JUL202021_08B5203 · 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：15869478 日期：2021年7月20日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名化学工程师，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。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) 总体权衡，豁免职位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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能确立拟从事事业的国家重要性，也未能确立申请人处于有利地位以推进拟从事的事业。此外，审理主任认定证据未能确立豁免所需职位邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任否决该申请存在错误。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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其符合 underlying EB-2 签证分类（着重号为原文所加）的资格，即作为高等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，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

本法第 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，即持有高等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，将前瞻性地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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 职位邀请豁免 -

(i) 国家利益豁免……司法部长在其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。

本法第 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专业水平的专长程度。

专业指本法第 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的文件。

此外，尽管本法及相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可酌情2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) 总体权衡，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。3

II. 分析

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“[a] 显示 [个人] 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)。或者，申请人可提交“[a] 显示 [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表明 [个人] 在专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升经验的信件形式的证据。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

在其初始提交中，申请人提交了由一所尼日利亚大学于 2000 年 1 月颁发的化学工程学士学位文凭副本，以及来自申请人当前雇主同事的五封推荐信。1 审理主任在补件通知（RFE）中指出，为符合持有高等学位的专业人士成员资格，申请人需要提交其成绩单以及学术评估以确立其外国学位的美国同等学历。该 RFE 进一步通知申请人，证据未能确立五年逐步提升的学士学位后就业经验。具体而言，审理主任要求提供符合 8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的证据，该条规定符合资格的经验必须以“现任或前任雇主或培训者出具的信件形式记录，并应包括撰写人的姓名、地址和职称，以及对外国人所履行职责或所接受培训的具体描述。”

在其 RFE 回复中，申请人提供了学术同等学历评估、其成绩单以及有关其与当前雇主工作的额外文件。该未签名的一页评估未包含任何表明在得出其外国学位等同于美国化学工程学士学位的结论时考虑了申请人成绩单的迹象。成绩单未被列为所使用的参考材料之一，我们几乎没有迹象了解评估公司如何分析申请人的具体学校，或其学分时数、课程内容和成绩。除了带有评估公司名称的信头外，不清楚由谁完成该评估以及如何评估申请人的学术记录。我们可在我们的

1 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)。
2 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本质上属于自由裁量）。
3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

裁量权，可将对个人外国教育背景的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存在疑问时，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。同上。在此，我们对该评估的完整性存疑，因为该评估未签名，且未对申请人的学业记录作任何分析。申请人的成绩单中包含申请人的错误出生年份，申请人及评估公司均未对此予以确认或解释。证据还包括录用通知、表彰与感谢信、申请人共事过的主管与团队之间的电子邮件往来，以及载有申请人在各项目中职称与角色的报告。综合来看，并结合申请人的简历，可以理解自2004年起，申请人在该公司担任过多个职位，包括“助理工程师”和“防损与风险工程师主管/协调人”。

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，并认定申请人在此方面未履行其举证责任。在补证通知（RFE）中，审理主任明确要求提供符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)规定格式的雇佣证据，而申请人未提供符合该格式的充分证据。我们注意到，许多支持文件并非来自申请人的雇主，而是来自同事，或属于补充证据，例如公司内部报告。大量证据未包含关于作者、申请人经历与职责的描述或具体雇佣日期的必要细节。仅凭职位名称，无法看出申请人负责什么，以及其工作如何具有渐进性质。虽然我们承认证据显示存在连续工作，但仅提交文件而不证明工作实际上如何具有渐进性质是不够的。

由于这些证据缺陷，记录未能有说服力地证明申请人属于持有高级学位的专业人士。

B. 特殊能力

尽管申请人未主张其作为特殊能力个人的资格，我们仍依据该类别审查证据。如下文所述，对记录的审查表明申请人不符合至少三项相关证据标准。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的、来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学业记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

记录证据显示，申请人于2000年从尼日利亚一所大学获得化学工程学士学位，其学业成绩单进一步佐证了这一点。因此，证据证明申请人满足了该标准。

由现任或前任雇主出具的、显示外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验的信函形式的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

虽然申请人工作的渐进性质尚未得到确立，但记录中的文件确实证明申请人自2004年起一直受雇于工程领域。我们认可2016年签发的一份雇佣奖励信，该信认可了申请人十年的服务。虽然该信函和记录证据均未明确说明申请人的经验为全职，但我们认定，综合全部情况，申请人已以优势证据满足了该标准。

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)

申请人未提交证据证明其拥有从事该职业的执照。因此，申请人未满足该标准。

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)

