NOV292023_03B5203 · 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：28545931 日期：2023年11月29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）

申请人是一名信息技术（IT）项目经理，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附于该EB-2移民分类的工作邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需工作邀请因而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2分类或国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

职业被定义为该法第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历为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

特殊能力指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交文件

1 职业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。该法第101(a)(32)条。

满足六类证据中至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 若申请人如此满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

若申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须确立其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。同上。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，若申请人证明以下各项，USCIS可作为自由裁量事项4授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。5

II. 分析

申请人打算向美国的企业提供IT服务。申请人主张其以特殊能力个人的身份符合EB-2分类的资格。审理主任认定申请人未确立其符合EB-2资格要求。在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误，因其忽视了某些证据。经审查记录，本办公室认定申请人未证明其符合特殊能力个人的资格。

如上所述，为证明作为特殊能力个人的资格，申请人必须首先提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)六类证据中至少三类的文件。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学业记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

记录显示申请人已获得与其主张的特殊能力领域相关的副学士学位和证书。记录满足此项标准。

2 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认此两部分审理方法在特殊能力外籍人士情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 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自由裁量性质）。
5 关于此三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人主张其已满足此项标准，因其在向公司提供IT服务方面拥有超过十年的经验，包括作为其自己公司的所有者受雇数年。审理主任认定申请人未满足此项标准，部分认定在回应补件通知（RFE）时提交的信函不足以证明申请人在其申请EB-2分类的职业中拥有至少十年全职经验。审理主任称“证据不足，因为证言信并非由申请人的实际前任雇主出具”，而是由前任合作者、同事及申请人的雇员撰写。本办公室注意到RFE载明如下：

任何经验证据必须采用申请人现任或前任雇主出具的证明信形式。雇主必须在官方信笺上出具经验证明信，并须列明雇主名称和地址、日期、签署人姓名和职务及原始签名，以及申请人经验的描述，包括受雇日期和具体职责。若此类证据无法获得，申请人必须证明此情况并提交申请人受雇的次要证据，包括但不限于：雇佣合同；工资单；工资和税务报表（IRS表格W-2）；以及人事记录。

除信函外，申请人还提交了其工作经验的文件，包括所完成工作的发票。审理主任认定，在回应RFE时提交的“工作演示和采购订单”不构成“支持[申请人]在巴西所主张经验和企业所有权的充分次要证据”。在上诉中，申请人主张审理主任在评估申请人在此项标准下的资格时忽视了某些证据。

经审查记录，本办公室撤回审理主任关于申请人不满足此项标准的认定。记录包括一份日期为2022年5月18日由申请人以其公司所有者身份签署的声明，描述其领导多个项目的经验，这些项目是其在与此类多家企业（包括在汽车、制造、健康科学、物流、金融和安全领域运营的企业）签约期间开发的。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。为佐证其声明的可信度，申请人提交了一封来自其提供IT服务的某公司管理人员的信函。该信函已签署并注明日期；它使用公司信笺，包含雇主名称和地址以及作者的职业职务。该信函描述了申请人的角色，并称作者负责与申请人公司的合同，并证明其自2000年1月2日至2009年9月30日的全职工作。来自另一家公司管理人员的类似佐证信函证明申请人自2009年10月1日至2011年3月14日的全职工作。来自其他个人的其余信函，连同为证明申请人在巴西公司的存在和运营而提交的发票和其他证据，佐证了申请人关于其工作经验的声明。因此，本办公室认定记录满足此项标准。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(C)。

申请人不主张满足此项标准，且记录不包含与其拟议职业相关的任何执照或认证。因此，本办公室视为该问题已被放弃，不再进一步处理此项标准。6

证明该外籍人士曾获得高薪或其他服务报酬，从而显示其具有特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人并未主张其符合该标准，且案卷中未包含其薪资或其所提供服务报酬的文件。因此，我们视为该问题已被放弃，不再进一步论述该标准。7

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未依据该标准确立资格，称证据未显示申请人何时成为项目管理协会（PMI）会员，且其未提交证据证明其“在补件通知答复中具有Comp TIA的正式会员资格”。在上诉中，申请人主张所提交的证据已依据该标准确立其资格。申请人已提交证据显示其为PMI会员，包括其会员证书、显示其个人资料的网页以及该协会的章程。章程对会员资格条件描述如下：

任何对项目管理的实践、教学或其他应用（包括与项目管理有关的研究）有兴趣或从事相关工作的人，均可取得该协会正式会员资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)的法规将“专业”定义为任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业。因此，专业协会是指要求其会员属于该法规所定义的专业成员之一的协会。无论是PMI章程还是案卷中的任何其他证据，均未表明PMI会员资格要求至少取得与项目管理相关的学士学位。申请人还提交了显示其具有CompTIA会员资格的网页。案卷中未包含关于Comp TIA会员资格要求的任何其他信息，以确立其符合EB-2资格目的的专业协会资格。案卷不满足该标准。

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予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

6 参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。
7 同上，第336页注5。

审理主任认定申请人不符合该标准。在上诉中，申请人主张审理主任忽视了支持信，这些信件“明确说明了巨大的成就和对行业的贡献……”。案卷中包含申请人同事的几封信，证明申请人过去在管理各种IT项目方面取得的成功以及申请人客户所经历的良好结果。虽然其中一些信件讨论了申请人所开展的具体项目，但它们并未提及对IT行业成就或贡献的任何正式认可8。案卷中还包括专家意见信，讨论了信息技术领域以及申请人为美国中小企业提供服务的努力。虽然这些信件提及申请人在其领域的经验，但它们并未提及申请人因其领域内的成就或重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的任何认可。案卷中也没有其他与申请人的工作对IT行业或IT项目管理领域任何影响相关的文件。案卷不满足该标准。

申请人未确立其符合8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii)项下六项证据标准中的三项，因此其未满足作为特殊能力个人证明其资格的初步要求。因此，我们无需就是否被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇专业水平的专门知识进行最终实质审查。尽管如此，我们已审查全部证据并认定其不符合该类别所要求的更高标准。虽然申请人具有IT项目管理方面的相关教育和经验，但案卷未显示其专业水平非同寻常或在领域中脱颖而出。

总之，申请人未确立其作为持有高级学位的专业人员或作为具有特殊能力的个人符合EB-2类别的资格。因此，其不符合国家利益豁免资格。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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已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

申请人未确立其符合EB-2类别的各项要求。该申请将继续被驳回。

命令：上诉被驳回。

8 以证书和其他与申请人所主张贡献和成就同时期的文件形式作出的正式认可，可能比专为申请人出具的认可个人成就的信件具有更大权重。参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。在本案中，申请人似乎因其工作职责范围内的成功而获得同事认可。