MAR172023_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

案卷号：25693532 日期：2023年3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）

申请人是一家物流软件和服务提供商，寻求永久雇用受益人担任其运营负责人。该公司请求将其归类为具有特殊能力的外国人，并豁免该移民签证类别通常要求的美国劳工部（DOL）认证。参见《移民与国籍法》（该法）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）拥有自由裁量权，若豁免“符合国家利益”，可免除劳工认证要求。同上。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人既未证明受益人的特殊能力，也未证明其拟从事的就业符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任的国家利益分析忽视了证据，并且与决定相反，受益人符合特殊能力外国人的初步证据标准。

申请人负有以优势证据证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定受益人满足了特殊能力外国人的初步证据标准。因此，我们将撤销审理主任的相反决定，并将此事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明受益人符合基础移民签证类别的资格，即作为持有高级学位或同等学历的专业人员成员，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的外国人。该法第203(b)(2)(A)条。在该签证类别中，美国雇主通常必须寻求外国人的服务并获得DOL认证，以将其永久雇用于美国。该法第212(a)(5)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。为避免需要工作邀请/劳工认证，申请人必须证明豁免该要求符合国家利益。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

该法或法规均未定义“国家利益”一词。但我们已建立了审理国家利益豁免请求的框架。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)。如果外国人符合高级学位专业人员或特殊能力外国人的资格，若申请人证明以下事项，USCIS可豁免工作邀请/劳工认证要求：

- 该外国人拟从事的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性；”
- 他们“处于有利地位”以推进其预期事业；以及
- 权衡之下，豁免正常工作邀请/劳工认证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

受益人为英国（UK）国民和公民，获得了商业与技术教育委员会（BTEC）计算技术高级国家证书，并于1997年至2010年在一家英国软件公司工作。2010年至2015年，该公司的两家客户以美国非移民工作签证身份雇用其担任软件顾问。受益人随后在美国创立了申请人公司，并开始领导其运营。申请人在美国销售该英国公司的供应链和物流软件，并支持该公司的美国客户，其中包括汽车、铁路、化工和物流行业的大型跨国公司。申请人主张受益人具备“流程执行技术，在全球多式联运供应链市场工作”领域特殊能力外国人的资格。

A. 特殊能力

特殊能力一词是指“显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专业知识程度。”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。在评估特殊能力时，USCIS采用两步分析法。参见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。首先，申请人必须提交以下类型证据中的至少三种：

- 显示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、证书或类似奖项的官方学术记录；
- 现任或前任雇主的信件，显示外国人在拟从事职业中拥有至少10年全职经验；
- 从事该专业的执照或该专业或职业的认证；
- 外国人获得显示特殊能力的薪资或其他报酬的证据；
- 专业协会会员资格的证明；或
- 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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。如果这些类型的证据不“ 容易适用 ”于受益人的职业，申请人可通过提交“ 可比证据 ”来确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

在分析的第二部分——最终实质审查——USCIS评估所有证据，整体考虑申请。参见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(B)(2)。该机构必须确定申请人是否以优势证据证明受益人拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专业知识程度。同上。

B. 证据标准

记录支持审理主任的认定，即申请人证明了受益人满足一项证据标准：显示其在拟从事职业中拥有至少10年经验的信件。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。然而，与审理主任的决定相反，我们认定受益人至少满足另外两项证据标准。

1. 拥有学习机构的证书

首先，申请人提交了学术记录，显示受益人拥有与其特殊能力领域相关的学习机构证书。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。申请人提交了受益人2005年英国BTEC高级国家证书的副本。该证书表明其在高等教育学院完成了“ 计算技术 ”课程。对该证书的独立专业评估表明其相当于美国大学计算机技术两年学分。1

在补充证据请求（RFE）中，审理主任质疑受益人的高级国家证书是否构成“ 官方学术记录 ”。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。作为回应，申请人提交了其请求补充受益人证书相关文件的证据，但表示材料未及时到达以满足回复截止日期。审理主任的决定认定申请人未满足证据标准，因为“ [RFE回复中未提交新证据]。 ”

与审理主任的决定相反，我们认定受益人的高级国家证书是官方学术记录，并满足证据标准的要求。在USCIS采纳为对所有机构雇员具有约束力的决定中，我们在高级学位专业人员类似证据要求中考虑了“ 官方学术记录 ”一词。参见 Matter of O-A-, Inc., Adopted Decision 2017-03 (AAO Apr. 17, 2017)（引用 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)）。我们认定“ ‘ 官方学术记录 ’不限于文凭 ”，并指出，对于特殊能力外国人，

1 全球教育电子数据库（EDGE）是一个在线资源，联邦法官认定其为外国教育等效性的可靠来源，该数据库指出BTEC高级国家证书相当于一年美国大学学分。参见 Am. Ass'n of Collegiate Registrars & Admissions Officers (AACRAO), EDGE, "About EDGE," https://www.aacrao.org/edge/about-edge；另参见 Viraj, LLC v. U.S. Att'y Gen., 578 Fed. Appx. 907, 910 (11th Cir. 2014)（将EDGE描述为“ 受尊重的信息来源 ”）。

