AUG032021_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：12469158 日期：2021年8月3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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一家软件开发商，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力个人，以及对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人不符合特殊能力个人的分类资格，且未证明豁免所需的工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

在本程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，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……合格移民，即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，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作邀请——

(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)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第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：

高等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至少五年专业领域的渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，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遇到的专业知识水平。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)提供的“高等学位”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规规定，申请人应提交“[a]官方学术记录，显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主信函形式的证据，显示外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。”

为证明作为特殊能力个人的资格，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，虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定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框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 外国人的拟议事业具有实质性价值和国家级重要性；(2) 该

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家级重要性，侧重于外国人拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国人本身。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国人的资格性质或拟议事业，外国人获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从外国人的贡献中受益；以及外国人的贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。3

二、分析

申请人声称是软件开发商，并表示其打算“为不同行业开发集成软件，只要那里可能需要专门设计的软件。”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，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。4

A. 特殊能力

申请人主张其至少满足特殊能力个人分类的三项法规标准。在拒绝申请时，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的学位标准和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的十年全职经验标准。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管申请人还主张作为持有高等学位的专业人士的资格，但审理主任仅分析了其作为特殊能力个人的资格。我们将根据两项标准处理其资格。

在上诉书面论证意见中，申请人坚持认为其还满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的法规标准，该标准要求“ [e]证据显示外国人已获得表明特殊能力的薪水或其他服务报酬 ”，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的成就认可和重大贡献标准。5

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)。

申请人提交了其文凭和成绩单的副本及认证翻译，来自_____大学，显示其于1991年7月获得数学文学学士学位。我们同意审理主任的认定，即申请人满足该标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该外籍人士在其被寻求的从事职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。
申请人主张，其自1995年5月起一直是I[已隐去]的合伙人和所有者，并自2006年起一直是[已隐去]的合伙人和所有者。审理主任认定，[已隐去]基于提交的三封来自[已隐去]的信函满足了该标准。然而，经审查，这些信函是来自[已隐去]和[已隐去]客户的推荐信，而非来自雇主本身的信函。因此，它们不符合该标准的明文规定。

尽管审理主任未作分析，记录中包含一封来自[已隐去]的信函，该人陈述其也是[已隐去]的合伙人和所有者，以及[已隐去]。关于申请人在软件开发职业中的经验，其陈述如下：

[申请人]拥有超过24年的软件开发经验，自1995年起一直是[已隐去]的合伙人，并自2006年起一直是[已隐去]的合伙人。每天，[申请人]负责为[已隐去]和[已隐去]提供战略和方向，同时为我们的客户开发定制软件解决方案。除软件开发外，[申请人]还提供微型计算机和局域网的物理维护、Windows服务器的服务器管理、IT管理、需求规划和使用监控，以及本地、远程和技术支持。

该文件不足以证明申请人拥有至少十年软件开发的全职经验。尽管该信函表明申请人是上述两家企业的合伙人和所有者，但信函并未表明申请人作为软件开发人员的经验是“ 全职 ”的。信函未表明申请人如何分配时间

5 尽管申请人在上诉中主张其已满足这些标准，但其并未对审理主任的不利认定提出异议，也未提供证据反驳这些认定。

在其作为合伙人/所有者的各项商业职责之间，也未说明其投入多少时间全职从事软件开发工作。因此，申请人未能证明其满足该监管标准的要求。审理主任的相反认定被撤销。

从事该职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)。

申请人未提交任何证据表明从事其职业需要执照或认证，或表明其拥有此类执照或认证。该标准未获满足。

表明该外籍人士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)。

为满足该标准，证据必须表明个人已获得的薪资或服务报酬相对于该领域其他工作者而言表明其主张的特殊能力。申请人提交了一封来自其会计师的信函，列明了其2014、2015、2016和2017年的年薪。其还提交了来自[已隐去]的打印件，其中包含巴西系统开发人员和软件工程师职业的薪资数据。

审理主任指出，该文件不具有说服力，因为所提交的文件不能代表软件开发人员职业（即申请人主张的从业领域）的中位薪资。在上诉中，申请人未对审理主任的认定提出异议。

经审查，我们同意审理主任的结论。申请人未提供文件表明其收入相对于该领域从事类似服务的其他人而言表明特殊能力。此外，即使来自[已隐去]的文件被视为代表该领域从事类似服务的其他人，我们注意到这些文件未附有经认证的英文翻译。6 任何外文文件必须附有完整的英文翻译。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。翻译人员必须证明英文翻译完整准确，且翻译人员有能力将该外文翻译成英文。同上。由于申请人未提交经适当认证的文件英文翻译，我们无法有意义地确定翻译材料是否准确，从而是否支持申请人的主张。基于上述，申请人未能证明其满足该监管标准。

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

审理主任认定，申请人未提交证据表明其属于某个专业协会。其上诉提交材料未对审理主任的认定提出异议，也未主张其满足该标准。

6 尽管职业名称和描述以英文表述，但文件其余部分似乎为葡萄牙文。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了来自客户的支持信以及一封专家意见书，其中讨论了其职业生涯成就和未来计划。审理主任认定，这些信函未表明其获得了“ 对行业或领域的成就和重大贡献的认可 ”，且申请人在上诉中未对审理主任的认定提出异议。我们同意审理主任的认定，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的明文要求，因为记录不足以表明其获得了同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

