MAR132022_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：13454120 日期：2022年3月13日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的分类资格，且其未能证明豁免所要求的工作邀请、进而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的决定有误。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, 375 (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。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工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士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，即属于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、文化或教育利益或美国福祉，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免—

(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。

为确定本法第203(b)(2)(A)条下的资格，“特殊能力”被定义为“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”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规进一步规定了六项标准，个人须至少满足其中三项以确立特殊能力：

(A) 官方学术记录，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，显示该外国人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) 证据显示该外国人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该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

在确定个人是否具有本法第203(b)(2)(A)条下的特殊能力时，拥有学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项，或特定专业或职业的执业执照或认证，本身不应被视为此类特殊能力的充分证据。本法第203(b)(2)(C)条。当申请人满足这些初步证据要求后，我们随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示申请人具有特殊能力。见Kazarian v. USCIS，596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）；另见Visinscaia v. Beers，4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS，772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与我们的裁定一致，即“真相

并非仅由证据的数量决定，而是由其质量决定”，以及我们“对每一份证据的相关性、证明价值和可信度，无论单独还是在全部证据的整体背景下，进行审查，以确定待证事实是否可能为真”的原则。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

此外，尽管法规和相關法規均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中为国家利益豁免申请确立了裁决框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情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价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

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签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。基于以下理由，申请人未能证明其符合EB-2分类的资格。4

A. 持有高等学位的专业人士成员

申请人未能证明其是持有高等学位的专业人士成员。首先，他未能证明其职业符合专业的定义。在表格I-140第6部分“拟议就业的基本信息”中，申请人将其职位名称列为“企业家”，但未进一步描述其职业。其简历显示他共同创立了Z-公司，该公司涉及“闭路电视、电话系统、报警系统、网络、对讲机等”。简历还反映申请人作为B-公司的创始人自雇，该公司安装与Z-公司相同的产品，以及计算机和服务器。申请人主张他“寻求在商业计算领域就业”。

要符合持有高等学位的专业人士成员资格，申请人必须证明其职业符合专业的定义，并且其持有符合条件的高等学位。关于申请人的职业符合专业定义，本法第101(a)(32)条未将企业家列入职业清单，且其未能证明美国学士学位或其外国同等学历是其职业入行的最低要求

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 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

3 见Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项条件的详细阐述。
4 尽管我们可能未讨论每一份提交的文件，我们已审查并考虑了每一份文件。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。仅指明其将工作的一般领域，不足以证明其职业符合专业的定义。

其次，他未能证明其持有高等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)要求申请人提交“ [a]官方学术记录，显示[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位，以及以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示[个人]在该专业领域拥有至少五年的渐进式学士后经验。 ”在驳回申请时，审理主任注意到申请人拥有学士学位，但认定记录未能证明该专业领域所需的五年渐进式学士后经验。

记录中包含申请人（Petitioner）的外国商业计算学士学位。一位资历评估机构的评估员出具意见，以确立申请人拥有相当于美国计算机科学硕士学位的说法。然而，申请人对该信函的依赖是错误的。该评估员首先认定，申请人通过获得“ 学士学位后加上超过五年的全职工作经验 ”而拥有相当于高级学位的学历。如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)要求申请人拥有“ 在专业领域至少五年的学士学位后渐进式经验 ”（着重为原文所加），而不仅仅是学士学位后的五年全职工作经验。该评估员进一步提及“ 三换一规则 ”，即三年相关工作经验等同于一年教育。该评估员随后认定，“ 可以确定[受]益人（Beneficiary）获得了足够年限的专业培训和工作经验，等同于计算机科学方面的大学课程。 ”

看来该评估员对他在该法第203(b)(2)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)项下的移民签证申请程序中评估教育和经验资历所依据的标准感到困惑。5 我们承认，在该法第214(i)(2)条项下的非移民签证申请程序中，H-1B受益人资格条例在8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(D)(5)的规定中规定了工作经验与教育之间的“ 三换一 ”比率分析。该规定将其适用保留为专用于USCIS在H-1B非移民申请中的机构认定。Id. 因此，申请人不得依赖该评估员的结论来表明他拥有相当于美国学士学位的外国学位。

