DEC122023_05B5203 · 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：28650277 日期：2023年12月12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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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该申请，认定记录未能确立申请人符合EB-2分类的资格，也未能确立其依据Dhanasar分析框架在自由裁量意义上符合国家利益豁免的资格。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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，即依据本法第203(b)(2)(B)(i)条，属于科学、艺术或商业领域的高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。

高级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。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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)。申请人必须初步提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。本办公室随后将进行最终实质审查，以确定证据在整体上是否表明

其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 369（裁定“ 真相的确定不应仅凭证据的数量，而应凭其质量 ”）。USCIS此前已确认这一两阶段审理方法在特殊能力人员情形中的适用性。参见一般性文件，6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

此外，尽管法规和相关部门规章均未界定“ 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) 中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar案指出，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）可依自由裁量权，1 在申请人证明以下事项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价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

作为初步事项，本办公室认定，申请人就其拟从事事业的实质性质以及其打算从事的职业提交的证据不充分且不一致。申请人最初称其是一名计算机程序员，将：

[继续]从事[综合]及IT[运]营管理工作，为美国公司提供咨询，指导其如何妥善规划、指导和协调公共或私营部门组织的运营。我[将利用]我在工商管理、商业运营和管理领域的丰富经验和知识，为美国公司和企业的提供专业商业服务。

申请人还提供了一份关于其于2017年创办的佛罗里达公司（T-）的商业计划书，其声称将通过该公司向美国公司提供软件开发和实施服务。该计划书讨论了其声称已开发并向美国境外企业营销的软件产品的各个方面。他打算将这些产品营销给美国公司，以解决“ 餐厅运营的管理和控制、餐厅销售和收银前台的管理和控制，[适用于]小型至大型场所，具备产品报告、客户服务、结账、现金控制以及市场上最佳管理实践。 ”

审理主任认定，申请人未能确立其符合所请求的EB-2分类资格，无论是作为高级学位专业人士还是作为具有特殊能力的人员。审理主任还认定，申请人未能确立其在自由裁量意义上值得获得国家利益豁免，认定虽然其拟从事的事业具有实质价值且其处于有利地位能够推进该事业，但其未能证明该事业的国家重要性，也未能证明豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求符合国家利益。

1 另参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

在上诉中，申请人援引其此前提交的T-商业计划书，主张该计划书“显示了[其将如何]在IT领域工作”。然而，佛罗里达州政府记录显示，T-因未提交州要求的年度报告而于2020年9月被行政解散——早于2021年3月18日提交本申请之时。参见一般性文件 https://search.sunbiz.org/Inquiry/CorporationSearch/ByName。申请人未提供2018年之后任何时期T-业务运营的支持性证据。尽管其提供了反映自2018年以来在佛罗里达州其他组织任职的工资单副本，但记录未能证实其预期打算通过T-提供IT相关商业服务。在此，申请人未能充分解释为何其在2021年3月随申请提交T-的商业计划书——表明其将通过该企业提供信息技术服务，尽管该企业已于2020年9月被佛罗里达州行政解散。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致和模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

记录中其他不充分且不一致的证据，就本申请若获批准申请人将从事工作的性质提出了更多重要问题。例如，申请人最初还称其将作为总经理为美国公司提供服务——提供诸如“促进美国与拉丁美洲市场（包括巴西）之间的跨境项目和商业运营”等服务。其指出，“[通过]制定政策、管理日常运营以及规划材料和人力资源的使用，我可以保证任何雇用我的公司取得成功。”然而，其未进一步解释其寻求在美国雇主处担任总经理职位的前景计划。

本办公室认定，申请人未提交计划或解释，以充分说明其向美国公司提供服务的途径，以及其作为总经理或作为计算机程序员创业者实际打算提供的服务类型。在评估证据时，资格的确定不应仅凭证据的数量，而应凭其质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。重要的是，尚不清楚其将从事何种具体职业或专业——而这对于确立其EB-2分类资格以及其在自由裁量意义上值得获得国家利益豁免至关重要。为提高效率，本办公室将上述关于该不充分且不一致信息的讨论和分析纳入本决定中驳回上诉的每一项依据。

A. 持有高级学位的专业人士

为确立申请人是否符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，其必须提供证据以证明其将从事的专业领域。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。”如上所述，从所提供的证据来看，尚不清楚其打算作为计算机程序员创业者受雇，还是作为为美国公司工作的总经理受雇，也不清楚其职业是否符合本法第101(a)(32)条所定义的专业。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 582。

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“[一份]官方学术记录，显示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，申请人可以提交“一份官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位，以及以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该外籍人士在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进式经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人最初主张他有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类，“因为他是一位非常有经验的[c]omputer programmer and entrepreneur，在该领域修过许多课程。”他进一步解释：

我在巴西_____获得了计算机工程学士的不完整高等教育。尽管没有完成我的毕业，我相信文凭是人生中的一个里程碑，意味着多年极度努力和奉献后的胜利。然而，与此同时，我相信文凭并不定义一个人的能力。我们每天都能看到许多成功的企业家在没有文凭的情况下建立了伟大的遗产。

