NOV072022_02B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室非先例决定

案号：23117051 日期：2022年11月07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（IT）总监，寻求第二优先移民分类，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，并寻求豁免EB-2分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。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既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯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。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。在上诉中，申请人主张审理主任否决申请存在错误。

在本程序中，申请人负有确立所寻求移民福利资格的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、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成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其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，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(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。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、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：

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。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、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。

专业指该法第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，尽管法规和相關法规均未定义“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。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)。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）可酌情批准国家利益豁免。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属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

A. 基础EB-2分类

在我们对申请人基础分类资格的重新审查中，我们认定申请人未确立其属于持有高等学位的专业人士成员，也未确立其为具有特殊能力的个人。因此，我们撤回审理主任关于申请人符合高等学位专业人士基础分类资格的结论。尽管我们可能不会逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

1. 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]官方学术记录，表明[个人]拥有美国高等学位或外国同等学位。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[a]官方学术记录，表明[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明[个人]在专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提供了一份外国学术记录，表明其在巴西一所教育机构获得了计算机技术T í tulo de Tecn ó logo（技术专家称号）。为支持其符合高等学位专业人士资格的认定，申请人提供了一份来自[已隐去]市大学[已隐去]教授的学术与经验评估。尽管[已隐去]表示所完成的课程和所获学分时数表明申请人教育的美国同等学历，但他对申请人的学分时数几乎没有作出解释，也未分析其如何等同于美国教育。因此，[已隐去]的概括性结论不足以确立申请人教育的美国同等学历。我们可酌情使用对个人外国教育的评估作为咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们

可对该评估予以折扣或给予较低权重。同上。在此，我们质疑[已隐去]结论的准确性，因为他未提供充分分析予以支持。因此，我们认定该评估在本案中证明价值甚微。

根据记录中所载信息，申请人未能按照8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)履行其举证责任，证明其外国教育学历与美国学历具有同等效力。申请人应准备在其今后的任何申请中解决这一证据缺陷。尽管如此，我们查阅了AACRAO EDGE数据库，以确定申请人的外国教育学历是否与任何美国学位相当。AACRAO EDGE数据库是关于外国教育学历美国同等效力的可靠资源。See generally American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers, Electronic Database for Global Education, https://www.aacrao.org/edge（最后访问日期2022年11月07日）。该数据库显示，技术员（Title of Technologist）的教育水平相当于两至三年大学学习。Id. 由于美国学士学位通常为四年大学学习，我们认定申请人在计算机技术领域的技术员（Title of Technologist）资格并非美国学士学位的外国同等学历。由于申请人未能证明其至少具有美国学士学位的外国同等学历，我们无需分析其是否已证明在专业领域具有至少五年逐步累积的学士后工作经验。因此，申请人未能证明其符合高级学位专业人士的资格。

2. 特殊能力（Exceptional Ability）的证据标准

申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中的至少三项。因此，我们认定其未能证明自己符合特殊能力个人的资格。

显示外籍人士拥有与其特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构所授予的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

如前所述，证据表明申请人持有计算机技术领域的技术员（Title of Technologist）资格。虽然该教育学历并非美国学士学位的外国同等学历，但我们认定申请人已提供充分证据，证明其已获得官方学术记录，显示其拥有与其所主张的特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构所授予的学位、文凭、证书或类似奖项。因此，其满足本项标准。

由现任或前任雇主出具的证明信，显示外籍人士在其被寻求的職業中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

申请人提供了三封雇佣信。为证明其在其拥有的企业中的自雇情况，其提供了一封来自会计师的信函，称申请人自2008年9月至今一直是[已隐去]的合伙人。该信函未描述申请人作为合伙人的任何职责，也未说明申请人是全职还是兼职工作。除这些缺陷外，我们还质疑信函作者是否有权且具备知识

