JUL172024_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：32390658 日期：2024年7月17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）

申请人是一名信息技术行业的企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附的工作邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的结论，即USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人有资格被归类为具有特殊能力者，且根据我们首次在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中阐述的分析框架，不应授予对工作邀请要求、并因此对劳工证的自由裁量豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交至本办公室进行上诉审查。

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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力者。由于此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，但前提是申请人无条件地确立了EB-2分类的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业知识程度 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列类型的证据：

(A) 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；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求从事的职业中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 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。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。我们随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示他们被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业知识程度。

如果我们认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其作为EB-2分类移民的资格，我们将评估豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证的国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar（见上文）中阐述了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项，向被归类为EB-2类别的申请人授予对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是他们证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公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对美国有益。

II. 分析

申请人是一名信息技术行业的企业家，寻求基于其特殊能力证明符合EB-2分类的资格。1 申请人必须证明专业知识显著高于通常所遇水平，以显示其具有特殊能力。我们同意审理主任的结论，即申请人不具有特殊能力，因此无条件不符合EB-2永久移民分类的资格。

审理主任认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的三项。具体而言，审理主任认定申请人证明其满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)2、(B)、3和(E)所载的标准，但在对记录整体进行最终审查后，未能证明其专业知识程度显著高于其领域通常所遇水平，以值得认定为具有特殊能力。

虽然我们同意审理主任关于申请人未证明符合EB-2永久移民分类资格的结论，但我们基于不同理由作出此结论。我们仅在认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载三项标准后才进行最终实质审查。我们特此撤回审理主任的最终实质审查。经重新审查，我们认定无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到了特殊能力分类所需的专业知识水平，因为基于下述理由，申请人未能证明其满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项门槛标准中的至少三项。

从事该专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)。

申请人提交了由VMWare、Citrix和Windows等公司实体在离散科目上颁发的若干认证和个人课程结业证书。申请人主张，这些是证明其拟从事事业中履行职责所需的认证证据。执照和认证表明一个人具备从事某项工作所需的特定知识或技能。执照通常由官方政府机构颁发，授予从事某职业的法律权限。认证虽然并非总是从事某职业所必需，但通常要求证明具备从事特定工作的能力。记录未能充分支持申请人提交至记录的20项认证和个人课程结业证书是其拟从事事业中履行职责所必需的。申请人提议在云解决方案领域拥有并运营一家信息技术咨询实体。在上诉中，申请人主张，其拥有并运营该信息技术咨询实体将要求其履行需要其所获认证和所完成课程的职责。根据

1 申请人未主张作为高级学位专业人士在EB-2永久移民类别中的资格，也未提交寻求该分类的证据。
2 我们认定申请人已提交充分证据，以官方学术记录的形式显示其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颁发的学位、文凭、证书或类似奖项，从而满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)所载标准。
3 我们认定申请人已提交充分证据，证明在其寻求从事的职业中拥有至少十年全职经验，从而满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所载标准。

根据申请人提交的商业计划，申请人的实体将提供云解决方案的架构、实施和自动化设计方面的咨询服务。但从记录中并不容易看出，VMWare、Citrix和Windows认证是云解决方案架构、实施和自动化设计的前提条件。正如申请人在上诉中自己所述，这些认证也不是申请人所提议的、作为其事业渠道的信息技术云服务咨询实体之所有权和运营的前提条件。换言之，记录中的证据并未表明申请人提交至记录的20份证书所证明的认证和课程完成情况与履行申请人职业或行业的总体职责相关。记录未表明这些认证和课程完成情况反映申请人达到了何种标准，以及它们与申请人提议在美国完成的事业有何关系。例如，不清楚VMWare专业认证、Citrix XenApp和XenDesktop管理或Window Server管理或虚拟化与云解决方案的架构、实施和自动化设计有何关系。记录也未表明这些认证和课程完成情况是否需要定期更新或续期，以确保维持认证和课程完成情况所声称反映的能力或标准。因此，我们无法认定申请人拥有从事该职业的执照或特定职业或行业的认证。

证明外籍人士已获得薪酬或其他服务报酬，且该薪酬或报酬表明其具有特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人主张其已获得薪酬或其他服务报酬，且该薪酬或报酬表明其具有特殊能力。为支持该主张，申请人提交了其2022年巴西所得税申报表、一篇关于每获得一项IT认证薪资即随之增长的关联性文章，以及一份针对“信息技术测试分析师”的巴西薪资调查。在上诉中，申请人声称其“高收入是领域内成功的明确标志，表明[其]具有特殊能力”。申请人主张，其2022年作为前雇主雇员的薪资与巴西IT专业人员的平均薪资相比，也说明了其特殊能力。实质上，申请人主张其通过在信息技术领域成功且胜任地履行职责而获得的工资表明其具有特殊能力。但记录并未反映具有特殊能力、从事与申请人拟作为企业家或信息技术行业云服务顾问所从事职责相当的个人所预期的薪资或报酬。记录中没有证据使我们能够评估具有特殊能力的企业家或具有特殊能力的信息技术云服务顾问将履行的职责及其报酬，以作为比较基准。而且申请人提交的薪资调查中所载的宽泛职责描述与申请人为其拟议事业所描述的服务和职责并不直接对应。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准，因为我们无法根据记录中的信息评估申请人的薪资或报酬是否表明其具有特殊能力。