申请人还提交了其简历副本，其中在学术经历部分反映“不完整学位——就读3年”。审理主任否决了申请，部分结论是申请人未提供证据证明他持有高级学位或8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)所要求的外国同等学位，或者他拥有美国学士学位或外国同等学位以及五年学士学位后的渐进式工作经验。

在上诉中，申请人引用8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中高级学位的定义，主张该定义规定“任何美国学术或专业学位或外国同等[学位]”均可作为EB-2目的下的高级学位。然而，申请人错误引用了该法规。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中的定义规定高级学位要求至少拥有美国学士学位或外国同等学位，相关部分如下：

[A]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该专业领域的渐进式经验应被视为等同于硕士学位。

申请人还提到“USCIS此前的[未公布]决定，其中两年制本科学位被接受为等同于美国学士学位用于[EB-2]目的。”未作为先例公布的决定不约束USCIS官员在未来的裁决。8 C.F.R. § 103.3(c)。即便如此，我们注意到申请人未提供这些案件的具体识别信息。即使提供了此类信息，我们也会认为申请人建议我们审查未公布的决定并可能要求及审查与这些决定相关的案件档案，这种做法既不切实际又低效，而且还会将这些程序中的举证责任从申请人转移至USCIS，这将违反该法第291条，8 U.S.C. § 1361。

申请人观察到该法“未为[EB-2]目的定义‘学士学位’”，并主张该法“遵从劳工部职业展望手册（OOH）的教育要求指导。”但申请人未引用相关法律或法规来阐明其主张，即该法遵从OOH。重要的是，国会通过1990年移民法时会议委员会联合解释声明指出，高级学位的等同物是学士学位加上至少5年专业领域的渐进式经验。见60 FR 29771。USCIS在8 CFR 204.5(k)(3)(i)(B)中纳入了关于确立高级学位等同性的这一标准。

申请人进一步主张：

虽然两年制学位通常被认为在教育程度上低于四年制美国学士学位，但如果[申请人]能提供大量证据证明其教育、成就和经验弥补了学位期限较短的问题，USCIS仍可将其认定为同等学位。

申请人未提供证据证明他持有美国两年制学位或来自合格高等教育机构的外国同等学位，使此论点在本案中无实际意义。然而，我们注意到申请人不恰当地要求我们忽视8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)中的证据要求。我们无权豁免或无视该法的任何要求（经法规实施）。见United States v. Nixon, 418 U.S. 683, 695 (1974)（“只要该法规仍然存在，它就具有法律效力。”）。移民法规具有法律效力。United States ex rel. Accardi v. Shaughnessy, 347 U.S. 260, 265 (1954)。

要符合高级学位专业人士资格，依赖外国教育的申请人必须拥有一个等同于至少美国学士学位的单一外国学位。法规不允许基于较低教育资历的组合或教育与经验的组合来认定学士学位等同物。见Employment-Based Immigrant Petitions, 56 Fed. Reg. 60897, 60900 (Nov. 29, 1991)（指出“该法及其立法历史均明确表明，为了……在第二[优先类别]下具有等同于高级学位的经验，[非公民]必须至少拥有学士学位”）（着重号为原文所加）。在上诉中，申请人未主张且记录也未显示他拥有美国高级学位或学士学位，或经认定等同于此类学位的外国学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。申请人在本程序各阶段所作的陈述中多次承认这一点。因此，申请人未确立其有资格作为持有高级学位的专业人士依据该法第203(b)(2)(A)条和8 C.F.R. § 204.5(k)(2)获得分类。此外，由于他未获得此类学位，申请人未证明他拥有至少五年学士学位后的渐进式经验，且以符合8 C.F.R. § § 204.5(k)(2)和(k)(3)(i)(B)的雇主信函形式呈现。申请人未确立其有资格作为高级学位专业人士获得EB-2分类。

B. 特殊能力个人

在否决申请时，审理主任认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中的任何标准。在上诉中，申请人主张他在2021年3月18日提交申请时满足了8 C.F.R. §

在2021年3月18日提交申请时，他未涉及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)、(C)和(F)。他在上诉中未讨论8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)和(E)项下的标准，且记录未确立其符合这些标准。因此，我们认为这些问题在上诉中被放弃。参见Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。基于我们对记录的重新审查，我们同意审理主任的意见，即申请人未满足至少三项标准。

一份官方学术记录，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)。

审理主任认定申请人未提交足以满足该标准明文规定的证据。在审理主任面前及再次在上诉中，申请人主张通过结合其高中证书和工作经验，他拥有满足该标准所需的教育资历。他引用了一封由I I撰写的“ 教育和工作经验评估 ”信函，该人认定申请人凭借其“ 高中证书 ”和先前工作经验获得了信息技术领域两年本科学习。在本案中，申请人无支持证据地主张其在高中获得的一般教育与他的特殊能力领域相关。我们同意审理主任的意见，即仅凭此证据不足以满足要求。