我们认可证明申请人2018年和2019年收入的税务文件、2019年6月提及薪资的雇主信函，以及2020年各薪资期的工资单文件。虽然部分文件是在申请提交后签发的，不能作为提交时资格的证据，但申请人已提交了关于其薪资的充分证据。

然而，要满足该标准，证据必须显示申请人“ 已获得表明其相对于该领域其他工作人员所主张的特殊能力的薪资或服务报酬 ”。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)。尽管申请人的证据可信，但其未提供证据证明其薪酬与同一地理区域内[l 行业]其他化学工程师相比如何。因此，证据未能证明其收入表明特殊能力。故申请人未满足该标准。

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

申请人未提交证据证明其为专业协会会员。因此，证据未能证明申请人满足了该标准。

由同行、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的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

正如审理主任所述，证据未能证明申请人拥有使其区别于其他工程师的成功记录。申请人提交了其撰写或审阅的大量报告副本，这些报告显示了作为为申请人雇主进行的风险评估一部分的详细分析和现场测试。申请人未提交证据证明这些报告在其公司之外发表，或已在更广泛的化学工程领域或[l 行业]中可供使用或被使用。尽管申请人获得了公司内部奖项和服务认可，但证据并未表明同行、政府实体或

专业或商业组织因其对行业的任何成就或重大贡献而认可他。

推荐信未描述申请人对整个领域所作的具体成就或贡献。相反，它们主要赞扬其能力，提及其独特经验和积极品质，并提及其在特定公司内取得的成就。未指明具体贡献或其领域影响的概括性结论性陈述证明价值很小。See 1756, Inc. v. U.S. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据。USCIS可评估这些信函的内容，以确定其是否支持申请人的资格。同上。另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“事实”证据）。4 因此，证据未能证明申请人满足了该标准。

摘要

记录不支持认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的至少三项。申请人未确立其作为《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条下特殊能力个人的资格。如前所述，申请人必须证明其拥有特殊能力或是高级学位专业人士，我们才能触及国家利益豁免问题。我们认定，证据未能证明申请人满足作为特殊能力个人分类的监管标准，也未能证明其属于持有高级学位的专业人士。

C. 国家重要性

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。该豁免仅适用于 otherwise 符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条分类资格的外国工人。然而，由于审理主任作出了额外的资格认定，且申请人主张审理主任的决定存在错误，我们将使用Dhanasar框架提供进一步分析。5

作为初步事项，申请人主张审理主任未按照Dhanasar设定的标准适当分析申请人的案件。具体关于国家重要性标准，申请人主张审理主任必须将其拟议事业的影响和国家重要性与Dhanasar博士拟议事业的影响和国家重要性进行比较。申请人声称，审理主任在法律上必须将申请人的影响与Dhanasar博士的影响进行比较，并援引先例决定的概念作为支持。

4 此外，申请人律师提交的初始封面信函包含许多与若干推荐信中所见完全相同的句子和短语。由于律师未引用这些句子和短语，也未承认其为他人所写，这令人质疑推荐作者是否提供了其对申请人的真实意见和反映。我们无法确定是律师从推荐信中回收语言来撰写封面信函，还是推荐信本身并非由所述作者独立撰写。至少，不同人使用完全相同的句子不仅削弱了推荐信的可信度，也削弱了律师封面信函的可信度。
5 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

我们承认Dhanasar是一项先例决定，并进一步承认先例决定的概念及其控制性质；然而，申请人未援引任何法律依据来对两位在截然不同努力领域中运作的申请人进行一对一比较。Dhanasar建立了一个用于审查国家利益豁免案件的分析框架，但并未强制甚至暗示需要对个别申请人和努力进行并排比较。我们承认申请人的论点，即先例决定为申请人提供了批准标准的预先通知，但申请人误解了先例决定的性质，当其得出结论认为任何影响力超过Dhanasar博士的申请人都必须获得批准时。虽然我们使用Dhanasar中规定的分析框架，但记录中仅包含申请人的证据、事实、努力领域以及对拟议工作范围的解释，而非Dhanasar博士的。尽管律师坚持应适用不同标准，申请人始终负有以优势证据证明其自身资格的责任。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

最初，申请人提供了关于其过去工作的大量信息，但关于拟议努力的信息很少。因此，审理主任要求提供关于申请人拟议未来工作的证据，作为回应，申请人表示他将继续在l I行业担任化学工程师。具体而言，他将在过程安全工程和风险管理方面提供技术专长。他确定了一个当前正在进行的项目，涉及对位于l I的世界上最大的~ I工厂进行测试。他解释说该 是al I，并且该项目“ 不仅将保护环境，还将通过减少二氧化碳（CO2）排放显著改善当地空气质量和公共健康。 ”他的职责将是开发设计并对工厂进行分析，以评估对工人、环境和周边当地社区的安全风险和影响。在此过程中，他将确定纠正和缓解措施以增强设施的安全性。尽管审理主任未作出具体的重大价值认定，我们得出结论，通过评估风险和确定纠正措施来增强l !设施的安全性具有重大价值。

