I自行发表的文章是错误的。该文章并未证明l I是法规所设想的那类学习机构，反而特别引用了l I地下产品副总裁的话：“ 虽然其他培训项目可能提供结业证书，但每位成功完成I I HDD Circuit培训项目的学生都将获得由一所经认证的学院颁发的HDD操作员认证。 ”因此，看来是l I Area Community College而非I I才是将为HDD操作员培训项目颁发结业证书的学习机构。我们注意到，申请人的证书是针对2013年1月13日至18日举行的培训以及2015年3月7日举行的培训。这两次培训均不是通过与I I Area Community College合作举办的为期两周的培训项目。两份证书均未提及该社区学院或任何其他学习机构。此外，两份证书均未附有法规8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)所要求的官方学业记录。根据记录中的信息，申请人的为期一周和为期一天的培训证书似乎仅仅是其地下产品副总裁所描述的“ 结业证书[s] ”，而非来自经认证的学院或其他学习机构的认证。记录中也没有其他官方学业记录表明申请人拥有来自学院、大学、学校或其他学习机构的与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项；因此，记录不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的标准。

B. 雇主信件证明在相关职业中拥有至少10年全职工作经验

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的法规要求“ [e]vidence in the form of letter(s) from current or former employer(s) showing that the [noncitizen] has at least ten years of full-time experience in the occupation for which he or she is being sought. ”（以现任或前任雇主信件形式的证据，表明[非公民]在其寻求的职业中拥有至少十年全职工作经验）。记录中包含申请人前雇主的信件，载明其受雇日期、职位名称和工作职责。这些信件表明申请人的工作经历如下：

- 2007年1月至2012年5月（约五年五个月）：j I的水平定向钻机操作员
- 2013年9月至2015年12月（约两年四个月）：l的钻探卫生操作员
- 2018年2月至2018年8月（约七个月）： 和 的未指明职位名称
- 2018年11月至2019年5月（约七个月）： 的钻探安全操作员

根据申请人前雇主的信件，截至申请提交日期，申请人在其寻求的职业中拥有约八年十一个月的工作经验。针对审理主任的RFE（补件通知），申请人提交了声称是申请人工作合同英文译文的文件；然而，审理主任指出申请人未提交原始语言文件的副本。申请人还针对RFE提交了其现任雇主的信件；然而，审理主任指出

该信件可能无法确立资格，因为它涉及提交日期之后发生的工作经验。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1); see also Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)（签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实情况变得符合资格之后予以批准）；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)（申请人不得对申请作出重大变更以试图使有缺陷的申请符合美国公民及移民服务局的要求）。审理主任认定记录未能证明申请人在其寻求的职业中拥有至少10年全职工作经验。

在上诉中，申请人澄清，针对RFE提交的文件是巴西劳工部签发的文件的译文，反映申请人与上述各雇主之间的合同。此外，申请人主张这些文件证明了九份此类合同，总计121个月的工作经验。

申请人依赖巴西劳工部关于其与前雇主之间合同的记录译文是错误的。法规要求“ [e]vidence in the form of letter(s) from current or former employer(s) showing that the [noncitizen] has at least ten years of full-time experience in the occupation for which he or she is being sought. ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)（着重号为原文所加）。申请人前雇主的信件表明，申请人在其寻求的职业中拥有约八年十一个月的工作经验，而非至少10年工作经验。此外，记录未澄清为何申请人的几家前雇主遗漏了其在RFE答复中所主张的受雇期间。I • I日期为2020年7月的信件遗漏了该公司于2013年6月至2013年8月再次雇用申请人的情况，而申请人在RFE答复中如此主张。同样，I I日期为2020年8月的信件遗漏了该公司于2018年8月至2018年11月再次雇用申请人的情况，而申请人在RFE答复中如此主张。_____日期为2020年7月的信件遗漏了该公司于2019年10月至2020年2月再次雇用申请人的情况，而申请人在RFE答复中如此主张。申请人必须通过独立的、客观的证据来解决这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id. 申请人也未澄清为何记录中不包含] I确认其于2012年9月至2013年4月在该处受雇的信件，或来自 I确认其于2016年8月至2016年11月在该处受雇的信件，而申请人在RFE答复中如此主张。

