MAY092022_02B5203 · 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：20517881 日期：2022年5月9日

对德克萨斯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）

申请人是一名信息技术专业人士，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对附属于此EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合特殊能力个人的分类资格，且其未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。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 underlying 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，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，其属于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

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(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、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了以下六项标准，个人必须至少满足其中三项才能符合科学、艺术或商业领域特殊能力个人的资格：

(A) 官方学术记录，显示该外国人在与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构获得了学位、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具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。

只有那些证明"专业程度显著高于通常遇到的水平"的人才有资格被分类为特殊能力个人。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了裁决国家利益豁免申请框架。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）可作为

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)。

自由裁量事项2，如果申请人证明：(1) 该外国人的拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国，则授予国家利益豁免。

二、分析

审理主任认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中特殊能力六项监管标准中的至少三项。更具体地说，审理主任认定申请人仅满足id (A)-(B)项下的标准，因此不符合特殊能力个人的资格。

A. 特殊能力的证据标准

如下文所述，对记录的审查表明申请人未满足相关证据标准中的至少三项。

官方学术记录，显示该外国人在与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构获得了学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

申请人提交了由[已隐去]商学院颁发的授予数据处理技术员专业职称的文凭和结业证书。因此，申请人已证明其满足本监管标准。

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具有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

申请人提供了就业证明信，详细说明了其自2011年5月至提交申请时受雇于[已隐去]的工作职责，以及在[已隐去]的就业情况。因此，申请人已证明其满足本监管标准。

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)

申请人在其初始申请中提供了其微软认证专业人士证书的副本。审理主任在证据请求（RFE）中要求申请人提供有关该证书的更多信息，例如是否为特定专业或职业所要求。申请人在对RFE的回复中拒绝提交有关该标准的额外证据，审理主任认定申请人因未提交额外证据从而未追求该标准而不符合该标准。现在，在上诉中，申请人主张信息技术领域不要求执照，且根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)，执照或认证要求不适用于申请人的职业。

2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的规定允许在上述标准"不适用于受益人的职业"时提交"可比证据"。除其在上诉中的论点外，申请人未提供任何书面证据表明其证书属于可比证据，或执照和认证要求不适用于其职业。在本案中，申请人未提交证据表明其微软认证专业人士证书是从业执照或特定专业或职业的认证。此外，申请人未证明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的标准不适用于其职业，或其所提交的任何文件与id所要求的特定客观证据"可比"。因此，申请人未证明其满足本监管标准。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

审理主任认定申请人未满足该标准，因为提交的工资调查（有效期自2017年8月至2018年8月）未确定所列工资是按小时、按周、按月还是按年计算。此外，申请人2015年至2017年的所得税未证明计算机技术员的工资与信息系统经理相当，且未证明该工资是在调查有效期之前赚取的。然而，申请人的上诉书面论证意见和上诉时提交的证据均未涉及其在上述标准下的资格。在驳回上诉时，我们通常不处理未在上诉中具体提出的问题。未在上诉中提出的问题或主张被视为“ 放弃 ”。3 由于申请人未在上诉中具体涉及该问题，我们认定该问题已被放弃，并认定申请人未证明其满足该监管标准。

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

申请人未提供专业协会会员资格的证明。因此，申请人未证明其满足该监管标准。

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的证明。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

申请人提交了推荐信，并主张其满足该监管标准。审理主任认定申请人未满足该标准的要求，因为提交的信件未提供具体实例说明申请人的工作如何被认可为对信息技术领域或行业的成就或重大贡献。在上诉中，申请人重新提交了此前在回应审理主任补件通知时提供的信件。

3 参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。法院对问题放弃的看法因巡回法院而异。参见 Rizk v. Holder, 629 F.3d 1083, 1091 n.3 (9th Cir. 2011)（认定未在书面论证意见中提出的问题被视为放弃）；Martinez-Serrano v. INS, 94 F.3d 1256, 1259 (9th Cir. 1996)（认定在受影响当事方的案件陈述中提及但未在书面论证意见正文中讨论的问题被视为放弃）；但参见 Hoxha v. Holder, 559 F.3d 157, 163 (3d Cir. 2009)（在上诉通知表格中提出的问题未被放弃，尽管未在书面论证意见中涉及）。