因此，申请人未能表明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，并达到了特殊能力分类所需的专业水平。

B. 拥有高级学位的专业人士

审理主任的决定未涉及申请人作为高级学位专业人士的资格。在上诉中，申请人主张其凭借“ 工商管理硕士学位，以及在其各自领域超过10年的经验 ”满足该分类。

为表明个人是拥有高级学位的专业人士，申请必须附有“ [a]官方学术记录，表明该外籍人士拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]官方学术记录，表明该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位，以及由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该外籍人士在该专业拥有至少五年渐进式学士后经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了其文凭和成绩单的副本及经认证的翻译件，来自[已隐去]大学[已隐去]，表明其于1991年7月获得数学文学学士学位。申请人还提交了一份证书，表明其于1996年在同一大学完成了分析、项目和系统管理专业课程。

记录中还包含一份来自[已隐去]的“ 教育与职业经验评估 ”，其结论是申请人持有相当于美国软件工程硕士学位的学历，“ 基于学术背景和至少5年专业经验的结合，依据USCIS。 ”鉴于下述理由，我们不被评估人的结论所说服。

首先，该评估未证明申请人的教育本身满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)的规定。尽管根据其外国数学文凭以及评估人对所附成绩单和相关课程的详细分析，申请人似乎持有相当于美国学士学位的学历，但该评估不足以证明申请人持有外国硕士学位或其美国同等学位。

如上所述，记录中包含一份证书，表明申请人完成了一门分析、项目与系统管理专业的专业课程。该“ Certificado ”（证书）附有经认证的翻译，其中写明申请人“ 在Lato-Sensu研究生层次成功完成了分析、项目与系统管理专业课程 ”。（原文即加着重号）。尽管评估人得出结论认为申请人“ 于1996年被授予分析、项目与系统管理硕士学位 ”，但该证书并未表明申请人完成了硕士项目，且评估人未就其如何认定申请人完成该课程相当于外国硕士学位或美国同等学历提供任何分析或解释。7 评估人既未将该专业课程的要求与美国硕士项目的要求进行比较，也未分析或讨论申请人实际完成的课程。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 缺乏支持评估人结论的证据削弱了该评估的可信度。

此外，尽管评估人声称该“ 评估依赖于 ”申请人“ 所提供的文凭、成绩单和简历原件副本 ”，但没有迹象表明其审阅了任何证明申请人工作经历或经验的雇佣信函。8 如上所述，申请人提交了一封来自其合伙人兼I和_____ ____共同所有人的信函，其中写明申请人“ 负责为公司提供战略和方向 ”，“ 同时为我们的客户开发定制软件解决方案 ”。该信函还表明其“ 提供微型计算机和局域网的物理维护、Windows服务器的服务器管理、IT管理、需求规划和使用监控，以及本地、远程和技术支持 ”。然而，该信函的详细程度不足以证明申请人在上述公司的全部工作经历。除将其职位名称确定为“ 合伙人 ”外，该信函未确认其职位名称、描述其工作职责，也未提供其在上述公司所主张的雇佣期间内除“ 合伙人 ”以外可能担任的每个职位的雇佣日期。因此，上述信函中的信息不足以证明申请人拥有至少五年渐进式的学士后软件开发经验。

7 我们注意到，翻译后的证书表明所完成的课程属于“ Lato-Sensu ”层次。根据美国大学注册与招生官员协会全球教育电子数据库（EDGE），巴西的研究生层次项目“ 分为Cursos de Aperfei ç oamento（专业发展项目）、Cursos de Especializa ç ã o（专业课程）、Mestrado Profissional（专业硕士）、Cursos de Mestrado（硕士项目）和Cursos de Doutorado（博士项目）。专业发展和专业课程被视为lato sensus（广义研究生层次项目），并遵循独立立法。此类项目通向专业证书，而非研究生学位。它们要求1至2年或1至3年的学习。 ”见 https://www.aacrao.org/edge/country/brazil（最后访问于2021年7月15日）。我们认为EDGE是关于外国学历等效性的可靠信息来源。See Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。See also Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

8 评估中“ 专业经验 ”部分所列的工作职责直接取自申请人的简历。

尽管记录中包含证明申请人在其领域完成了两项专业认证的证书，但仅凭这些证书不足以证明其具备法规所要求的五年学士后经验。其中一份证书表明申请人于1986年7月完成了一门BASIC课程，即在其获得本科学位六年前。该课程的持续时间未予说明。记录中还包括一份证书，表明其于2001年7月完成了一门35小时的Interbase课程。然而，经审查，这两份证书——其中一份是在其获得本科学位并开始其所主张的雇佣之前取得的——不足以证明其在软件开发领域拥有五年渐进式的学士后经验。

C. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明，豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）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。由于申请人未确立 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

申请人未证明其满足作为高等学位专业人士或特殊能力个人分类的法规要求。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。