JUL162024_12B5203 · 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：31109960 日期：2024年7月16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和信息系统经理，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得第二优先就业类（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》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

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重新审查（de novo）。Matter of Christa'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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

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)。科学、艺术或商业领域的特殊才能，是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，以符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定

“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）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、EB-2 分类

审理主任认定申请人为高级学位专业人士，因为他拥有相当于美国学士学位的外国学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，从而符合本法第203(b)(2)(A)条项下基础 EB-2 签证分类的资格。

A. 高级学位专业人士

基于本办公室对申请人文凭、成绩单和学历认证分析的重新审查，本办公室同意申请人于2012年获得的五年制工程学位等同于美国学士学位。

然而，申请人未能证明其在该专业领域拥有五年逐步提升的经验。根据 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)，有关符合资格的经验或培训的证据应采用现任或前任雇主或培训者出具的函件形式，并应包含撰写人的姓名、地址和职务，以及对申请人所履行职责或所接受培训的具体描述。申请人提交了其就业和社会保障簿的翻译件，其中列明了雇主名称、其纳税人识别号、其地址、其专业领域、申请人的职务、其受雇日期及其薪酬。然而，这些文件并非其现任或前任雇主或培训者出具的函件形式，且未描述其所履行的职责或所接受的培训，因此不符合 8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的要求。申请人还提交了一封前任雇主的函件，以证明其在该专业领域拥有五年逐步提升的经验。然而，该函件仅提供了申请人的职务及其开始受雇的日期。该函件未包含撰写人的姓名和职务，未提供完整的受雇日期，未说明申请人是否全职工作，且未包含对申请人所履行职责或所接受培训的具体描述，不符合 8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的要求。

申请人在下级记录中主张，其拥有工程学位和工商管理硕士（MBA）证书，证明其持有高于美国学士学位的学位。

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

如上所述，其已证明其工程学位相当于美国学士学位。然而，申请人未能证明其拥有研究生学位。其提交了一份证书，证明其于2016年注册了一项广义（lato sensus）课程，名称为“行政工商管理硕士：信息技术管理”。根据记录，该课程时长约为一年半。美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）提供的信息表明：[2]

专业发展和专业 specialization 项目被视为广义（lato sensus，即广义研究生水平项目），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。[3]

基于上述理由，申请人未能证明其为高级学位专业人士，本办公室撤回审理主任的相反认定。

B. 特殊才能

审理主任未分析申请人是否作为科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人符合 EB-2 签证分类的资格。申请人在审理主任面前笼统主张其作为具有特殊才能的个人符合基础移民分类的资格，未作进一步论述。申请人在上诉中未提出此主张。由于申请人未能证明拟议事业的国家重要性（如下所述），本办公室对申请人关于其是否作为具有特殊才能的个人符合 EB-2 签证分类资格的主张不予裁定。参见 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“纯粹咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

三、国家利益豁免

审理主任认定，尽管申请人已证明其为处于有利地位能够推进其拟议事业的个人，且其拟议事业具有实质价值，但其未能证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，以符合“国家利益”，因为其未能证明其拟议事业具有国家重要性，且权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见、一份随其申请提交的初始书面论证意见副本，以及其对审理主任补充证据请求（RFE）的答复。

[2] EDGE 是一个非营利性、自愿性协会，拥有来自40多个国家的11,000多名专业人士。参见 AACRAO, Who We Are, https://www.aacrao.org/who-we-are。本办公室认为 EDGE 是关于外国学历等同性的可靠信息来源。参见 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)。另参见 Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

[3] AACRAO, Brazil, https://www.aacrao.org/edge/country/brazil（最后访问于2024年7月16日，并纳入记录）。

