JUL252022_01B5203 · 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：20930614
日期：2022年7月25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）

申请人寻求被归类为商业领域的特殊能力人士，并寻求对附属于该 EB-2 类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其为特殊能力人士，也未能证明对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误。在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。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基础 EB-2 签证类别的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域的特殊能力人士。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

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或具有特殊能力的[非公民]。

(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，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 职位邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于[非公民]的科学、艺术、专业或商业方面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：

科学、艺术或商业方面的特殊能力，是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇到的专门知识程度。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了以下六项标准，个人必须至少满足其中三项，方可在科学、艺术或商业方面被认定为特殊能力人士：

(A) 官方学术记录，显示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；

(B) 以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示外籍人士在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验；

(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；

(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其成就及对行业或领域重大贡献的认可证据。

此外，尽管本法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定中确立了审理国家利益豁免申请人的框架

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 类别资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2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于推进拟从事事业的良好地位；以及 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A. 特殊能力

申请人寻求以 IT 协调员身份就业，主张其“ 将通过其公司 [E-] 引入自动化采购处理系统和基础设施服务，为美国作出重要贡献 ”。如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础 EB-2 签证类别的资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力人士。4

申请人未主张，记录也未证明其作为持有高等学位的专业人士符合 EB-2 类别资格。因此，其必须证明其符合特殊能力人士的资格。为此，申请人必须提供满足六项法规标准中至少三项的文件，以满足该类别的初步证据要求。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。如果申请人满足这些初步要求，我们随后将审查整个记录，以确定该个人是否具有显著高于通常所遇到的专门知识程度。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第 376 页（认定“ 真相不应仅凭证据数量而应凭其质量来确定 ”）。另见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115（第九巡回法院 2010 年）（讨论两步审查，即先清点证据，若满足所需标准数量，再在最终实质审查的背景下予以考虑）；见 USCIS 6 政策手册 F.2，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-2。

在否决申请时，审理主任认定申请人满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 和 (E) 的标准。在上诉中，申请人主张其满足五项标准。我们已审查记录中的证据，并认定其不支持申请人满足至少三项标准要求的认定。5

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) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院 2019 年）（认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
3 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第 888-91 页。
4 申请人未主张，记录也未证明其作为持有高等学位的专业人士符合 EB-2 类别资格。
5 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，我们已审查并考虑了每一份文件。

官方学术记录，显示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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

申请人提交了一份官方学业成绩单，表明其于 2003 年在 获得系统分析文凭。我们同意审理主任的意见，该标准已满足。

以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示[个人]在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

申请人于 2020 年 10 月提交申请；因此，申请人必须证明截至该日期其已在所寻求的职业中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人表示其“ 寻求在[信息技术] IT 网络行业就业 ”。其提供了劳工部（DOL）《职业展望手册》（《手册》）中题为“ 网络和计算机系统管理员 ”的分章副本，该分章显示从事该职业的个人通常：

[负责] [计算机]网络的日常运行。他们组织、安装并支持组织的计算机系统，包括局域网（LAN）、广域网（WAN）、网段、内联网及其他数据通信系统。

由于申请人寻求受雇从事的职业属于该职业类别，我们审查了证据以确定其在该职业内是否具备所需的从业年限。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的评判标准要求“ 由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该[个人]在为其寻求的职业中拥有至少十年的全职经验。 ”此外，8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的规定在相关部分指出，“ 与合格经验或培训有关的证据应以现任或前任雇主或培训人出具的证明信形式提交，并应包括出具人的姓名、地址和职务，以及对[个人]所履行职责或所接受培训的具体描述。 ”

在上诉中，申请人概述了其在五名雇主处的合格从业经历，主张这些证明信确认其在相关职业中拥有超过10年的经验。综合来看，来自 11 和the 的证明信显示，其在该职业中拥有五年零五个月的全职工作经验。然而，若无更多证据，其他雇主出具的证明信不足以表明其在该职业中至少还具备所需的另外四年零七个月的工作经验。

例如，2020年7月由某个人出具的、证明申请人在 [D-] 处任职的宣誓书称，其于2011年11月受聘担任系统分析师，并I I在该公司工作至2015年3月。尽管宣誓人笼统描述了申请人在其任职期间所履行的职责，但宣誓人并未说明其是如何获知申请人在该处任职情况的。虽然该文件

已签署，但宣誓人的签名难以辨认，且其未在其中注明本人在D-处的任职性质（如有）。申请人还提供了一份由前同事出具的无日期宣誓书，概述了申请人在D-处的工作经历，并指出“ [我]与[申请人]的职业交集是在我们共同于[D-]工作期间 ”，但这并不能证实申请人在D-处的任职期间。值得注意的是，两名宣誓人似乎均非申请人的前雇主或主管，也未说明其在D-处的任职是否为全职。

申请人自行申报了其2014年9月至2018年9月的从业经历，表明其在自己经营的企业中担任所有者兼技术经理（兼职）。其描述了企业的经营活动，称该公司“ 提供各类IT服务，包括为住宅和商业场所安装安防设备、计算机网络的电气维护、计算机及外围设备的维护，以及通信设备。 ”

