JUL072023_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：27448763 日期：2023年7月7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）

申请人是一名计算机化金属切割与制造领域的管理人员，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《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，认定记录未能证明申请人有资格并基于自由裁量权理应获得国家利益豁免。该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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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 underlying 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。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类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其理应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。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, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以基于自由裁量权3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、EB-2 分类

审理主任在其决定中未直接处理申请人是否符合 underlying EB-2 分类的资格。4 申请人在其初始申请中以及在对审理主任补充证据请求（RFE）的答复中明确请求以特殊能力个人的身份进行分类，但审理主任在其决定中未考虑这一点，仅简要提及他作为持有高等学位的专业人士的资格。因此，本办公室将对申请人在两者下的资格进行审议。

A. 持有高等学位的专业人士

在其决定中，审理主任将审理主任的教育描述为计算机科学学士学位以及同一领域相当于一年研究生学习的国外同等学历。她随后还提到，未提供分析，即其教育和工作经验的结合使其有资格成为高等学位专业人士。本办公室不同意并撤回审理主任的结论。

申请人教育资历的证据包括委内瑞拉一所大学于2008年7月11日颁发给他的文凭，以及显示他完成了六个学期课程的相关成绩单。记录中的教育评估认定该教育是

2 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另见 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）。
4 尽管该决定在 Dhanasar 框架第二项要件下的分析中提及了 underlying 分类，但审理主任未明确表明申请人是否有资格，也未对为支持其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格而提交的证据提供准确完整的分析。

等同于美国经认证学院或大学信息技术副学士学位的学历。

条例的明文规定表明，高等学位同等学历必须包含单一的学士学位，不得以经验替代教育或组合较低的教育资历。条例要求五年逐步发展的经验须在“ [美国]学士学位或外国同等学位 ”之后。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

此外，在引入 EB-2 条例时，前移民归化局（INS）解释称“ 拟议规则未提供允许仅凭经验替代学士学位或高等学位的程序。 ”拟议规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 30703, 30706（1991年7月15日）。针对利益相关方的意见，INS 审查了《1990年移民法》并认定拟议条例符合国会意图。INS 表示：

[该法]及其立法历史均明确表明，为符合第三类分类下的专业人士资格或具有等同于第二类分类下高等学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位。

INS 最终规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 60897, 60900（1991年11月29日）（着重号为原文所加）。因此，高等学位专业人士必须至少拥有美国学士学位或单一外国同等学位。

在此，由于申请人未证明其学位等同于美国学士学位，其不符合高等学位专业人士的资格。

B. 具有特殊能力的个人

申请人声称满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下全部六项证据标准，以表明其符合具有特殊能力的个人的资格。虽然审理主任在其 RFE 中就所有这些标准请求了补充证据，但她在决定中未予处理。本办公室将在下文讨论每项标准下提交的证据。

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颁发的学位、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，申请人提交了文凭和成绩单，显示其持有美国经认证机构颁发的信息技术副学士学位的国外同等学历。该学位与其声称的特殊能力领域相关，即用于金属切割的计算机辅助工具的管理。因此，他满足该标准。

以现任或前任雇主信函形式提供的证据，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)

记录包括申请人前雇主的两封信函，显示他在建筑行业用于金属切割的计算机辅助工具的使用和管理方面拥有至少十年全职经验。这包括在[已隐去]近四年以及在[已隐去]（BLK）超过七年的经验。因此，他满足该标准。

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)

为支持其对该项标准的主张，申请人提交了一份证书，说明其完成了要求并通过了一项测试，从而"被认可为"认证初级Linux操作员。尽管记录中包含一些关于Linux计算机操作系统及其用途的基本信息，但并未显示该认证是进入申请人职业所必需的，或是专门为该职业量身定制的。申请人在其陈述中表示，该培训有助于其履行职责，但并未表明该培训是必需的。我们认定申请人不符合该项标准。

证明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)

作为其薪资的证据，申请人引用了BLK的函件，该函件称其作为负责监督金属切割和建筑构件制造的运营经理"每月将赚取3500美元"。然而，尽管审理主任在其补件通知（RFE）中明确要求此类证据，记录中并未包含申请人薪资的可核实证据，例如外国税务文件，因此不足以显示其实际薪资或报酬。

此外，申请人提交了一份来自网站www.salaryexplorer.com的报告，标题为"2022年巴拿马信息技术平均薪资"。我们首先注意到，记录显示申请人所担任的职位涉及对CNC机床进行编程以及许多其他职责，但该报告显然并未包含该职位。此外，该报告指出，所呈现的数据是"许多不同职位的综合平均值"，使用具体职位名称可以找到更准确的数据。因此，即使申请人已提交了充分的薪资证据，该证据也不足以作为比较的基础，以认定其薪资表明特殊能力。基于上述两项理由，申请人未能证明其符合该项标准。

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

申请人提交了证据证明其已成为IEEE会员三年。其未提交该组织会员要求的书面证据，而是引用了一封专家意见函，该函称会员必须"毕业于适当认证的高等教育机构的技术或工程项目"。然而，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法规所定义的专业成员的组织。即使假设该专家意见函准确陈述了IEEE的会员要求，在没有额外信息的情况下，它也不能证明该

