DEC172021_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：19633441 日期：2021年12月17日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名工程项目经理，寻求作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。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）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(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以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但记录未能确立拟从事的事业具有国家重要性、他处于有利地位以推进其事业，或豁免工作邀请要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和额外证据，主张审理主任否决申请存在错误。

在本程序中，申请人负有确立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、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格（着重号为原文所加），即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。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邀请要求符合国家利益。

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……合格移民，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，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。”

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至少五年专业领域内逐步提升的经验，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、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第 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入门最低要求的职业。

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证据的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，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框架。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)。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）可酌情批准国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(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以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

A. 高级学位专业人士

尽管审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格，我们特此撤回该认定，并认定申请人未在此方面履行其举证责任。为表明申请人持有合格的高级学位，申请必须附有“ [显示该[个人]拥有美国高级学位或外国同等学位的]官方学术记录。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [显示该[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位的]官方学术记录，以及由现任或前任雇主出具的证明该[个人]在专业领域拥有至少五年学士后逐步提升经验的信函形式的证据。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

记录中包含证据表明申请人在巴西一所大学获得了“ t í tulo de Engenheiro Electricista ”。一名证明其具备英语和西班牙语能力的翻译提供了申请人学术文件的英文翻译。她将申请人的文凭翻译为“ 电气工程学位 ”。虽然翻译的证明书证明原始外国文件为西班牙语，但我们注意到这似乎不准确。相反，记录表明这些文件为葡萄牙语。尽管我们承认葡萄牙语和西班牙语相似，但我们质疑翻译的准确性，因为这些翻译未附有翻译者具备葡萄牙语和英语能力的证明，翻译者也未承认文件为葡萄牙语。我们认定所提供的翻译不符合 8 C.F.R. § 103.2(b) 的法规。

为支持其外国教育的美国同等学历，申请人提交了一份来自~大学一位教授的评估。他提供了其意见，认为申请人的教育和经验合计等同于美国电气工程硕士学位。由于 USCIS 不接受工作经验的同等学历评估，我们仅审查评估中的学术同等学历部分。该评估主要包含在众多评估服务提供者提供的评估中常见的模板化语言，以及

代表其他申请人提交的内容。唯一具体涉及申请人教育的信息是其大学名称和他所就读的项目。尽管~表示申请人用四年完成了其外国学位，但根据申请人的成绩单，这似乎不正确，成绩单显示申请人的学习项目从2001 年持续至 2006 年。

我们可以自行裁量，将对外国人教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。Id. 在此，评估人未证明其对该申请人的外国大学有具体了解，也未说明其学分时数、成绩及课程内容如何转换为美国教育，评估人也未对评估中所含结论提供充分分析或支持。因此，我们认定该评估不足以证明该申请人外国教育的学术等效性。

审理主任签发了补件通知（RFE），通知该申请人：尽管根据AACRAO EDGE数据库，其“ tftulo de Engenheiro Electricista ”等同于美国学士学位，但记录未能证明其符合高级学位专业人士资格，因为其提供的用于证明其经验的信件未包含有关其具体工作职责或其所任职位为全职还是兼职的信息。在该申请人的RFE答复中，其提供了补充信件，这些信件充分证明其在专业领域拥有至少五年全职递进经验。

该申请人还提供了来自_____ ___（高级评估人）的学术等效性评估。11 我未提供对该申请人学位的独立分析，而是基于AACRAO EDGE数据库所含信息提供结论。AACRAO EDGE数据库（可在https://www.aacrao.org/edge获取）是关于外国教育美国等效性的可靠资源。I 我得出结论：“ [根据]EDGE规格，Titulo Profissional代表达到相当于美国学士学位的教育水平。 ”虽然就“ Titulo Profissional ”的等效性而言，这似乎是真实陈述，但必须指出，该申请人的文凭和学术文件均未表明其攻读或获得了“ Titulo Profissional ”。此外，J 我得出结论，该申请人在其学术项目中学习了六年，这与我所得出的结论以及该申请人成绩单所显示的情况不同。因此，我们认定USCE评估在本案中存疑，因为评估人似乎未提供任何独立分析，也未在形成结论时适当审查该申请人的学术资历。如前所述，我们可自行裁量，将对外国人教育的评估用作咨询意见。但是，如果某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。See Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. at 820。

我们审查了AACRAO EDGE数据库，以确定该申请人的外国教育是否等同于任何美国学位。该数据库分析了许多授予“ titulo ”的学术学习类型，包括：

- Titulo Profissional de ...（……专业职称）

[……专业职称]。项目时长不一；在完成4至5年大学学习后授予；

• Especializa9ao em ... ; Titulo de Especialista em ...

