FEB242022_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：19806114 日期：2022年2月24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）

申请人是一名项目经理，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士成员和作为具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请要求及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否决了该申请，认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士成员或作为具有特殊能力的个人的分类资格，且其未证明对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合EB-2分类和国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或作为在科学、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须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

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成员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，即属于持有高等学位或其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、文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的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]在司法部长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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

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)条所列的职业之一，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)的法规规定了证明作为具有特殊能力的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人的框架。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）可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，

[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）。

豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。[2]

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士成员

为表明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有“ [显示外国人拥有美国高等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)。申请人提交了来自I_____I（巴西）的证书（2017年8月）和学术成绩单，表明其获得了“ 项目管理MBA ”。记录中还包含USA Evaluations出具的“ 培训、教育和经验评估 ”，该评估结论认为申请人持有等同于项目管理MBA的学历，“ 基于学术和至少5年专业经验的结合，依据USCIS。 ”[3] 该学历评估并未表明申请人拥有等同于美国高等学位的“ 外国同等学位 ”。[4] 因此，该学历评估不能证明申请人的教育本身满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)法规的要求。

或者，申请人可提交“ [显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的]官方学术记录，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，表明外国人在其专业领域拥有至少五年的学士后渐进工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。审理主任认定申请人的文凭（2014年1月31日）和来自[_____]大学（巴西）的学术成绩单足以表明其获得了等同于美国学士学位的外国学位。关于其是否已累积至少五年专业领域学士后渐进工作经验的问题，申请人提交了来自_____公司、_____银行和_____I_____I的信函和声明。记录表明申请人自2013年11月至2018年6月在_____公司担任产品工程师。然而，由于申请人直到2014年1月31日才获得文凭，我们仅计算该日期之后的工作经验。本案中的表格I-140，外籍工人移民申请，于2018年10月2日提交。关于申请人在其专业领域五年的学士后渐进工作经验，其必须在提交申请时证明该经验。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。在此，申请人未证明在提交申请时在其专业领域拥有至少五年的学士后渐进工作经验。[5] 因此，记录支持审理主任的认定，即申请人未证明其符合作为持有高等学位的专业人士成员的资格。

[2] 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

[3] 审理主任指出，学历评估未提供关于申请人MBA证书美国同等学历的充分信息。

[4] 该评估也未对申请人在_____I_____I完成的课程提供充分分析。

[5] 申请人直到2019年7月才开始为_____I_____Rank工作，因此其在该公司的工作经验不能证明其在提交申请时的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，申请人在__公司（2011年11月至2012年10月）和_____（7月

B. 特殊能力

申请人主张其至少满足作为具有特殊能力的个人分类的三项法规标准。在否决申请时，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的学术记录标准和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的会员资格标准。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)(C)的执业许可标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的薪资标准以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的成就认可和重大贡献标准。经审查证据，我们认定记录不支持申请人满足至少三项标准要求的认定。

显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构授予的学位、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)。

记录支持审理主任关于申请人符合该标准的认定。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该外籍人士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)。

申请人提交了来自l Company、! II Bank以及的证明信和陈述，但这些文件并未显示其在提交申请时已在其职业中累积至少十年全职经验。6 审理主任认定“ 申请人的工作经验并未显示其作为项目经理拥有至少十年全职经验 ”，且申请人未在上诉中对这一认定提出异议。因此，申请人未能证明其符合该监管标准的要求。

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)。

作为该标准的证据，申请人提供了其项目管理协会的会员证书、其联邦工程与农艺委员会（巴西）的身份证明卡，以及其I I区域工程与农艺委员会的注册证书。审理主任认定，申请人未能证明其“ 专业或职业要求上述文件 ”。在本案中，申请人未提供任何

2013年至2013年11月反映的是本科毕业后的经历而非本科毕业后的经历。同样，来自的证明信声称申请人自2009年8月起为其父亲的公司工作，但未具体说明其在2014年1月从大学获得文凭后的就业日期。我们注意到，在获得文凭后，申请人在l I Company工作至2018年6月。审理主任还指出，申请人在l I的工作经历未列在其随Form I-140申请提交的Form ETA-750B《外籍人士资格声明》上。

6 申请人必须证明其在提交时（2018年10月2日）拥有至少十年全职经验。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

证明这些文件授权申请人从事其专业或职业的书面证据。”在上诉中，申请人声称联邦工程与农艺委员会“限制或禁止未注册为其会员的毕业生执业，且只有注册专业人员才能在巴西签署或负责任何项目”，但其未提供书面证据支持其主张。因此，申请人未能证明其符合该标准。