组织符合专业协会的资格。因此申请人不符合该项标准。

证明同行、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)

为支持其对该项标准的主张，申请人依据前述其前雇主出具的推荐信。这些信函描述了申请人参与的一些建筑项目，并普遍对其为雇主及其客户提供的服务表示赞扬。但该项标准的明文要求提供"对行业或领域的重大贡献"的证据，这意味着任何此类贡献必须是重大的，且必须超出某一特定组织。尽管这些信函的作者含糊地提到了这些项目对其所在社区的经济影响，但他们并未表明申请人在参与这些项目时对建筑行业作出了重大贡献。此外，我们注意到这些信函是为本次申请之目的而准备的。因此，该证据的证明力低于对申请人任何成就和重大贡献的同期认可证据。我们因此认定申请人不符合该项标准。

C. 最终实质审查

由于申请人未能证明其符合所需的三项证据标准，我们无需对其是否拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专业知识进行最终实质审查。尽管如此，我们已审查了全部证据，并认定其不符合该类别所要求的更高标准。虽然申请人具有相关教育背景以及在CNC机床编程和操作及金属建筑构件制造管理方面的多年经验，但记录并未显示其专业水平在该领域是非同寻常或突出的。

III. 国家利益豁免

根据上述讨论，申请人未能证明其符合基础EB-2类别的资格，因此其不符合该类别工作邀请要求的豁免资格。然而，我们将简要讨论其是否符合Dhanasar分析框架下的第一项要件。

第一项要件，即重大价值和国家重要性，侧重于个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重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在其决定中，审理主任认定申请人的拟议事业，即继续与其当前雇主合作担任"计算机化切割运营经理"，具有重大价值。基于申请人潜在对建筑项目贡献的证据，我们同意。

关于其事业的国家重要性，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业，即继续在其当前雇主处担任当前职位，将潜在地影响该雇主及其客户之外的地区或国家。在上诉中，申请人侧重于建筑行业对美国经济的重要性，并指出其工作"与3D打印技术向太空探索的发展相关，两者都是国家重点关注的重要领域。"然而，如上所述，Dhanasar框架第一项要件的重点在于申请人的具体事业，而非其工作的整个行业或领域。在本案中，虽然整体建筑行业的经济影响和国家重要性毋庸置疑，但申请人未能表明其拟为其雇主从事的工作将如何可能对行业产生更广泛的影响，或对地区或国家产生实质性的积极经济效应。此外，虽然我们认可申请人关于其雇主与一家3D打印住房建造商存在关联的陈述，但证据并不支持其拟议事业对该特定领域或太空探索的潜在前景影响。

申请人还在上诉中主张，审理主任未考虑所提交的两封专家意见函属于错误，且这些信函表明其拟议事业有潜力提高美国建筑项目的效率、准确性和安全性。两位专家均分析了申请人如何符合适用于特殊能力人士的每项证据标准以及Dhanasar分析框架中的每项要件，但均未声称自己是移民法领域的专家。移民局可自行决定将作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，移民局对有关外籍人士是否符合所寻求福利资格的最终裁定负有最终责任。Id. 当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存有疑问时，移民局无需接受该证据或可给予其较低权重。Id. 在此，在论述申请人拟议事业的国家重要性时，两位专家均宽泛地论述了信息技术在建筑行业中的使用，并提及了与拟议事业不直接相关的技术。例如，~---------~ 将其大部分讨论集中于云计算对建筑行业的好处，但申请人及其雇主均未表明其拟议工作涉及云计算的实施。信函中及申请人在上诉中提到了建筑信息模型（BIM）和无人机使用等其他技术的影响，但这些也未包含在其拟议事业的描述中。因此，这些专家意见函并不支持申请人拟议事业的国家重要性。

此外，上诉人在上诉中主张，有关国家基础设施改善计划的政府和媒体报道显示其事业具有国家重要性。我们首先注意到，上诉人在上诉中强调的这些报道的章节主要集中于高速公路和桥梁的建设与维修以及铅管的移除，而其拟议事业涉及建筑施工，仅在其中一份报道中被简要提及。其次，这些报道显示的是整个建筑行业的国家重要性，因此并不支持上诉人具体拟议事业的重要性，而后者正是我们在Dhanasar框架第一项要件下分析的重点。

基于上述全部理由，我们同意审理主任的结论，即上诉人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此其不符合

Dhanasar分析框架的第一项要件。由于申请人必须满足该框架的全部三项要件才有资格获得国家利益豁免，我们保留对以下事项的评估：上诉人是否处于有利地位以推进其事业，以及总体权衡下，豁免EB-2类别的职位邀请要求是否符合国家利益。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析其他理由）；另参见Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10 (BIA 2022)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

IV. 结论

上诉人未能证明其符合所依据的EB-2移民签证类别的资格，无论是作为高等学位专业人士还是特殊能力个人。此外，其未能表明其有资格获得、且经自由裁量后值得获得对职位邀请要求（进而对劳工证）的国家利益豁免。因此，该申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。