[专家]。在各类时长的项目完成后授予；大多数至少1年；

• Tftulo de Bacharel/Grau de Bacharel（学士职称）

[学士学位]。在完成3至5年本科学习后授予；

• Tftulo de Licenciado（执照持有人）

[执照持有人]。该教学资格的学习时长从2年至4年不等；以及

• Tftulo de Tecn61ogo（技术专家职称）

[技术专家职称]。在完成2至3年大学学习后授予，取决于入学资格和学习领域。

但是，AACRAO EDGE数据库几乎没有表明该申请人的文凭——其内容为“ conclusao do curso de Engenharia Electrica ... confere o tftulo de Engenheiro Electricista ”——属于上述任何类别。此外，ACCARAO EDGE词汇表指出，“ curso ”指学习项目、课程或科目。基于记录所含信息以及我们对AACRAO EDGE数据库的独立审查，我们认定该申请人未履行其举证责任，未能按照8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)证明其外国教育的美国等效性。该申请人应准备在任何未来提交文件中处理这一证据缺陷。由于上述证据缺陷，记录未能有说服力地证明该申请人是持有高级学位的专业人士群体成员。如前所述，我们撤回审理主任关于该申请人符合持有高级学位的专业人士群体成员资格的认定，并认定该申请人在此方面未履行其举证责任。

B. 特殊能力

在其初次提交中，该申请人另主张其符合特殊能力个人资格。审理主任的RFE通知该申请人：尽管其似乎满足六项标准中的三项，但在最终实质审查中，其最初提供的证据未能证明其拥有的专业程度显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的水平。因此，RFE要求提供该申请人符合特殊能力个人资格的补充证据。但是，在该申请人的RFE答复中，其提供了关于其符合持有高级学位的专业人士群体成员资格的补充证据，并且似乎不再主张其符合特殊能力个人资格。

我们审查了全部记录，并已考虑该申请人符合特殊能力个人资格的问题。虽然我们同意审理主任关于证据未能证明该申请人符合特殊能力个人资格的认定，但我们得出这一结论的理由与审理主任提供的理由不同。在我们的分析中，我们认定该申请人未满足六项标准中的至少三项，因此无需进行最终实质审查。因此，该申请人不符合特殊能力个人资格。虽然我们可能不会逐项讨论每一份证据，但我们已经审查并考虑了每一项证据。

显示该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、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

证据不足以认定该申请人完成了等同于美国学位的教育。但是，记录充分显示该申请人已获得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。因此，证据证明该申请人满足了该项标准。

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

该申请人在其初次提交中提供了多封雇佣信，并在其RFE答复中提供了补充信件。虽然其RFE答复中提供的信件证明至少五年全职工作经验，但审理主任正确指出，初次提交中随附的大多数信件未说明该申请人是兼职还是全职工作，也未讨论该申请人的经验或职责。总体而言，这些雇佣信未能有说服力地证明至少十年全职经验。此外，从该申请人据称担任的职位名称来看，无法明显看出其经验是否“在该职业中”。例如，“供应链协调员”和“实习工程师”本身并不能证明它们与被寻求的职业（即工程项目经理）相关。我们还注意到，I作为三家公司的HR协调员签署了三封信：III和~--~--~ 尽管记录中的其他证据，即该申请人同事出具的支持信，表明这些实体可能通过母组织相关联，但仅提及公司名称的信件并不清楚它们是否相关以及如何相关，该申请人也未提供解释这些实体之间任何关系的官方文件。最后，I的职位名称并未表明其有权提供所有三个实体的员工人事信息。基于所提供的证据，该申请人未能有说服力地证明其符合该项标准。

执业许可或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)
申请人提供了其在[已隐去]工程与农艺区域委员会注册的证据，以及表明其自2007年获得学位以来一直为该注册支付年费的证据。然而，申请人未解释或提供文件说明[已隐去]工程与农艺区域委员会是什么或做什么，也未解释在该委员会的注册如何构成从事特定专业的执业许可。申请人未提供证据解释是什么使其有资格在[已隐去]工程与农艺区域委员会注册，或该注册赋予何种权利。此外，从记录中无法看出巴西要求从事工程或工程项目管理需要执业许可。因此，记录不足以确立申请人在此标准下的资格。

证明外籍人士所获薪酬或其他服务报酬体现出特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

申请人提供了巴西“ 供应链协调员 ”职位薪资数据的网页打印件。尽管打印件声明所提供数据来自过去十二个月，但打印件本身未注明日期，因此无法看出该信息所指年份。此外，不清楚所提供数据是指月薪、年薪还是其他薪资时间段。然而，在上诉中，申请人主张表格中的数字为月薪数字。虽然申请人在打印件上标出其属于在“ 平均 ”规模公司工作的“ 全职 ”专业级别供应链协调员，但无法看出在数据所指时间段内申请人在哪家公司担任什么职位。因此，申请人未能佐证其属于“ 平均 ”规模公司“ 全职 ”专业级别的主张。

