APR152024_03B5203 · 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：28540490 日期：2024年4月15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）

申请人是一名软件工程师，寻求以拥有高等学位的专业人士身份，或者作为替代，以在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士身份，获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作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）在符合国家利益的情况下，可酌情批准对所需工作邀请（并因此对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合基础签证分类的资格，或值得给予“符合国家利益”的工作邀请要求酌情豁免。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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。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，即作为拥有高等学位的专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

高等学位是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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

学位加上五年专业领域内逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件：

(A) 官方学术记录，显示外籍人士从学院、大学、学校或其他学习机构获得了与特殊能力领域相关的学位、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，显示外籍人士在其被寻求的 occupation 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) 证据表明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)。2

当申请人满足这些初步证据要求时，本办公室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申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。3 参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查加以考虑）；另参见 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)。这一两步分析与本办公室的裁定一致，即“ 真相不能仅凭证据数量确定，而应凭其质量确定 ”，也与以下原则一致：本办公室“ 对每一份证据的相关性、证明价值和可信度，无论单独还是在全部证据的整体背景下，进行审查，以确定待证事实是否可能为真。 ”Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

2 如果这些类型的证据不适用于个人的职业，申请人可提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认这一两步裁决方法在特殊能力人士情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

一旦申请人证明其作为拥有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须确立对工作邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为酌情事项4批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人拟为其新的公共应急响应移动平台业务担任软件开发人员。审理主任认定，申请人未能确立作为拥有高等学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士符合基础EB-2移民分类的资格。审理主任进一步认定，申请人不值得给予“符合国家利益”的工作邀请要求酌情豁免。经重新审查，申请人未能确立基础EB-2分类的资格，因此不符合国家利益工作邀请要求酌情豁免的资格。

A. 拥有高等学位的专业人士

记录包括一份文凭，显示申请人于2000年6月从[已隐去]获得信息技术学士学位。高等学位是指高于学士学位的美国学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，持有美国学士学位或外国同等学位并随后在专业领域拥有五年逐步提升经验的申请人，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。在本案中，申请人未提交证据证明其信息技术学士学位等同于美国学士学位或高于美国学士学位。申请人未提交官方学术记录或其外国教育资历的评估。她未能证明其信息技术学士学位的外国文凭等同于美国学士学位或以上的学术或专业学位。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

此外，记录未充分证明她在专业领域拥有五年学士学位后逐步提升的经验。与合格经验有关的证据应以现任或前任雇主的信函形式提交，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对个人所履行职责的具体描述。参见 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。申请人提交了其前任雇主的信函，表明她于

4 参见 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）的行列，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2010年9月15日至2014年12月20日期间担任软件工程师。虽然信函表明其职务为软件工程师，但信函未详细说明其工作职责经验是否属于其专业领域。其他信函涉及申请人的工作邀请、项目分配及其完成工作试用期。然而，这些信函未显示其受雇日期或其工作职责属于其专业领域。

申请人未能证明其拥有高于学士学位的美国学位或外国同等学位，或拥有美国学士学位或外国同等学位并随后在其专业领域拥有五年学士学位后经验。因此，她不符合作为拥有高等学位的专业人士的基础EB-2分类资格。

B. 具有特殊能力的人士

申请人提交了证据，以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下特殊能力全部六项证据标准。审理主任认定申请人满足其中一项标准，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)规定的学术记录。然而，如下文所述，我们撤回该认定，因为申请人未能证明其满足此项标准。

在上诉中，申请人重申其属于具有特殊能力的个人。在审查记录中的证据后，申请人未能证明其至少满足作为具有特殊能力个人分类的六项初步证据标准中的三项，且其并非在其他方面符合所请求福利的资格。5

显示该个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所授予的学位、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)。

如上所述，申请人提交了授予其信息技术学士学位的文凭副本。然而，记录中未包含该标准所要求的来自该大学的官方学术记录。因此，申请人不符合该标准下的资格。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该个人在寻求分类的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

为满足此标准，申请人主张其曾在八名雇主处工作，在其职业中获得了超过十年的经验。然而，所提交的文件不符合该标准的字面规定。

如上所述，其前任雇主的一封信确认申请人自2010年9月15日至2014年12月20日担任软件工程师。虽然该信表明其职位为软件工程师，但该信未充分详述其工作职责经验是否属于其职业，或其工作是否为全职。其他信件涉及申请人的工作录用、

5 尽管我们未逐一讨论记录中的每一项证据，但我们已经审查并考虑了每一项证据。

项目分配以及其完成工作试用期的情况。然而，前任雇主的信件未显示其受雇日期、其工作是否为全职，或其工作职责是否属于其职业。例如，记录中包含了向其提供职位的部分信件，包括一封来自[已隐去]向其提供研究工程师职位的信件、一封来自[已隐去]向其提供研究工程师职位的信件，以及一封来自[已隐去]向其提供学生研究员职位的信件。来自[已隐去]和[已隐去]的其他信件表明申请人完成了试用期并确认了其职位。然而，这些信件缺乏该标准所要求的关于其受雇日期、工作职责以及其职位是否为全职的充分细节。因此，申请人未能证明其在相关职业中拥有至少十年全职经验。