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

我们不同意审理主任关于申请人满足该标准的结论，并在此予以撤回。申请人在巴西计算机学会（Sociedad Brasileira de Computacao）的会员资格不足以证明其专业协会会员资格。

申请人提交的证据证明了申请人在该协会的会员资格。但并未阐明会员资格的要求或资格标准。此外，申请人主张巴西计算机学会的会员资格向“学生、教师、专业人员、研究人员和爱好者”开放。记录中的证据和申请人的主张并未表明，当会员资格向该领域的“爱好者”开放时，学士学位是作为该协会专业人员入会的最低要求。因此，我们无法评估该协会的会员资格是否保留给信息技术领域的专业人员。

而且，即使这些组织确实要求协会会员拥有进入该职业所需相关领域的学士学位，申请人也不符合会员资格，因为其未证明自己已获得其领域的学士学位，从而能够进入该职业并有资格获得相关协会的会员资格。记录反映申请人仅拥有相当于美国副学士学位的单一来源学历以及一份研究生证书。

因此，记录中的证据未能实质性地、相关地或证明性地确立申请人为其会员的协会属于法规所设想的专业协会，申请人未满足该标准。

证明同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献之认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了若干支持信/推荐信、获奖证书、专业认证、研讨会参与证明，以记录对其成就和对领域重大贡献的认可。4

申请人提交的证据未达到证明标准，因为其不满足法规的基本标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 374 n.7。该法规要求提供对成就和重大贡献之认可的证据。与特殊能力的法规定义结合阅读时，成就或重大贡献之认可的证据应表明其专业知识显著高于该领域通常遇到的水平。

记录未充分支持申请人的主张，即其“成就和重大贡献”被认可为显著高于其

4 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

行业或领域通常遇到的水平。申请人提交了大量信件，叙述其先前的工作经历。申请人主张，这些对其先前工作的描述说明了其被归功的成就和重大贡献，表明其具有特殊能力。申请人提交的信件仅描述了工作任务以及申请人实现公司目标的情况。但它们并未描述工作任务的最终结果——无论对雇主及其客户而言多么值得称赞和有价值——如何表明申请人的成就和重大贡献高于其领域通常遇到的水平。例如，_____先生的一封信描述了将一项“挑战”分配给申请人，为主数据中心运行在Microsoft Cluster上的应用程序设置应急方案。但写信人未充分确立这一“挑战”的性质，以及申请人解决该挑战如何表明其取得了该领域通常遇到之外的成就或重大贡献。在另一封信中，I_____I将申请人的工作归功于约1,000,000美元的成本节约。虽然_____将此描述为申请人在雇主其他员工中脱颖而出的因素，但不清楚当I_____I项目的目标是调整环境中规格不足的虚拟机以实现最佳使用时，1,000,000美元的成本节约如何成为该领域通常遇到之外的成就或重大贡献。申请人提交至记录的所有信件总体上反映申请人是一位经验丰富的专业人士，其作为雇员、顾问、同事或合作伙伴的能力和可靠性受到重视和赞赏。但这些信件以及记录中的其余证据并未证明任何显著高于该领域通常遇到水平的成就和重大贡献，而这是证明申请人特殊能力所要求的。

申请人的奖项表明其获得了雇主的认可。但记录中不明显的是，这些奖项是否认可了该领域通常遇不到的成就或重大贡献。这些奖项似乎是与其履行职责相关的机构性认可，且其履行职责的方式超出了雇主的期望。然而，记录中的证据并未表明，如本案所示，超越雇主的期望即是高于该领域通常遇到水平的成就或重大贡献。

申请人还提到其在职业生涯中收集的20份认证和课程结业证书，认为这些倾向于反映其特殊能力。但这些认证和课程结业证书反映的是专业技能的获取和能力。它们不能证明申请人的特殊能力，因为未能充分确立证书文件所述专业技能的获取如何反映在申请人领域内通常不会遇到的成就或重大贡献。

最后，申请人参加研讨会反映了申请人在其领域内“教育和告知”的能力。然而，记录并未反映用于选择演讲者的指标，以及这些指标是否基于演讲者的成就或重大贡献来选择演讲者，或者被选为演讲者是否是对演讲者在该领域内通常不会遇到的成就或重大贡献的认可。

因此，我们得出结论，证据不支持申请人符合该标准下的资格。

III. 结论

申请人未能确立符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中至少三项的资格。因此，其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下三项标准的初步证据要求。并且，我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否已达到特殊能力分类所要求的专业水平。此外，我们无需就申请人是否作为自由裁量事项有资格或 otherwise 根据Dhanasar分析框架值得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代问题）。基于上述理由，上诉被驳回，每一项均被视为裁决的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。