除了关于申请人在任何特定前雇主处的实际受雇期限存在未解决的不一致信息外，我们还注意到，没有任何信件表明申请人在任何雇主处从事全职工作。申请人负有确立所请求福利资格的责任。Section 291 of the Act, 8 U.S.C. § 1361。在本案中，申请人未能就其先前受雇期间履行该责任。总之，记录中不包含以现任或前任雇主信件形式提供的证据，表明截至申请提交日期，申请人在其寻求的职位中拥有至少10年全职工作经验；因此，记录不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的标准。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

C. 对行业成就和重大贡献获得认可的证据

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的法规要求“ [e]vidence of recognition for achievements and significant contributions to the industry or field by peers, governmental entities, or professional or business organizations. ”（由同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献给予认可的证据）。审理主任承认，记录中包含一份来自l I的未注明日期荣誉证书的英文译文，原文以英语以外的语言书写，表彰申请人“ 出色的工作、责任心、能力以及对公司[s]安全、[h]健康、[e]环境和[q]质量目标的承诺 ”。然而，审理主任指出，记录未证明该证书对申请人为该公司所做工作的认可如何构成对水平钻探行业或领域成就和重大贡献的认可证据。审理主任还承认，记录中来自申请人四家前雇主的信件（如上所述）侧重于其对每个特定雇主的成就和贡献；然而，审理主任指出这些信件“ 未详细说明[P]申请人对整个行业或领域成就和重大贡献所获得的认可 ”。审理主任还承认，来自 I的一封信件表明其打算雇用申请人且申请人非常适合该职位，但与前任雇主的信件一样，该潜在雇主的信件未“ 详细说明[P]申请人对整个行业或领域成就和重大贡献所获得的认可 ”。

针对审理主任的补证通知（RFE），申请人重新提交了先前的信件，并提交了一封来自_____的新信件，该信件涉及申请人自2020年10月开始的工作，即在申请提交日期之后。然而，如上文所述，审理主任在决定中解释称，来自_____的新信件无法确立资格，因为其涉及的是申请提交日期之后发生的经历。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。申请人还针对补证通知提交了一封来自_____大学生物医学工业与系统工程系副教授的信件。审理主任认可该信件概述了申请人的职业生涯；然而，审理主任认定该信件“ 未提供任何具体实例，说明[申请人]如何在其为每位雇主提供的直接利益之外，因对水平钻井行业或领域取得的成就和重大贡献而获得认可 ”。审理主任随后认定，记录不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的规定。

在上诉中，申请人主张，审理主任所处理的信件在优势证据标准下满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的规定。在优势证据标准下，申请人必须证明其主张“ 可能为真 ”，其中对“ 真实性 ”的判定基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)（引用Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)）。考量因素包括证据的相关性、证明力和可信度。同上。

对于该标准，申请人必须证明其主张——即其因对水平钻井行业或领域取得的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可——可能为真。参见同上。来自申请人先前雇主和当前雇主的证书及信件与该问题相关，因为它们来自商业组织。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)；另参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 76。然而，申请人未能确立来自_____的、一位

在一家私立学术机构任职的副教授的信件，是来自申请人的同行、政府实体，或水平钻井行业或领域内专业或商业组织的代表，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)所要求的。此外，该信件讨论的是申请人是否满足先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中规定的标准，而非申请人是否因对水平钻井行业或领域取得的成就和重大贡献而获得认可。尽管来自_____的证书（经翻译成英文）具有相关性，但其证明力极小。该未注明日期的证书的评论内容仅为：“ _____祝贺[申请人]展现了出色的工作表现、责任心、能力，以及对公司[安]全、[健]康、[环]境和[质]量目标的承诺。 ”该证书并未认可申请人对水平钻井行业或领域的成就或重大贡献，而仅限于“ 公司目标 ”。仅凭此，对某一特定实体的成就或重大贡献并不会仅仅因为该实体在更大的行业或领域内运营就自动成为对更大行业或领域的成就或重大贡献。因此，申请人来自_____的未注明日期证书的证明力被削弱。