可信地评论申请人的受雇日期。该信函的作者似乎是受雇于[已隐去]以提供行政服务的外包公司的会计师。此外，该信函所提供的信息与记录中的其他信息相冲突。申请人的ETA 750表格B部分（ETA）称，申请人自2008年9月至今一直在[已隐去]担任IT总监，每周工作四十小时。目前不清楚[已隐去]是否与[已隐去]为同一公司。此外，也不清楚“ IT总监 ”是否与会计师所提及的“ 合伙人 ”职位相同，或与申请人简历中所提及的“ 所有者/合伙人——运营技术总监（CIO） ”相同。这些不一致之处使人们对申请人受雇情况的合法性产生怀疑。申请人必须通过独立、客观的证据解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.

如前所述，申请人的简历称，自2008年9月至今，其一直在[已隐去]担任所有者/合伙人——运营技术总监（CIO）。同时，申请人在其简历中称，其自2013年8月至今还一直在[已隐去]担任所有者/合伙人——运营技术总监（CIO）。将ETA和简历中的信息结合起来看，申请人似乎自2013年以来同时至少从事两份工作。虽然同时从事两份全职工作并非不可能，但我们仍质疑这两份工作是否均要求全职工作。记录中的其他证据表明，申请人通过逐个客户、逐个项目的方式经营其业务。虽然申请人可能已积累足够的客户和项目，使其工作时间构成全职经验，但记录缺乏支持这一结论的证据。例如，记录中不包含任何客户服务合同或客户向申请人付款的证据。基于目前构建的记录，我们无法认定申请人来自其外包会计师的自雇信足以证明其在专业领域具有十年全职工作经验。

申请人还提交了一封信函，称其于2009年6月至2010年8月在[已隐去]担任单位服务总监。此外，我们审查了来自[已隐去]的信函，该信函称申请人于1998年11月至2007年10月担任业务分析师。然而，两封信函均未说明申请人是否全职为这些公司工作。此外，这些信函未描述申请人的职责，以致我们无法确定申请人是否获得了IT领域的经验。值得注意的是，[已隐去]的信函似乎印在可能来自一个名为[已隐去]的无关实体的信笺上。申请人未解释[已隐去]与[已隐去]之间的关系，以致其可以可信地评论申请人在[已隐去]的受雇日期。此外，两封信函中为申请人提供的职位与申请人在其简历中提供的职位相冲突。申请人的简历称，申请人曾担任[已隐去]的首席技术官以及[已隐去]的技术创新项目经理。由于这些简历中的职位分别与信函中提供的单位服务总监和业务分析师职位相冲突，我们无法认定申请人已充分或一致地证明其工作经历。因此，我们认定证据不足以证明申请人在IT领域具有十年全职工作经验。

由于申请人的受雇证据不一致、缺乏足够细节，且未得到记录中其他证据的充分佐证，我们认定申请人未能证明其满足本项标准。

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)

申请人未提供供我们根据本项标准审议的证据。因此，申请人未能证明其符合本项标准的资格。

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)

申请人提供了一份关于巴西“ IT总监 ”职位薪资数据的网站打印件。尽管打印件称所提供数据为2018年10月至2019年10月，但目前不清楚所列薪资对应的是小时、月、年还是其他薪资时间范围。此外，申请人未指明哪些薪资数字与其认为自己符合的专业级别相关。例如，申请人未表明其是“ 实习生 ”、“ 初级 ”、“ 正式 ”、“ 高级 ”还是“ 大师 ”级别。此外，申请人未指明其在相关时间段内所任职公司的规模，如“ 小型 ”、“ 中型 ”或“ 大型 ”，记录中也不包含充分证据以佐证其在该时间段内雇主的规模。因此，我们无法确定薪资图表中哪些数字与申请人相对应。

申请人提供了2015年至2018年的巴西纳税申报文件；然而，所提供的图表并未反映该时间段的薪资数据。因此，图表中的薪资数据对申请人不适用，因为它与其提供收入证据的相关年份不对应。即使能够证明申请人所获薪资超过了图表中的某些数字，这仍然只能提供申请人薪资与同行业其他人相比的非常有限的图景。换言之，即使申请人提供了充分证据证明其薪资确实高于其他IT总监，这也仅仅能证明其薪资高于平均水平。该证据并不表明其所得薪资是因其能力而获得的。