为评估申请人的拟议努力是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。审理主任认定证据不足以证明申请人的拟议努力具有国家重要性。如决定中所述，记录未证明拟议努力将超出申请人的雇主范围，或申请人的运营在与国家重要性相称的层面上广泛影响化学工程领域或美国I f。同样，在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。申请人表示，由于~ I行业影响美国经济的程度，该领域的进步至关重要。然而，如审理主任决定中所解释的，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体努力 ”。Id. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议努力的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id.

律师主张该领域的进步将对国家经济产生积极影响，并且申请人工作的传播将影响全国所有地区。在上诉中，律师进一步

表示申请人的“ 在其领域的具体进步b已在全国众多大型d.____ __项目中得到使用、复制、应用和转发——包括涉及众多其他公司和数百名工程师的项目， ”并且这些进步在全国和国际上共享。我们已彻底审查了整个记录，但无法找到对这些陈述的佐证支持。律师未经支持的断言不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)。申请人未解释其拟议努力将增加哪些具体益处，也未解释其拟议努力将在行业中做出哪些“ 关键进步 ”。申请人提交了其撰写或审查的报告的证据，但我们几乎没有迹象表明这些报告被传播给! l或其自身项目之外的任何人。即使提供了传播证据，我们仍会认定该证据不足，因为仅传播本身不会确立申请人的工作在该领域或对国家的影响。例如，我们不知道在d I行业进行损失预防和风险评估的其他化学工程师是否了解申请人的工作，或他的工作是否影响了其他公司的安全实践。因此，不能得出结论认为申请人在拟议努力中的工作将具有超出其当前雇主的影响。

同样，积极经济影响的主张未得到证实。例如，记录中没有任何研究、分析、文章或统计数据将申请人的工作与任何国家经济利益联系起来。在上诉中，律师声称申请人在其雇主内的具体工作有助于雇主为美国创造数百万经济利益的能力，并且这也导致创造就业。虽然我们承认这些主张，但我们几乎没有关于申请人在其雇主内的贡献如何构成其雇主收入的主要基础，或如何成为创造就业的推动力并达到国家重要水平的信息。申请人提交了推荐信，其中包含关于申请人过去工作的信息，但关于其未来拟议努力的信息很少。尽管信件包含关于申请人的工作如何积极影响其雇主的信息，但作者未涉及工作的经济或就业创造影响，而非对雇主的安全和风险降低影响。因此，我们几乎没有依据得出结论认为正是申请人的工作促成了其公司的收入成功和任何声称的就业创造。此外，申请人未提供其公司收入的证据，或这些收入如何实质影响整体经济。我们几乎没有关于申请人的拟议努力如何已经或将要导致创造就业的信息。例如，申请人未提供证据证明其工作过去导致了就业，也未提交关于其努力将导致或创造多少就业（包括类型和地点）的估计。

申请人主张私营部门资本主义的益处惠及整个社会，因此雇主的收入为国家提供了实质性经济利益。然而，申请人未提交足够证据将其雇主的收入与社会范围内的实质性经济利益联系起来。按照这种逻辑，任何私营部门资本主义行为都会使国家经济受益，以至于达到国家重要性的水平，从而满足这一标准。我们不同意。为确立拟议努力的国家重要性，申请人必须提供不仅仅是笼统的主张，即私营公司的收入以如此实质的规模惠及整个国家，以至于达到国家重要性的水平。

申请人在上诉中主张审理主任不当强调拟议努力的地理范围，而非关注其国家重要性。虽然申请人强调其工作在美国而非l I（如审理主任所提及），但决定提供了若干与地理范围无关的理由，说明为何记录未充分显示拟议努力具有国家重要性。审理主任关于申请人在l !工作的陈述，即使不准确，也不减损关于拟议努力的其余认定。

由于记录中的文件既不能证明申请人符合基础分类的要求，也不能证明申请人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述第二项和第三项要件下其资格的进一步分析将没有实际意义。6

III. 结论

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下作为持有高级学位的专业人士类别成员或作为特殊能力个人的分类资格。此外，证据未能表明拟议事业具有国家重要性。因此，其未能证明豁免工作邀请和劳工证将符合美国的国家利益。据此，申请人未能证明其符合所寻求移民利益的资格。《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。

6 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框架第二项和第三项要件的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其裁判结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。