转向所提供的关于申请人工作经验的证据，该评估员列出了从申请人简历中获得的关于其工作经验的“ 信息 ”。如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的条例明确规定，学士学位后渐进式工作经验的证据必须“ 以现任或前任雇主信函的形式 ”提供。此外，8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的条例在相关部分规定，“ [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师的信函形式提供，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及

5 要符合高级学位专业人士的资格，依赖外国教育的申请人必须拥有一个等同于至少美国学士学位的单一外国学位。在I-140移民申请中，条例不允许基于较低教育资历的组合或教育与经验的组合来认定学士学位等同。See Final Rule for Employment-Based Immigrant Petitions, 56 Fed. Reg. 60897, 60900 (Nov. 29, 1991)（指出“ 该法及其立法历史均明确表明，为了……在第二[优先类别]下拥有等同于高级学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位 ”）。

[个人]所履行职责或所接受培训的具体描述。”该评估员未解释申请人自报的就业经历如何满足确立该职业所需工作年限的条例要求。

总体而言，该评估员似乎对EB-2分类的资格要求缺乏足够理解，无法对申请人的资历提供可信的评估。因此，我们认定所提供的意见信对本案几乎没有证明价值。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。Id.

申请人还提供了位于乌兹别克斯坦的各实体出具的信函，讨论其先前的工作经验。例如，I-于2012年8月出具的一封信函称申请人在那里工作了“两年多”，但未(1)表明他是否为全职受雇，(2)充分描述其工作职责，或(3)提供其受雇日期。值得注意的是，根据其大学成绩单，申请人于2007年至2012年就读大学，其文凭表明他于2012年7月毕业。因此，申请人在I-的受雇似乎不符合“学士学位后”受雇。尽管如此，该信函除指出申请人最初从事“‘DUET’塑料卡系统”工作、后来“晋升至管理和修改银行网站以及与Oracle 10g数据库打交道”外，未描述其具体职责。

记录中还包含另外两家雇主于2019年5月13日出具的信函，每封均称：

[我们]对在组织公司办公室的服务自动化工作场所和个人、服务器基础设施、网络设备、软件、外围设备和办公技术的移动部署方面的合作和高质量工作表示感谢。

[申请人]的专业知识使[我们]能够解决信息技术基础设施领域的多项任务并提高用户体验质量。

所提交信函中相同的措辞削弱了其证明价值。信函中相同的措辞“表明这些信函均由同一人准备，并使信函内容的证明价值受到质疑。”Hamal v. U.S. Dep't of Homeland Security, No. 19-2534, 2021 WL 2338316 at *8, n.3 (D.D.C. June 8, 2021)。此外，作为一般概念，当申请人提供了来自不同实体的材料，但其中所载的语言和结构显著相似时，事实认定者可以将这些相似之处作为质疑申请人主张的依据。See Matter of O-M-O-, 28 I&N Dec. at 195 (BIA 2021)。6 当宣誓书（或在本案中，工作经验信函）包含此类相似之处时，合理推断提交这些惊人相似文件的申请人正是相似之处的实际来源。7 鉴于申请人作为证据提交的信函具有独特的相似之处，他未能

6 Cf. Surinder Singh v. Board of Immigration Appeals, 438 F.3d 145, 148 (2d Cir. 2006)。
7 Cf. Mei Chai Ye v. U.S. Dept. of Justice, 489 F.3d 517, 519 (2d Cir. 2007)。

以优势证据标准证明这些工作经验信函源自其前任雇主。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，所提交的信函总体上呈现不一致且含糊的信息。例如，B-出具的证明显示，他于2015年8月至2018年5月受雇为“营销和销售部门经理”，并于2018年6月至2018年9月受雇为“服务器管理员”。K-出具的证明称他于2017年2月至2018年9月受雇为“经理”。A-出具的文件反映他于2010年7月至2018年11月期间在该处担任多个职位。8 记录中的证据表明，申请人在2017年和2018年同时受雇于B-、K-和A-。相比之下，申请人在其他文件中按先后顺序呈现其与这些实体的受雇情况，并未表明他同时受雇于这三家公司。此外，申请人投入每项工作任务的时长以及其中所履行职责的实质性质，从所提供的文件中并不明显。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致和含糊之处，指明真相所在。对申请人[证据]任何方面产生的怀疑，当然可能导致对为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