Dhanasar 的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。根据申请人的职业计划，其拟议事业是管理信息技术（IT）项目。在此过程中，其打算利用其20年的 IT 专业知识、人员管理以及与多学科团队合作的经验，为新专业人士和公司的成长、发展和生产力作出贡献，从而促进美国经济。审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。同上。我们寻找拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上，第890页。针对审理主任的补证通知（RFE），申请人将以下证据列为证明其事业具有国家重要性的依据：其拟议计划、一封专家意见信、前同事的推荐信、其简历以及行业报告和文章。在认定申请人未证明其事业具有国家重要性时，审理主任解释称，虽然申请人的职业计划涉及了其所在领域的重要性和经济影响（总体而言），但并未解释其具体事业如何具有国家重要性、将如何产生实质性积极经济影响，或以其他方式在IT行业具有更广泛的地区或国家影响。审理主任还认定，所提交的关于该行业的文章和报告同样未讨论申请人的具体事业，因而未能证明其国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定未反映对随申请提交以及为回应审理主任补证通知而提交的全部证据的考量。尽管我们承认审理主任未讨论所有相关证据，但该决定反映出了对与国家重要性相关的全部证据的分析，且申请人未在上诉中解释其所主张未被考量的具体证据的内容将如何证明国家重要性。当USCIS对申请作出有理有据的考量并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。见 Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；维持原判 Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；以及 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)。经重新审查（de novo），审理主任关于国家重要性的最终认定并无错误，详见下文。

申请人日期为2022年8月的专家意见信讨论了但并未证明其事业的国家重要性。作者首先提出了IT项目管理领域的重要性。虽然我们认可IT服务的价值；但仅仅在一个重要领域工作不足以证明拟议事业的国家重要性。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页（解释称在判断国家重要性时，我们关注的不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”）。作者还强调了IT行业的专业人才短缺，并主张申请人的拟议事业将有助于

缓解该短缺。然而，作者未解释申请人的拟议事业将如何缓解全国性短缺，下级案卷记录也未作解释。此外，根据Dhanasar框架，所称的职业或职业技能短缺并不使拟议事业具有国家重要性。事实上，此类合格劳动力短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。作者还称申请人的拟议事业具有创造就业和税收收入、增强美国公司的增长和利润以及推进IT项目管理领域的重大潜力，但未详细说明申请人的事业将如何对经济或该领域产生这些影响。我们认可作者的以下解释：申请人将在国内和国际场景中运用其在IT项目管理方面的丰富经验，并利用其IT项目管理技能帮助美国公司增加销售额、改善其内部和外部流程、扩展业务并降低业务成本。然而，即使申请人已提交证据证明这些主张（其并未提交），作者也未解释这些利益将如何超出申请人所协助的组织及其客户的范围，从而更广泛地影响行业或领域。见同上第893页（认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为其不会更广泛地影响其领域）。

申请人还提供了同事的推荐信，证明申请人工作质量和经验，以及其简历。他主张这些证据证明了其工作在该领域的影响。尽管这些信件赞扬了其资历和专业成就，其简历也列明了其技能和经验，但它们并未证明申请人工作的更广泛影响。此外，申请人的技能、专业知识和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。

申请人提交了行业报告和文章，讨论了例如美国政府对科学、技术、工程或数学领域的优先考虑、IT项目经理的作用、IT服务市场、IT行业的经济效益。然而，本案的问题不在于IT举措或该领域是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其具体拟议事业——管理IT项目以促进新专业人员和公司的成长与发展，并帮助他们提高生产力和收入，从而提振美国经济——具有国家重要性。因此，我们同意审理主任的认定，即这些文章未证明申请人特定事业的国家重要性。

因此，申请人未能证明其拟议事业的影响将扩展到更广泛的领域或行业，足以证明其国家重要性。

基于上述理由，我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，也未证明其符合国家利益豁免资格。因此，我们对申请人是否已证明Dhanasar第二项或第三项要件保留裁定。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 第25页；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 第526页注7（BIA 2015）。

IV. 结论

申请人未证明其符合作为高级学位专业人士的EB-2基础分类资格。此外，其未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，也未证明其作为自由裁量事项值得获得附属于该分类的职位要求国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。