记录不支持认定申请人所获薪资能够证明特殊能力。基于上述理由，申请人未满足此项标准。

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

申请人未提供供我们在本项标准下审议的证据。因此，申请人未证明其符合本项标准的资格。

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)

为供我们在本项标准下审议，申请人提供了推荐信，以及关于IT领域重要性、对IT专业人员的需求、商业智能如何服务于公司、IT领域的竞争性以及科学、技术、工程和数学（STEM）领域劳动力短缺的文章和报告。

申请人的专业熟人、同事和前客户撰写了这些推荐信。撰写人描述了申请人及其提供服务的质量，并详细说明了申请人为公司和客户所完成的项目及成果。尽管他们赞扬申请人的专业技能和经验，以及申请人所参与项目的成功，但撰写人并未表明申请人获得了对行业或领域的成就和重大贡献的认可。相反，如前所述，撰写人描述的是申请人在为个别公司完成的个别项目上取得的成果。

这些信件不支持认定申请人已对IT行业或领域产生影响，也不支持认定其因此获得了认可。作为自由裁量事项，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，或在任何方面存在疑问，我们将驳回该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责对个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。Id. 另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为“ 事实 ”证据）。尽管我们认可撰写人高度评价申请人并赞扬其所做的工作，但我们仍认定他们未提供任何具体细节说明申请人的工作如何体现对整个行业或领域的成就和重大贡献的认可。

我们审查了关于IT和STEM领域专业人员短缺及行业竞争性的参考资料，以及其他概述IT市场和IT解决方案的背景材料。这些材料未具体提及申请人，也未说明其如何影响了该领域或行业。仅仅在重要领域工作不足以证明其获得了对该领域成就和重大贡献的认可。因此，我们认定该证据不能证明申请人获得了对该领域成就和重大贡献的认可。

据此，我们认定该证据不能证明申请人符合本项标准的资格。

特殊能力认定摘要

记录不支持认定申请人至少满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的三项。相反，我们认定证据仅支持认定其符合一项标准的资格。因此，申请人未能证明其作为

《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下特殊能力个人的资格。由于申请人仅满足了一项标准，无需进行最终实质审查。尽管如此，我们认定记录不能证明申请人的经验超出了该职业中通常遇到的水平。

3. EB-2分类结论

如前所述，在触及国家利益豁免问题之前，申请人必须证明其要么拥有特殊能力，要么是高等学位专业人士。我们认定证据不能证明申请人符合作为特殊能力个人分类的监管标准，也不能证明其是持有高等学位的专业人士群体成员。申请人负有证明其所寻求移民福利资格的责任。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。由于申请人未能证明其符合基础移民分类的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。该豁免仅适用于原本符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条分类资格的外国工人。

B. 国家重要性

审理主任以申请人未证明拟议事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性为由驳回了申请。因此，尽管如上所述国家利益豁免问题已无实际意义，我们仍仅在回应申请人上诉主张的范围内，根据Dhanasar框架提供补充分析。

审理主任认定证据不能证明拟议事业具有国家重要性。审理主任的决定随后讨论了所提交证据的缺陷，并提供了充分说理的说明，解释为何该证据不足以证明符合Dhanasar第一项要件下的国家利益豁免资格。因此，在审议全部记录（包括上诉中提出的论点）后，我们采纳并维持审理主任的决定，并附以下评论。见 Matter of P. Singh, Attorney, 26 I&N Dec. 623 (BIA 2015)（引用 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Chen v. INS, 87 F.3d 5, 7-8 (1st Cir. 1996)（“ [I]f a reviewing tribunal decides that the facts and evaluative judgments prescinding from them have been adequately confronted and correctly resolved by a trial judge or hearing officer, then the tribunal is free simply to adopt those findings ”，前提是该法庭的命令体现对案件的个别关注））。