在上诉中，申请人还指出他因参加NCR、Oracle Corporation和Microsoft等公司提供的各种IT相关培训课程而获得的培训证书。记录中未包含证据显示这些培训证书是官方学术记录，或签发这些文件的任何公司符合学院、大学、学校或其他学习机构的资格。同上。我们认定申请人未提供满足该标准的证据。

以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该外籍人士在为其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)

审理主任认定申请人未能依据该标准确立资格。在对记录进行重新审查时，我们考虑了所提供的全部证据，包括前雇主、同事、客户和意见作者的信函，以及关于其在美国和境外拥有的企业的证据，并认定他就其工作经历提交的证据不足且不一致。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 582。例如，在其初始信函中，他表示其“ 第一段[工作]经历是在2009年[与E-一起]，在那里我接受了网络、数据库和支持方面的工作培训 ”，并履行了诸如“ 遵循书面或图表格式的指示，以建立系统或排除故障 ”等职责。他表示“ 在担任实习生近两年后，我被提升为系统分析师。 ”除指出他参与提供与“ 系统开发 ”和“ WEB系统 ”等相关的服务外，他未描述其作为系统分析师的职责。其简历表明，他于2008年12月至2009年12月受雇于E-，担任“ 实习技术支持 ”，随后于2010年1月至2012年12月担任“ 系统分析师 ”。

相比之下，他后来提供了Q-教授出具的意见函，该函表明作为其分析的一部分，他审查了申请人“ 经验资质 ”的证据，但他未指明其为形成意见所考虑的具体文件。Q-教授讨论了申请人与E-的雇佣关系，声称“ 从2009年到2012年，[申请人]是[E-]的总经理。在该职位上，他负责所有创建和编程工作，包括在技术管理、服务、行政、战略和产品领域拥有广泛的决策权。 ”Q-教授对申请人作为E-总经理职责的描述，与受益人在随申请提交的关于其与E-雇佣关系的陈述中所描述的职责存在显著差异。

在本案中，申请人主张，在2008年12月——其声称开始职业生涯之时——至2021年3月——申请提交之时——期间，他在其打算从事的职业中获得了至少十年的工作经历。在上诉中，他引用了Q-教授意见函中的内容，重申他曾受雇于E-担任总经理，但他未提供具有证明力的同期证据来证实其2008年至2012年期间与E-雇佣关系的性质。由于申请人未提供足以证明其2012年12月之前雇佣具体情况的证据，我们认定其未满足该标准。对申请人[证据]任何方面产生的怀疑，当然可能导致对支持签证申请所提交的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

尽管如此，我们注意到所提交的讨论其雇佣关系的信函不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的规定，该规定相关部分要求“ 与合格经验或培训有关的证据应采用现任或前任雇主或培训师的信函形式，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对受益人履行职责或接受培训的具体描述。 ”

大多数信函并非由申请人的现任或前任雇主撰写。这些信函未说明申请人是全职还是兼职工作，也未提供其具体职务以及雇佣起止日期。此外，这些信函未提供关于申请人通过其雇佣关系所获得经验的充分细节。例如，一些信函未表明申请人的职责，而另一些信函则列举了几项一般性职责。其他雇佣证据反映申请人拥有企业，但该材料不构成在特定职业中工作经历的证据。从该证据中无法明显看出申请人是否在其打算从事的职业中具备所需经验。例如，申请人提供了其客户撰写的信函，以证明其在自身企业内所从事的工作。尽管一些客户信函包含对申请人所提供服务的描述，但没有任何一份信函证明申请人所获得的工作经历是全职的。相反，在服务客户期间所获得的经验，例如~----------~似乎属于按离散项目提供的服务。虽然与这些客户的合同可能是持续性的，但证据并未表明为这些客户实际执行的工作是全职的。此外，无法明显看出申请人声称因服务这些客户而获得了何种工作经历。基于上述理由，申请人未满足该标准。

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)。

审理主任认定，先前讨论的由NCR、Oracle Corporation和Microsoft颁发给申请人的培训证书不符合该标准。在上诉中，申请人主张这些证书“使[他]获得[IT]职业的认证”。然而，记录并未表明其拟从事的职业需要执照，且记录中的证据也未反映其拥有在任何特定专业或职业执业的执照或认证。该标准未获满足。

根据上述分析，申请人未确立其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(E)中的任何证据标准。申请人还主张其可满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)中的标准，该标准要求提供对其成就的认可及对行业或领域作出重大贡献的证据。然而，记录目前未确立其已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项标准中三项的初始证据要求。由于其不符合EB-2分类资格，我们将不再讨论其他标准。

由于申请人未满足初始证据要求，我们无需进行最终实质审查以确定证据整体是否表明其被认可在科学、艺术或商业领域拥有显著高于通常水平的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，并认定该记录不支持申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。因此，其未确立通过此途径符合EB-2分类资格。

C. 国家利益豁免

如上述法律框架所述，为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于申请人未确立此门槛问题，申请人其余论点无需处理。当另一独立理由已对上诉具有决定性时，无需分析任何其余独立理由。因此，我们作为裁量事项，拒绝审理其是否满足Dhanasar三叉框架。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未确立其满足作为高等学位专业人士或特殊能力个人分类的监管要求。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。