APR042023_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：25611422 日期：2023年4月4日

对德克萨斯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）

申请人是一名远程教育领域、专注于信息技术的企业家，寻求以特殊能力个人身份，或作为替代，以持有高级学位的专业人士身份获得就业类第二优先移民分类，并寻求豁免与该EB-2分类相关的职位邀请要求。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为特殊能力个人。审理主任在未首先认定申请人是否符合作为持有高级学位的专业人士的第二优先分类资格的情况下，即进行了Dhanasar分析。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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，即作为科学、艺术或商业领域的特殊能力个人，或作为高级学位专业人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 持有高级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，即持有高级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) 职位邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(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。

本法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上在专业领域至少五年的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所具备的专业知识水平。

专业指本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，本办公室在先例决定Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）

可作为裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为特殊能力个人或作为高级学位专业人士。申请人主张其同时符合特殊能力个人和持有外国同等高级学位的专业人士资格。在否决申请时，审理主任认定申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项法规标准中的至少三项，也未能证明其拥有等同于高级学位的合格学士后工作经验。在上诉中，申请人主张审理主任未适用优势证据这一支配性审查标准，3 而是“ 施加了超出法规规定的新的实质性和证据性要求 ”。

A. 作为特殊能力个人的资格

为确立作为特殊能力个人的该分类资格，申请人必须满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中的至少三类。

显示外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

审理主任认定申请人满足该标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示外国人在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

审理主任认定申请人未满足该标准。申请人提交了部分服务发票。审理主任认定这些发票不构成现任或前任雇主的证明信，也未包含证明申请人全职就业的信息。4 审理主任得出结论，申请人未提交现任或前任雇主的证明信以证明其在寻求就业豁免的职业中拥有至少十年的全职经验。在上诉中，申请人主张审理主任未

1 另见 Poursina v. USCIS，No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。
2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。
3 见 INS v. Cardoza-Fonseca，480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“ 更可能 than not ”为事件发生概率大于50%）。
4 见 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

对其就业证明信给予应有考虑，并声称其拥有二十年相关商业经验。如上所述，其前任雇主和客户合作伙伴的证明信未提供充分信息以证明申请人在其领域拥有跨越任何确切时间段的具体经验量。案卷证据未能证明申请人在信息技术和远程教育领域作为企业家拥有至少十年的全职就业经验。

执业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)。

申请人在上诉中未对审理主任关于该标准的结论提出异议。因此，本办公室视为该问题已被放弃，不再进一步讨论该标准。5

证明外国人已获得显示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)。

为证明其在本标准下赚取了相对较高的薪资以展示特殊能力，申请人提交了其企业自行生成的文件。在审查该文件后，审理主任要求提供证据，以调和申请人声称从Net学校工作所赚取的美元等值金额与审理主任独立计算的实际金额之间的不一致之处。初始在案证据包括申请人会计师的一封信，信中称申请人2015年获得报酬总计R$ 854.892,00，相当于218,967.00美元；2016年R$ 860.718,00，相当于264,145.00美元；2017年R$ 951.687,00，相当于287,745.00美元。2022年1月，一个在线货币换算工具https://themoneyconverter.com/BRL/USD显示，这些巴西雷亚尔金额显著低于会计师信中所载金额——差额约在50,000美元至100,000美元之间。

针对补件通知（RFE），申请人提交了一份部分翻译的文件，该文件来自文件中标识为I l的个人，其中将 I 列为提供以下信息的公司：“ 我们现声明，根据税务记录，下述公司的开票情况显示以下金额 ”，时间为2021年5月至2022年4月；所列各月金额合计为R$ 10.146.832,00。审理主任认定，该证据不足以证明申请人相对于该领域其他人的薪资，因为它并未显示申请人本人因其服务而获得的薪资或其他报酬；该文件似乎指的是企业的收入。审理主任还指出，申请人未提交其在该领域职位的薪资数据，以便进行薪资比较。最后，审理主任认定，申请人未提交证据以解决税务文件不一致之处，这一事实使其余证据的可靠性受到质疑。6

在上诉中，申请人主张此前提交的证据证明其 “ 获得的报酬显著高于同行…… ”。他指向来自I 的自行生成文件，该文件声明2021年5月至2022年4月期间发票总额为R$ 10.146.832,00。案卷中不包含证据