基于上述理由，我们认定申请人提交的就业信函未能可信且充分地描述申请人的具体工作职责、表明他是否为全职受雇，或证实其受雇期间。基于该证据，我们无法辨别申请人是否拥有所需的五年学士学位后渐进式工作经验。

基于这些理由，申请人未能确立8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)项下EB-2分类的资格。

B. 特殊能力

审理主任在否决决定中认定申请人未满足至少三项标准的明文要求。具体而言，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的学位标准和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的专业协会会员资格标准。在上诉中，申请人主张他满足其中四项标准并拥有“计算机科学领域的特殊能力”。

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

申请人提交了其大学成绩单和文凭的副本。我们同意审理主任的认定，即申请人满足该标准。

8 目前不清楚为何来自A-的文件称其于2010年7月开始在该处任职，但随后又表明其最初受雇日期为2013年1月。申请人未解释证据中的这一不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

由现任或前任雇主出具的证明信，表明该[个人]在其所寻求从事的职业中具有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

如前所述，记录未明确界定申请人的职业。申请人在上诉中以及在对审理主任补件通知（RFE）的答复中主张，其“ 在其领域拥有超过20年的全职经验 ”。值得注意的是，其在2020年答复RFE时年仅30岁，若其主张属实，则其必须从10岁起就开始在计算机科学领域工作。在其他证据中，申请人称其于2010年、即20岁时开始其职业生涯。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

考虑到所提供的关于申请人工作经验的材料，我们纳入此前关于其为支持其依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)作为持有高级学位的专业人士申请EB-2分类的所称资格而提交的证据不足的讨论。记录缺乏可信证据以证实申请人关于其在其预期职业中具有至少十年全职经验的主张。该标准未获满足。

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

审理主任认定申请人满足该标准。然而，我们撤销审理主任的认定，因为证据未显示其在提交申请时属于某一专业协会。申请人称其是“ [I-]技术学会的会员 ”。作为其I-会员资格的证据，其提交了一份未注明日期的I-会员费发票，以及I-网站页面的副本，这些页面似乎打印于2020年5月，即提交申请后10个月。申请人必须在提交非移民签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。在此，记录未显示申请人在提交申请时持有I-或任何其他专业协会的会员资格。该标准未获满足。

由同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内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)。

在上诉中，申请人主张其“ 在原始提交中提供了大量文件，清楚确立了对其成就及其对该领域重大贡献的认可 ”，声称其“ 已经并继续在[商]业[计]算领域作出重大科学贡献 ”。然而，其在上诉中并未具体指明该证据。最初提交的证据包括此前讨论的关于其学术追求和工作经验的文档，以及两份证书。2007年来自W-的“ 成就确认 ”认可其在键盘触打测试中的成绩，该测试中其以69.2%的错误率每分钟输入75个字符。该证书反映的是申请人2007年的打字熟练程度，而非其科学贡献。其还提交了一份来自UCD Micros的未注明日期的“ 成就证书 ”，题为《数据库理论、SQL与PL/SQL入门》，该证书用于证明其完成了一门计算机培训课程。

重要的是，申请人未解释其对计算机科学领域的具体科学贡献的性质，并以文件证据予以支持。相反，记录中包含来自作者的来信，这些来信对其能力给予泛泛赞扬，例如B-的来信，其中表示申请人“ 在其专业领域拥有广泛知识，并始终紧跟行业新闻和创新。他是商务谈判大师。 ”该来信不支持申请人关于其“ 在[商]业[计]算领域作出了重大科学贡献 ”的主张。因此，我们同意审理主任的意见，记录未证明申请人获得了“ 对行业或领域内成就和重大贡献的认可 ”。该标准未获满足。

因此，申请人未表明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准的明文规定。因此，我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到了EB-2分类特殊能力方面所要求的专业水平。

C. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已确立对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免符合国家利益。如前所述，为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先表明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下作为高级学位专业人士或特殊能力个人的分类资格。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。对其资格的进一步分析不会产生任何有益作用。9

III. 结论

申请人未确立其满足作为高级学位专业人士或特殊能力个人分类的监管要求。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

9 当另一独立理由已足以处理上诉时，分析其余独立理由既无必要，也将是对政府时间和资源的不明智使用。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已足以处理上诉时，无需分析额外理由）；see also 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。