申请人的税务文件显示其在2016财年收入为66,219.40巴西雷亚尔。将该数字除以十二个月，似乎其月收入为5,518.28巴西雷亚尔，显著低于网站报告的“ 平均 ”规模公司全职履行供应链协调员的6,692.09薪资。申请人还提交了若干2014年和2015年月度工资单，表明其月基本工资为8,582巴西雷亚尔。即使申请人2014年和2015年的收入高于“ 平均 ”规模公司“ 全职 ”绩效供应链协调员的平均水平，这也仅提供了申请人薪资与同行业其他人比较的非常有限的画面。第一，如前所述，不清楚网站数据对应哪一年，因此我们无法确定其该时期的薪资是否对应同一年。第二，申请人未确立其如何归入“ 平均 ”规模公司“ 全职 ”专业级别的类别。然而最重要的是，即使提供了此信息且申请人薪资确实高于大多数供应链协调员，这也仅能确立申请人获得了高于平均水平的薪资。证据并未表明其所得薪资是因其能力。

记录不支持认定申请人获得体现特殊能力的特定薪资。基于上述理由，申请人未满足此标准。

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

申请人提供了其在[已隐去]工程与农艺区域委员会的注册作为专业协会会员资格的证据。申请人未解释该注册如何同时作为会员资格和执业许可。正如审理主任在补件通知中所解释的，申请人未提供文件说明[已隐去]工程与农艺区域委员会成为会员的要求，或申请人在该组织注册的意义。如前所述，不清楚是什么使其有资格在[已隐去]工程与农艺区域委员会注册，或该注册赋予何种权利。申请人未提供关于[已隐去]工程与农艺区域委员会的背景信息，且从所提供信息无法确定该实体是专业协会。因此，证据不能确立申请人满足了此标准。

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的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

我们审查了整个记录，以寻找同行、政府实体或专业或商业组织对申请人成就和对行业或领域重大贡献的认可证据。我们确认证据包括但不限于培训证书、国家利益豁免资格评估、祝贺邮件以及来自同事和雇主的众多支持信。如前所述，虽然我们可能不会逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

尽管支持信表明其同事和雇主在个人和专业上高度评价他，以及他在所工作公司内因成就和重大贡献获得认可，但该证据并不表明申请人因对行业或领域的成就和重大贡献获得认可。以几个例子说明，[已隐去]提到申请人的研究以及成功获得提高雇主效率并降低成本的油水分离器。尽管[已隐去]声称该分离器对环境产生了积极影响，但记录中没有任何内容证实这一主张。此外，该分离器的成本节约、效率提高和使用似乎使申请人的前雇主及其客户受益，而非整个领域或行业。同样，[已隐去]写道申请人对公司供应链组合进行了改变，为公司节省了成本并降低了该地区消费者的能源成本。然而，[已隐去]未提供申请人所做具体改变的细节，记录也未包含证据佐证所声称的数百万美元节省或该地区消费者实际支付了更少的能源费用。即使提供了此类证据，也不能确立这如何构成对领域或行业的成就或贡献。[已隐去]写道，在申请人现任雇主处，申请人谈判了价值数百万美元的新合同，获得晋升，为雇主开发了更多客户，并降低了雇主成本。虽然这些成就似乎对申请人的雇主很重要，但该信函和记录中的其他证据并不表明此类成就构成对行业或领域成就和重大贡献的认可。同样，祝贺申请人并认可其在各项工作努力中成功的邮件并未体现对行业或领域的任何成就或贡献，而是代表对内部工作成就的认可。

在审查申请人的职业计划和陈述时，我们注意到他声称具有非凡的谈判能力，开发了技术和创新技术，以及他可以创建定制化方案。然而，记录中的证据并未佐证这些主张。例如，申请人未解释其技术如何不同于或优于一般项目管理技术，也未详细说明其技术是什么或为何具有创新性。申请人未提供其定制化方案的例子或其谈判能力如何不同的说明。证据不支持得出其个人开发了领域或行业中其他人可从中受益的任何东西的结论。即使申请人提供了证据支持其开发了技术、创新或定制化方案的认定，这仍不能确立领域或行业中的其他人如何会知道并从他开发的东西中受益

从而使申请人的工作构成对行业或领域的成就和重大贡献。

基于所提供证据，申请人未确立其专业成就如何超越其个别雇主和客户。虽然申请人可能是一位有价值的员工，拥有令人印象深刻的成就记录，但其专业成功并不代表对行业或领域的成就和重大贡献。因此，证据不能确立申请人满足了此标准。

摘要

记录不支持认定申请人满足《联邦法规汇编》第8编第204.5(k)(3)(ii)条关于特殊能力的六项监管标准中的至少三项。申请人未能依据《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条确立其作为特殊能力个人的资格。如前所述，在进入国家利益豁免问题之前，申请人必须证明其要么具备特殊能力，要么是高等学位专业人士。我们认定，证据未能确立申请人满足被归类为特殊能力个人的监管标准，也未能确立其是持有高等学位的专业人士群体成员。由于申请人未能确立 underlying 移民类别的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。该豁免仅适用于原本符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条归类资格的外国工人。依据 Dhanasar 案所述各项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于 Dhanasar 框架下资格的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另见 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）。

三、结论

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下作为持有高等学位的专业人士群体成员或作为特殊能力个人的归类资格。因此，申请人未能确立其所寻求移民福利的资格。参见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128（BIA 2013）。

裁定：上诉被驳回。