在其职业计划和陈述中，申请人阐述了其直接帮助公司完成涉及复杂IT系统的大型项目的计划。在其应审理主任补件通知（RFE）要求提交的更新版职业计划和陈述中，他解释其拟议事业涉及在美国经营自己的IT业务。他将通过咨询、技术协助、基础设施和工具建议，以及提供解决方案架构和项目管理来提供服务。其美国公司将提供四大类服务：（1）IT咨询；（2）云计算实施；（3）云计算支持、监控和管理；以及（3）虚拟办公平台。审理主任审议了申请人的职业计划和陈述，但仍认定证据不足以证明

拟议事业的国家重要性。我们同意。职业计划和陈述描述了拟议事业，但未充分描述其国家重要性。

我们审查了申请人的商业计划，其中他描述了其愿景、使命及将提供的服务。在运营的前五年，申请人预计将创造56个直接就业岗位，并总共创造200多个就业岗位。他提供了收入、薪资支出和税收的五年增长预测。他还解释其服务将使其客户更高效、更具生产力，从而其业务也将对经济作出积极贡献。然而，申请人未提供基础或佐证细节来支持其在商业计划中提供的增长预测。因此，这些数字似乎不过是猜测。

尽管申请人强调其事业将对经济、税收和就业创造产生积极影响，但他未提供充分证据佐证这些主张。我们认可申请人的论点，即通过其服务，雇用其提供服务的公司能够更高效地向他人提供服务，且一个高效运转的企业的效益会超越单个组织。然而，记录中缺乏充分证据，以证明拟议事业活动与就业创造或税收收入之间存在与国家级重要性相称的强关联。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec at 893。同样，拟议事业很可能对聘请申请人提供服务的个人和企业产生积极影响，但证据并未表明申请人的服务将以在IT领域产生国家或全球影响的水平提供。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人服务给美国区域或国家经济带来的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

虽然文章和报告提供了有用的背景信息，但我们仍认定，没有任何参考资料讨论了申请人具体的拟议事业。正如审理主任所解释的，在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See id. at 889。我们认可IT和STEM领域的重要性，以及解决国家IT专业人员短缺问题的重要性；然而，申请人未充分解释其作为自己公司IT总监的工作将如何解决该短缺或产生达到国家级重要性水平的影响。

回到申请人的推荐信，我们再次认可推荐人对申请人工作及其为公司及其客户取得的成功成果的赞扬。然而，这些信件未讨论拟议事业，也未提供关于其国家级重要性的具体细节。因此，这些信件不能为拟议事业具有国家级重要性的结论提供支持。

如上所述，申请人的拟议事业活动是否将以达到国家级重要性水平的规模运作并不明显。仅声称某项事业

具有国家级重要性或 will 产生广泛影响，而未提供证据佐证此类主张，是不够的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑某些证据，且在审查证据时未适用正确的证明标准。为支持其主张，他主要依赖此前提交的证据和论点。我们认可申请人的上诉主张，但仍认定记录中的文件不足以确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家级重要性。此外，申请人主张审理主任未分析其在Dhanasar第二和第三项要件下的资格，存在错误。由于申请人必须在Dhanasar每一项要件下确立资格，在任何单一要件下未能做到这一点，必然否定整体国家利益豁免的资格。因此，尽管我们认可申请人关于审理主任未进一步分析其资格存在错误的论点，但我们认定申请人未解释提供此类分析将如何改变审理主任决定的结果。

III. 结论

申请人未证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条所规定的持有高等学位的专业人士或特殊能力个人的资格。因此，申请人未确立所寻求移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。此外，记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家级重要性。因此，申请人未证明国家利益豁免的资格。对其在Dhanasar其余要件下资格的进一步分析将无实际意义。

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框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未证明其符合基础EB-2分类的要求或Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或以其他方式理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。