在描述其在该公司的所有者兼技术经理角色时，申请人表示其履行了多种任务，包括“ 业务开发、销售和技术团队的管理与行政 ”、“ [实]施网络IT项目，包括布线、支持外包、系统管理和IT用品 ”，以及“ [配]置Cisco路由器和交换机…… ”等。申请人未提供关于其企业运营范围和性质的充分证据以确立其在其中的角色性质，也未解释其如何分配时间履行各项职责。虽然申请人表示其兼职担任技术经理，但未详细说明其是否以全职方式在该企业任职。我们还注意到，履行诸如业务开发以及对公司销售团队进行行政和管理监督等职责，与网络和计算机系统管理员职业中通常履行的职责不符。

此外，关于其在D-处任职的宣誓书称其于2011年开始在该公司任职并一直工作至2015年3月，而申请人在其本人出具的证明信中表示其自2014年9月至2018年9月在自己经营的企业中任职。这些重叠的任职时间段进一步增加了案卷的模糊性。申请人必须以独立、客观的证据解决上述案卷中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

我们还认定，就申请人2011年至2018年任职所提供的证据不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 对工作经历证明信规定的证据要求。申请人似乎是将这些文件作为“ 可比证据 ”提交以满足该评判标准。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii) 规定，“ 如果[监管]标准不 readily 适用于[申请人]的职业，申请人可提交可比证据以确立[其]资格。 ”申请人未充分解释8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 评判标准所要求的证据为何不 readily 适用于其职业。在此，申请人的文件未能证明其在网络和计算机系统管理员职业中拥有至少十年的全职经验。该评判标准未获满足。

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)。

如前所述，申请人寻求在网络和计算机系统管理员职业中受雇。然而，其未提交充分证据表明其职业需要执照或认证，或表明其持有此类执照或认证。在上诉中，申请人援引由私营计算机技术培训公司出具的证书，这些证书证明其“ 参加了培训 ”，培训侧重于各类IT编程语言和工具，如Modern Javascript、Java面向对象编程以及全栈。申请人未解释参加计算机相关培训课程如何构成其对该职业的认证。该评判标准未获满足。

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)

由于申请人未对审理主任关于其不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 评判标准的认定提出异议，我们认定该问题在上诉中被放弃。See Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)，（指出当提交方未对不利决定中处理的某一问题提出上诉时，该问题即被放弃）。

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

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的规定要求“ [专]业协会会员资格的证据。 ”6 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的规定包含以下相关定义：“ 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历为进入该职业最低要求的职业。 ”

审理主任认定申请人符合该评判标准。基于我们对案卷的重新审查（de novo），我们因以下理由撤回其认定。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了证据表明其自2020年7月起成为the I[B-] 的会员。所提供的关于B-的信息表明，其为一个非营利性科学学会，“ 汇聚了来自巴西各地的计算机科学和信息技术领域的学生、教师、专业人士、研究人员和爱好者。 ”申请人未提供文件以确立该组织的会员资格要求，致使我们无法确定该协会是否具有专业性质，以及该组织接纳申请人为会员所依据的标准。因此，申请人未能确立其所属组织符合专业协会的资格。据此，申请人未满足该评判标准。

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)。

6 See 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)。

尽管申请人在上诉中主张符合该评判标准，但我们无需涉及其主张，因为其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 项下三项评判标准的初始证据要求。此外，我们无需作出最终实质审查以评估申请人是否已达到EB-2分类特殊能力方面所要求的专业水平。

尽管如此，我们将简要讨论申请人在上诉中提出的主张，即审理主任所审查的支持信依据该标准证明了“显著认可”。审理主任在驳回决定中指出，这些信件提供了关于申请人如何帮助其受雇公司的概括性信息，但信件并未证明他对行业或领域作出了重大贡献。综合考量支持信及为支持申请而提交的其他证据，我们认定，该证据未能显示申请人的工作产生了超出其雇主、客户及其项目范围的影响，且该影响未达到表明对行业或领域作出成就和重大贡献的程度。因此，我们同意审理主任的意见，即记录在案证据不足以证明他因对行业或领域的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。基于上述理由，申请人未能证明其满足该标准。

由于记录不支持认定申请人已满足《联邦法规汇编》第8编第204.5(k)(3)(ii)条规定的六项特殊能力监管标准中的任何一项，申请人未能依据《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条证明其作为特殊能力个人的资格。

B. 国家利益豁免

申请人未能证明其符合EB-2类别的资格。由于该问题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其余问题（包括其是否符合国家利益豁免资格）的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；另参见 Matter of M-F-O-, 28 I&N Dec. 408, 417 n.14 (BIA 2021)（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）。

III. 结论

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条所规定的持有高级学位的专业人士或特殊能力个人的资格。因此，申请人未能证明其符合所寻求移民利益的资格。

裁定：上诉被驳回。