证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)。

申请人提交了其会计师列明其2013-2017年年总收入的证明信、来自l!Company的收入报表、银行对账单以及2015-2017年的所得税申报表。其还提交了来自Salario BR网站的信息，列明小型公司不同经验级别的“产品工程师”薪资。7 我们注意到，Salario BR信息排除了中型和大型公司的薪资。审理主任的决定指出，“来自该网站的信息提供了基于经验（从实习生到大师级）的薪资”，且该信息不足以作为比较基础来证明申请人的薪资表明其具有特殊能力。

在上诉中，申请人援引USCIS政策备忘录PM-602-0005.1《对随某些Form I-140申请提交的证据的评估；对裁决官现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新ADI 11-14 21（2010年12月22日），https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda，其中规定：“在不同国家工作的外籍人士应基于该国的工资统计数据或可比证据进行评估，而非简单地将薪资换算为美元然后查看该薪资在美国是否会被视为高薪。”申请人主张，其在巴西相对于同一领域其他工作者已获得高薪服务报酬。

为满足该标准，证据必须显示个人已获得表明其相对于其职业中其他人具有所声称特殊能力的薪资或服务报酬。在此，申请人未提供文件显示其收入相对于其他项目经理表明特殊能力。8 相反，其提交了有关小型公司“产品工程师”薪资的信息。9 审理主任认定，申请人的证据不足以证明其已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。基于上述，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明其符合该监管标准。

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

申请人提供了其项目管理协会的会员证书、其联邦工程与农艺委员会（巴西）的身份证明卡，以及其l I区域工程与农艺委员会的注册证书。记录

7 该薪资调查基于5,492份工资的总体，抽样5,281份工资。
8 在Form I-140的第5和第6部分，申请人将其“职业”和“职位名称”均填写为“项目经理”。
9 Salario BR信息排除了中型和大型公司的薪资数据，因此未提供适当的比较基础。

然而，未包含有关这些组织的信息。证据不足以证明它们拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成的会员团体，或这些组织在其他方面构成专业协会。10 因此，我们撤销审理主任关于申请人符合该标准的认定。

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)。

作为该标准的证据，申请人提交了同事的推荐信，讨论其在l I Company的业务和工程项目，但这些信件不足以证明其因成就和对行业或领域的重大贡献而获得认可。例如，! I申请人在Company的项目总监提到了申请人在涉及_____的公司项目上的工作，并声称申请人在南美和l IRussia两个项目上以“ 高水平的专业知识和敬业心态、灵活性和主动性 ”履行职责。然而，记录未包含支持性文件表明申请人在I I Company的项目已被认可对I I行业或生产工程领域产生重大影响。证据未显示申请人的工作产生了超出其雇主及其项目的影响，达到表明对行业或领域成就和重大贡献的水平。审理主任表示：

证明信的作者未提供任何具体细节说明为何申请人的工作代表了对行业或领域成就和重大贡献的认可……在没有独立客观证据显示申请人已获得同行、政府实体或专业或商业组织对其行业或领域成就和重大贡献的认可的情况下，USCIS不能认定申请人符合该标准。

在上诉中，申请人称其“ 提交了职业生涯中所获奖项和认可的证据，以表彰其专业成就和在该领域的重大贡献 ”。11 其主张推荐信“ 认可其专业成就和对行业及领域的重大贡献 ”，但未具体指出与审理主任对该标准的分析相关的任何错误法律结论或事实陈述。上诉书面论证意见甚至未提及审理主任关于该标准的讨论。因此，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明其符合该监管标准。

10 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 处的法规包含以下相关定义：“ Profession 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历为进入该职业最低要求的职业。 ”
11 记录中包含 Company South America Product Development (SAPD) Vision Award，以表彰申请人“ 在支持 ”公司 SAPD 流程方面的“ 承诺和努力 ”，但该奖项反映的是对其雇主奉献精神的内部认可，而非对行业或领域内成就和重大贡献的认可。

基于上述理由，申请人未能证明其至少满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 处六项法规标准中的三项，并达到特殊能力分类所要求的专业水平。

C. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求符合国家利益。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本法第 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。申请人未能证明其为高等学位专业人士，或证明其已满足法规标准并达到特殊能力分类所要求的专业水平。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

申请人未能证明其满足作为持有高等学位的专业人士类别成员或作为特殊能力个人的分类法规要求。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。