记录中包含曾与申请人共事的多位个人的推荐信。4 USCIS可自行决定将作为专家证词提交的咨询意见陈述用作参考。参见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，USCIS最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定。同上。提交来自申请人个人关系的支持信并非资格的推定证据；USCIS可评估这些信件的内容以判断其是否支持该个人的资格。参见同上，第795-796页；另参见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 第500页 n.2 (BIA 2008)。因此，写信人陈述的内容以及他们如何得知申请人的声誉是重要考量因素。即使由独立专家撰写，由个人为支持移民申请而征求的信件，其权重也低于先前存在的独立证据。来自[已隐去]合伙人兼董事总经理[已隐去]的一封信指出，申请人与具有全国知名度的客户合作。[已隐去]还指出，申请人因其理解流程并提供技术解决方案的能力而脱颖而出，例如在与客户合作时，他“ 通过吸收为公司开发的大量功能特性展现了出色的技术能力 ”。来自[已隐去]总裁[已隐去]的一封信讨论了[已隐去]专为某客户开发的申请人的项目。然而，[已隐去]和[已隐去]均未提供具体实例说明申请人的工作如何被认可为对行业或领域的成就或重大贡献，而非组织内部或代表客户的显著成就。此外，组织的全国知名度反映的是公司的成就和对领域或行业的重大贡献，但其本身并不表明任何特定员工因行业或领域内的成就或重大贡献而获得认可。

申请人针对审理主任的补件通知提供了补充信件。[已隐去]，[已隐去]战略规划总监，讨论了申请人在公司从事的多个项目，例如管理大型数据库，申请人在其中展现了“ 管理大量数据的出色技术知识 ”，并“ 积极协助IBM团队确定存储、网络、负载均衡以及集群和RAID的硬件规格 ”。[已隐去]总结称，申请人“ 在通过整体业务解决方案显著帮助[已隐去]优化其运营方面实质上至关重要 ”。尽管[已隐去]对申请人在[已隐去]的工作给予了高度赞誉，特别是与其雇主数据库系统管理相关的工作，但其未提供具体实例说明申请人的工作如何被认可为对行业或领域的成就或重大贡献。

[已隐去]技术经理表示，其公司要求[已隐去]“ 在2015年开发一套用于监测公司指标的定制系统 ”，且“ [该]解决方案的目标受众将是合作伙伴，因此调查阶段将非常关键。 ”申请人通过[已隐去]参与了该项目，并促进了团队之间的沟通，同时贡献了自己的知识。[已隐去]表示已展示了一个原型，“ [申请人]的若干建议被纳入指标管理模型 ”，该模型在公司中仍在使用。[已隐去]主任[已隐去]还讨论了申请人与[已隐去]客户的工作。

4 虽然我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信件。

[已隐去]表示[已隐去]与[已隐去]签约，申请人在其中带领团队开展需求研究，申请人“ 设法吸收了所有需求，精心制定了提供给我们的最佳功能方案。该解决方案在约六个月内开发和实施，[申请人]直接参与了审批流程的关键时刻，包括其在[已隐去]客户中的直接表现，协助他们提取信息并支持[已隐去]咨询团队所采用的标准。 ”尽管[已隐去]和[已隐去]为[已隐去]客户赞扬申请人的成就，但二者均未提供具体实例说明申请人的工作如何被认可为对行业或领域的成就或重大贡献，而非作为对雇主或客户的成就。

尽管申请人因其为雇主和[已隐去]客户完成的成功项目中的角色而赢得同行的赞誉，但这些信件并未说明其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。因此，申请人未证明其满足该监管标准。

摘要

记录支持审理主任的认定，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下特殊能力六项监管标准中的至少三项。此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的规定允许在上述标准“ 不易于适用于受益人职业 ”时提交“ 可比证据 ”。在本案中，申请人未证明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的标准不易于适用于其职业，也未证明其任何文件与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) - (F)所要求的特定客观证据“ 可比 ”。

本案申请人未证明其作为《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条下的特殊能力个人的资格。如前所述，申请人必须证明其要么是高等学位专业人士，要么拥有特殊能力，我们才能触及国家利益豁免问题。申请人未主张其为高等学位专业人士，且如前所述，未证明其满足归类为特殊能力个人的监管标准。

B. 国家利益豁免

由于申请人未首先证明其为特殊能力个人，根据Dhanasar对其国家利益豁免资格的进一步分析将无实际意义。5

III. 结论

申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下特殊能力六项监管标准中的至少三项。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为裁决的独立和替代依据。

5 Dhanasar指出，在申请人已证明EB-2分类资格后，USCIS可自行决定批准国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。