执业执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

为满足此标准，申请人提交了一份证书，表明其完成了考试要求并被认定为思科认证网络工程师。她主张，成为思科认证网络工程师是“ [信息技术]行业中最受认可的认证之一 ”。她还提交了两份成就证书，表明其完成了微软批准的关于MS WIN 2000网络和操作系统基础以及支持MS WIN 2000专业版和服务器的课程。她主张，这些微软课程结业证明了“ 运行高效且现代化的数据中心、身份管理、系统管理、虚拟化、存储和网络所需的技能 ”。然而，记录未显示其作为思科认证网络工程师的认证或其微软课程结业是进入申请人职业所要求的，或是专门为该职业量身定制的。申请人在其陈述中表示，这些培训在其行业中得到认可并有助于其履行工作职责，但她并未表示其中任何一项是其职业所要求的。

申请人还提交了证书以表明其完成了与其工作相关的培训课程。尽管大多数证书表明申请人完成了与其信息技术工作相关的课程，但它们未表明申请人拥有执业执照或获得了其作为软件工程师职业的认证。

由于申请人未能证明其拥有执业执照或职业认证，其未能证明满足此标准。

证明该外国人已获得表明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)。

为满足此标准，申请人称根据网站“ Jobstreet Malaysia ”，马来西亚软件工程师的平均月薪“ 范围为RM3800至RM5500 ”，并且其在[已隐去]工作期间获得了RM5500的薪资和RM859的管理激励。记录中包含一份2006年6月的工资单，反映了其声称的在[已隐去]的薪酬，以及来自[已隐去]的两封信，表明其被指派为特定项目的项目经理和项目负责人。然而，记录中未包含证据显示其薪酬是针对与其作为软件工程师职业相关的服务。此外，记录中未包含所声称的平均

薪资范围（如“ Jobstreet Malaysia ”所示）或其他比较证据，以显示其2006年的薪资表明其在职业中具有特殊能力。
申请人还称，在[已隐去]工作期间，“ 其年基本工资为RM61200 ”，并提供了一份2005年4月的工资收据，显示收入为RM5250。我们首先注意到，记录中未包含证据显示其薪酬与作为软件工程师的工作相关。此外，如上所述，记录中未包含所声称的平均薪资范围（如“ Jobstreet Malaysia ”所示）或其他比较证据，以显示其2005年的薪资表明其在职业中具有特殊能力。

基于这些原因，申请人未能证明其满足此标准。

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

申请人提交了一份日期为2023年的电气与电子工程师协会（IEEE）证书，表明其为信誉良好的会员，有效期至2023年12月。审理主任的决定未提及此会员证书。在上诉中，申请人主张，“ IEEE是世界上最大的技术专业组织，致力于推进技术、工程、计算机科学及其他相关学科的发展。 ”

首先，本申请于2022年提交，而IEEE证书的日期为2023年，即在提交日期之后。记录未显示申请人在提交申请时是IEEE会员，而申请人必须在提交申请时确立所寻求福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。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后予以批准。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

此外，记录中未包含关于该组织会员要求的书面证据，或IEEE属于此标准下专业协会的书面证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为“ 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 ”。因此，专业协会是指要求其会员为该法规所定义的专业成员的组织。记录未显示IEEE要求其会员群体由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成，或该组织在其他方面构成专业协会。

申请人还称其为专业潜水教练协会（PADI）的会员。尽管她提交了PADI的证书，表明其被授予专长教练、开放水域水肺教练和潜水长的评级，但记录中未包含其PADI会员资格的证据或PADI属于专业协会的证据。

基于上述原因，申请人不满足此标准。

由同行、政府实体或专业或商业组织对其在行业或领域内取得的成就和重大贡献给予认可的证明。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人主张，基于其在I I担任软件工程师的工作以及其在I I参与特定项目的工作，她符合该项标准。为支持其主张，她提交了一封来自I !的信函，其中表明她“ 通过了试用期 ”，并且她“ 表现出勤勉的履职表现 ”，涉及她在特定项目上的工作。她还提供了来自I I的信函，表明她完成了试用期、被任命为高级工程师以及被分配到两个特定项目。此外，她还包含了一份与I I集成平台相关的信息文件，该平台是申请人项目的主题。申请人表明她在I land I land的软件工作取得了成功，并提供了她与这些企业合作的文档。然而，记录并未证明申请人已因其对行业或领域的成就和重大贡献而获得认可，而这正是该标准所要求的。因此，申请人未能证明她符合该项标准。

由于申请人未能证明她至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)项下的三项初步证据标准，我们无需进行最终实质审查，以确定证据在整体上是否表明她被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行了整体审查，并得出结论认为，该记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力人士进行分类所需的认可。

III. 结论

申请人未能证明其符合基础EB-2分类的资格，无论是作为高级学位专业人士，还是作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。因此，她不符合国家利益豁免的资格。尽管申请人在上诉中主张她符合Dhanasar分析框架下的全部三项要件，但我们保留对这些问题发表意见的权利。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（指出“ 法院和机构无需对作出其裁决所不必要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。