对于特殊能力，USCIS可更广泛地接受“学位、文凭、证书或类似奖项”。同上，第*3页，第*3页注3。此外，学院或大学无需向特殊能力外国人颁发学术证书。相反，特殊能力外国人的证书可更广泛地来自“学院、大学、学校或其他学习机构”。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

受益人的高等教育国家证书副本符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的证据标准。与该规定一致，该文件构成来自“一所学习机构”的“证书”。此外，该证书的学习领域——“计算”——“与特殊能力领域相关”，因为受益人在其改善商业供应链的领域中使用计算机软件。该证书也是一份“官方学术记录”，因为它表明受益人完成了所有实质性证书要求以及该机构对该证书的批准。见Matter of O-A-, 第*4页。此外，补证通知（RFE）未指出任何怀疑该证书真实性的理由，也未根据8 C.F.R. § 103.2(b)(5)要求提供证书原件。因此，受益人的高等教育国家证书副本满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的证据标准。

2. 服务报酬

此外，申请人提交了证据，证明受益人的服务报酬表明其具有特殊能力。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。受益人的联邦所得税申报表副本反映了以下年度工资数额以及工资与股息合计的总收入：2017年为81,000美元和216,260美元；2018年为56,250美元和235,915美元；2019年为70,000美元和253,922美元。同年的申请人联邦所得税申报表副本表明，受益人作为申请公司的唯一股东，其大部分报酬来源于公司净收入，他以年度股息的形式获得该收入。申请人的补证通知回复还包括一份薪资调查副本，其中载明该公司所在地理区域“高级总监”的平均年薪为172,000美元。

审理主任的决定未提及该薪资调查，认定证据不足以证明“受益人赚取了工资”或证明其工资表明特殊能力。但申请人和受益人的联邦所得税申报表证明其获得了工资。此外，审理主任将重点放在工资上属于错误。证据标准要求“证据表明该外国人曾获得表明特殊能力的工资或其他服务报酬。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)（着重号为后加）。因此，受益人的大部分收入构成股息而非工资这一事实，并不妨碍其满足该证据标准。

此外，该调查表明，受益人就其服务获得的报酬——包括工资和股息——大幅高于其地理区域内类似职位的大多数其他人，表明其具有特殊能力。受益人在申请人处拟任的职位名称并非调查中所述的“高级总监”。但该调查职位与受益人作为申请人运营负责人的职责具有合理可比性。因此，我们认定申请人已充分证明受益人的报酬反映了特殊能力。

申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力证据标准中的三项。因此，我们将撤销审理主任的相反决定。

C. 最终实质审查

在认定证据不足以满足初步证据标准后，审理主任未对受益人主张的特殊能力作出最终实质审查。因此，我们将本案发回重审。

在发回重审时，审理主任应审查全部记录、评估证据，并进行最终实质审查，以确定申请人是否已证明受益人拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。一般见6 USCIS Policy Manual F.(5)(B)(2)。

D. 国家利益

如果审理主任认定有充分证据证明受益人主张的特殊能力，则审理主任应随后重新考虑拟议就业是否符合国家利益。

根据Dhanasar第一项要件，审理主任认定申请人未证明拟议事业的国家重要性。该决定称，证据“ 未能证明致力于解决美国计算机专业人员短缺如何具有国家甚至全球影响。 ”

然而，申请人并未主张美国存在计算机专业人员短缺。相反，申请人主张，受益人对公司物流软件的知识及其在全球供应链方面的经验将帮助美国大型公司创造就业、避免未来的供应链中断，并保障美国关键基础设施部门。

此外，根据Dhanasar第二项要件，审理主任未清楚解释为何其认定证据不足以证明受益人推进拟议事业的能力。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)（要求拒绝通知“ 以书面形式解释拒绝的具体理由 ”）。该决定称：

受益人提交了支持信和培训证书作为证据，其声称这些从其工作中取得了重大成功。因此，该证据不能证明受益人作为美国运营负责人的工作推动了该领域的进步、影响了技术领域，或以其他方式证明其工作构成成功或进步的记录。

审理主任还认定受益人的学术成就不足以证明其推进拟议事业的能力。但教育仅是考虑因素之一。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。审理主任未考虑受益人的经验、技能或知识，或潜在软件客户的利益。同上。

最后，在认定证据不足以证明根据Dhanasar最后一项要件豁免将有利于美国时，审理主任的决定作出结论性陈述，而未引用证据

或解释审理主任的推理。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)（要求拒绝通知“ 以书面形式解释拒绝的具体理由 ”）（着重号为后加）。

III. 结论

申请人已满足将受益人归类为具有特殊能力的非公民的初步证据标准。为确定是否符合所请求的移民签证类别的资格，审理主任必须进行最终实质审查。如果申请人证明符合该类别的资格，则审理主任应随后重新考虑拟议就业是否符合国家利益。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。