5 参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。
6 参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 (BIA 1988)。

以佐证其关于l 收入的这一主张，也不包含申请人在担任公司高管期间的收入证据。案卷中一份标明申请人收入的记录——一份显示其2016年收入为R$ 850.250,00的税务文件——本身并不包含证明其已向税务机关申报的信息，且案卷中不包含其他文件以确立该文件的合法性。即使案卷中包含可信文件以证明申请人在其任何受雇或创业期间的收入（而案卷中并无此类文件），审理主任仍认定，案卷中不包含申请人所在领域其他企业家通常获得的薪资或报酬的客观证据，以证明其收入是否因其特殊能力而相对较高。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。他在此未能做到。案卷不支持认定申请人获得了足以证明特殊能力的薪资。基于上述理由，申请人未满足本标准。

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

在审查案卷后，审理主任签发了补件通知（RFE），要求申请人提供客观书面证据，证明其当时所属的组织是专业性的。作为回应，申请人提交了与其在美国市场营销协会（AMA）会员资格相关的文件，显示其当前会员资格始于2019年1月。审理主任认定，由于没有文件证明该协会的“ 章程表明其协会是专业性的 ”，AMA不能被认定为专业协会。关于申请人提交的显示其与私营企业教育协会（APEE）和全国企业家协会会员资格的文件，审理主任认定该证据不可采纳，因为申请人的会员资格发生在申请提交日7之后。8 在上诉中，申请人重申其在这些协会中的会员资格，尽管他未就这些协会是否可被视为专业性提供论证或证据。

案卷中包含AMA“ 关于 ”网页的打印件，其中包括AMA历史和使命的概述，以及关于AMA会员、领导层、志愿者、道德准则和就业机会信息的链接。如上所述，“ 专业 ”被定义为“ 本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。 ”9 申请人未提供关于该组织接纳申请人为会员所依据的基础的信息。同样，案卷中包含一封来自 I _____ 的信函以及该组织的一个网页，该网页自称“ 一个促进开放、灵活和远程教育的研究与发展的非营利组织 ”。尽管该信函称申请人是会员，付费年金期为2018年至2019年，但案卷中没有关于该协会在决定其

7 申请于2019年5月9日提交。申请人支付APEE会员费的收据显示发票日期为2022年4月，全国企业家协会关于申请人会员资格的欢迎电子邮件日期为2022年5月。
8 参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg'l Comm'r 1971)，其中移民和归化局（ legacy INS）认定，寻求就业类移民分类的非公民必须在签证申请提交日具备必要资格。
9 参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

接纳时所作考虑的文件。因此，我们认定申请人未证明其满足本标准。

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据。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了来自同事、客户和导师的几封推荐信，以证明其对该领域的贡献。审理主任认定，这些信件“仅限于在每位写信人业务的背景下讨论申请人的工作和专业知识”，且案卷中没有客观证据支持写信人的主张。在上诉中，申请人坚持认为该证据“证明了其因在整体上获得全国或国际认可的领域或行业中的成就和重大贡献而获得的认可”。来自前雇主和前客户合作伙伴的信件证明其知识和品格，并概括描述其在2007年、2008年和2014年开发门户网站和创建在线课程的工作。这些信件未提供关于其在信息技术和远程教育领域作为企业家的角色、技能、受雇期间的具体成就或其他方面的详细信息。这些信件并未证明申请人对IT和远程学习领域的影响，而是对其在特定项目或事件上工作的证词。
例如，一封来自I 高管的信——该公司的工作涉及计算机编程职业培训——赞扬申请人参与设立“软件工程专业人士需要改善和调整其职业以适应大型公司的较大活动之一和能力建设”。写信人表示，申请人“负责为II学生开展导师指导部分，帮助他们在技术领域取得成功。”虽然这封信证明了申请人在此项工作中的成功，但并未证明这一成功影响了更大的领域。此外，一封来自谷歌客户工程师的信称，通过I I，申请人“能够创建一个在巴西不存在的商业利基（为大型公司培训高级开发人员），并在一次活动中将数千名开发人员和大型公司聚集在一起，包括Oracle”；然而，案卷中不包含佐证该主张的文件。一封来自拉丁美洲一家银行软件工程经理的推荐信主张，申请人的“技术活动”“改变了数千人的生活，并为市场提供了新的、合格且充满热情的专业人员”。同样，案卷中不包含佐证证据以证明申请人在此身份下的工作。类似地，一封由巴西一家专注于教育的组织的执行官撰写的推荐信陈述如下：