尽管来自申请人先前雇主的信件具有相关性，但其证明力极小。正如审理主任所观察到的，这些信件指明了申请人被分配的钻井项目，并概述了其在被分配至这些项目期间所履行的职责。它们还评论了钻井项目所服务的社区如何从项目完成中受益。然而，正如审理主任还观察到的，这些信件并未说明申请人履行被分配职责以及完成其所被分配的特定项目如何表明其因对水平钻井行业或领域的成就和重大贡献而获得认可。同样，仅凭此，对某一特定实体的成就或重大贡献并不会仅仅因为该实体在更大的行业或领域内运营就自动成为对更大行业或领域的成就或重大贡献。因此，来自申请人先前雇主的信件的证明力被削弱。

尽管来自申请人当前雇主的信件具有相关性，但其证明力同样极小。正如审理主任所观察到的，来自申请人当前雇主的第一封信件表明其打算雇用申请人，概述了其职责将是什么，并主张申请人符合该职位的资格。然而，正如审理主任还观察到的，该信件并未说明申请人是否因对水平钻井行业或领域的成就和重大贡献而获得认可。进而，尽管申请人在回应补证通知时提交了来自其当前雇主的第二封信件，但正如审理主任在决定中所解释的，第二封信件就其涉及申请提交日期之后发生的经历而言，无法确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。该信件亦未另行说明截至申请提交日期申请人是否因对水平钻井行业或领域的成就和重大贡献而获得认可。参见同上。因此，来自申请人当前雇主的信件的证明力被削弱。由于记录中不包含申请人因对水平钻井行业或领域的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织认可的证据，故不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准。

D. 专业协会会员资格的证据

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的规定要求“ [专]业协会会员资格的证据 ”。记录中包含一份来自国际定向钻井协会（IADD）的打印件副本，表明其于2020年7月14日至2021年7月14日期间持有IADD的基本会员资格。在补证通知中，审理主任告知申请人，记录未能确立IADD是一个专业协会。在回应补证通知时，申请人提交了一份从Linkedin打印的关于国际模切与制模协会的信息副本，该协会与国际定向钻井协会不同。申请人还提交了一份从IADD网站打印的基本会员信息副本。审理主任指出，IADD信息表明申请人基本会员资格的唯一明示要求是每年75美元的费用。基于记录中的信息，审理主任认定“ 证据未能确立[申]请人在该专业协会的会员资格所代表的不仅仅是付费会员资格 ”，而非“ 申请人特殊能力的结果 ”。

在上诉中，申请人主张IADD是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)规定所设想的那类专业协会。申请人进一步主张，其在提交申请时与IADD的会员资格满足该规定。为支持上诉主张，申请人提交了一份从IADD网站打印的信息副本，其中称IADD是“ 一个致力于扩展定向钻井行业的非营利组织 ”，且其“ 成员是行业专业人士，他们分享想法并制定安全和性能标准，为我们的知识库做出贡献 ”。

由于记录未能另行满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少需要满足三项标准中的两项，我们保留对以下问题的意见：IADD是否为8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)规定所设想的那类专业协会，或该规定是否要求除付费会员资格之外的任何其他条件。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

综上所述，记录未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准。因此，记录未能确立申请人符合作为特殊能力个人的第二优先分类资格。参见该法第203(b)(2)(A)条。我们保留对申请人是否满足Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中规定的任何标准的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

记录未能证明申请人符合作为杰出能力个人的第二优先类别资格；因此，我们认定申请人未能证明其资格，或未能以裁量方式证明其值得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。