当我看到该项目的表现力在大型公司中获得关注时，我最终联系了[已隐去]以更多了解他专注于教育领域的增长营销策略……他创建一家公司来帮助大型企业中的软件工程师的创业能力令人难以置信。除了担任[已隐去]的首席执行官外，他还是[已隐去]YouTube频道的主持人，该频道拥有超过70,000名订阅者（鉴于他所从事的特定细分领域，这是极其困难的）。他负责与IT专业人士进行技术沉浸活动，这些活动已经覆盖了该领域超过60,000名工程师。他还设法在

非常短的时间内采用了一种令人难以置信的营销策略，能够触达软件开发领域极为精选的受众。他通过一个具有全国知名度的项目获得了数千名客户并赚取了数百万美元。

尽管这封信描述了申请人在该领域的成就，但它没有提供申请人工作发生的时间范围。虽然信中称作者于2019年首次见到申请人，但它也描述了申请人2021年与其公司的工作；从信中不清楚申请人上述成就的发生是否早于其申请提交日期。10 而且，同样，在没有客观信息来佐证推荐信中所述的可能他在该领域内更大影响的情况下，申请人未能证明他符合这一标准。因此，我们认定证据不足以证明申请人符合该标准下的资格。

总之，申请人未能证明其作为特殊能力个人的该类别资格，因为他未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六项标准中的至少三项。

B. 作为持有高级学位的专业人士成员的资格

为证明作为持有高级学位的专业人士成员的该类别资格，申请人必须提交高级学位的官方学术记录，或学士学位的官方学术记录以及现任或前任雇主的信函；这些信函必须证明申请人在其请求分类的专业领域拥有至少五年的学士后渐进工作经验。11

申请人最初提交的文件显示，他在[已隐去]的[已隐去]大学获得了技术和数字媒体学士学位，并获得了与信息技术和营销相关的若干培训证书。记录还显示，申请人完成了[已隐去]管理学院的数字营销和社交媒体分析以及创业发展高管项目。申请人还提供了其在巴西[已隐去]学院（Brazilian Institute of [已隐去]，或[已隐去]，位于[已隐去]）的技术和数字媒体高管工商管理硕士的证书和成绩单。最后，记录还包括[已隐去]学院[已隐去]商学院一位教授兼系主任的评估，该评估对申请人的外国学士学位、证书和工作经验进行了评估；评估人认定申请人共有十二年的经验和培训，达到了“ 市场营销方向工商管理硕士 ”的教育水平。

在其决定中，审理主任侧重于申请人五年学士后经验不足，但他未说明申请人是否拥有所需的基础学士学位。审理主任的决定也未包含对[已隐去]学院将申请人的教育、培训和经验等同于工商管理硕士学位的评估的分析。

10 见 8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg'l Comm'r 1971)。
11 见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

12 该决定和评估也未分析申请人所称作为“ 商业管理MBA ”的[已隐去]证书。由于申请人的教育对于认定申请人是否符合高级学位专业人士资格至关重要，我们将此问题发回审理主任进一步审议。

III. 结论

总之，申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的至少三项。关于申请人是否已证明其为持有高级学位的专业人士成员，审理主任未就此问题作出充分认定。因此，我们将此事项发回审理主任，以作出新决定，其中包括关于申请人是否符合基础EB-2签证类别资格的结论——这是国家利益豁免案件中的门槛认定——以及支持该结论的证据分析。如果审理主任认定申请人符合该类别资格，审理主任可根据Dhanasar分析框架考虑其是否符合国家利益豁免资格。审理主任可要求提供其认为与新认定及任何其他问题相关的任何额外证据。因此，我们对本案发回重审的最终处理结果不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤销。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

12 评估人和申请人所描述的经验似乎未得到记录中文档的佐证，且评估未披露审查了哪些文件从而得出评估人对申请人工作、教育和经验的最终评估。