SEP212021_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：13137100 日期：2021年9月21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（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，作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《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，认定申请人未能确立EB-2分类的资格，且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，申请人主张其作为具有特殊能力的个人符合资格，并有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有确立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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高等学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应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知识程度。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)提供的“ 高等学位 ”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)规定，申请人须提交“ [a]证明外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主出具的表明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士后渐进工作经验的信件形式的证据。 ”

为证明作为具有特殊能力的个人的资格，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，尽管法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。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）可作为裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，

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, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于外国国民拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，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。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟从事的事业，外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，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。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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力个人。

A. 持有高等学位的专业人士

为表明个人持有高等学位，申请必须附有“ [a]证明外国人拥有美国高等学位或外国同等学位的官方学术记录。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]证明外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主出具的表明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士后渐进工作经验的信件形式的证据。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

3 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页，关于这三项要件的详细阐述。

在初次提交时，申请人声称其拥有相当于美国学士学位的外国学位，以及在该专业领域五年学士后渐进工作经验。审理主任在补件通知（RFE）中指出，所提交的证据未能证明申请人拥有高等学位。作为回应，申请人未处理审理主任的认定，也未就此问题提交额外证据。在否决申请的决定中，审理主任重复了其结论，并认定申请人不符合持有高等学位的专业人士资格。

在上诉中，申请人未对审理主任关于此事项的决定提出异议。因此，我们视此问题为已放弃。参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)；另见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视为已放弃）。

B. 特殊能力

由于他未能证明自己符合持有高级学位的专业人士类别，申请人必须首先满足特殊能力分类监管标准中的至少三项。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。在驳回申请时，审理主任认定申请人满足了以下三项监管标准：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 规定的官方学术记录、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 规定的十年全职经验，以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 规定的专业协会会员资格。尽管满足了三项标准，审理主任仍认定申请人未能证明其拥有显著高于通常水平的专业知识程度。

在审查记录后，我们同意审理主任关于 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 和 (B) 的决定。然而，基于下述理由，我们不同意审理主任关于 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的意见，且记录未显示申请人满足任何其他监管标准。

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)。

申请人在初次提交时或在回应审理主任的 RFE 时均未主张符合该标准。因此，申请人未能证明其满足该标准。

证明该外籍人士曾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)。

在初次提交时，申请人声称提交了一份“ 雇主证明其高薪的信函（见下文附件中的薪资专家评估） ”。然而，申请人并未指明其所引用的“ 薪资专家评估 ”，该评估也未出现在“ 下文附件 ”中。记录中确实包含一封来自[已隐去]总裁[已隐去]的信函，其中表示申请人“ 一直与[已隐去]合作，担任我们的软件工程专家 ”，并且“ 由于其出色的工作，他获得的报酬为每年 $65,000.00。 ”此外，记录中还包含两封来自[已隐去]的信函，讨论了其职责和雇佣情况，但未提及他的薪资。申请人还提供了一封来自[已隐去]的信函，

[已隐去]大学兼任教授[已隐去]，该教授引用了[已隐去]的信函并发表意见称“ 我认为[申请人]因其卓越服务而获得优厚报酬是合理的 ”，以及“ 公司对[申请人]的信任从其因卓越服务而获得的报酬中显而易见。 ”

在回应审理主任的 RFE 时，申请人未进一步主张符合该标准。然而，作为其雇佣的证据，他提交了来自[已隐去]的工资单副本和来自[已隐去]的所得税文件。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 的规定要求“ [证明该外籍人士曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据]。 ”4 尽管记录中包含证据表明他从[已隐去]获得了薪资，但申请人未证明此类薪资的重要性。此外，尽管[已隐去]提出了他的意见，但除重复法规语言外，他并未详细阐述并充分解释申请人的薪资如何体现特殊能力。重复法规或法条的语言并不能满足申请人的举证责任。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F. 2d 41 (2d. Cir. 1990); Avyr Associates, Inc. v. Meissner, 1997 WL 188942 at *5 (S.D.N.Y.)。此外，申请人未提供例如比较性职业薪资信息以表明其薪资达到特殊能力水平。

基于上述理由，申请人未能证明其获得的薪资与特殊能力相称。

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

审理主任基于申请人在 Agile Alliance 的会员资格认定其满足该标准。由于记录不支持监管要求，我们将撤销审理主任关于该标准的决定。

在初次提交时，申请人未主张符合该标准。在回应审理主任的 RFE 时，申请人表明了其会员资格并称“ Agile Alliance 是一个全球性非营利会员组织，致力于推广敏捷软件开发的概念。 ”申请人还提交了显示参加 Agile Alliance 活动的照片以及来自 agilealliance.org 的截图，显示其会员身份和该组织的背景信息。具体而言，Agile Alliance 自我描述为“ 一个致力于推广《敏捷宣言》中所概述的敏捷软件开发概念的非营利会员组织。 ”此外，“ 敏捷是一种思维方式，受《敏捷宣言》所载价值观及《敏捷宣言》背后 12 项原则的启发 ”，且“ 《敏捷宣言》和 12 项原则是由一群软件开发人员（和一名测试人员）编写的，旨在解决软件开发人员面临的问题。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的规定要求“ [专业协会会员资格的证据]。 ”5 尽管截图表明 Agile Alliance 推广其软件和原则，但申请人未解释该证据如何证明该

4 另见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
5 另见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

组织的专业地位。文件未显示 Agile Alliance 拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成的会员群体，也未显示该组织在其他方面构成符合该监管标准的专业协会。6

由于申请人未能充分证明 Agile Alliance 符合专业协会的资格，我们撤销审理主任关于该标准的认定。

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)。

在上诉中，申请人的书面论证意见重复了其对审理主任 RFE 的回应，并主张其证据“ 满足了适用的举证责任，以优势证据标准证明[他]在其领域内获得了此类认可并做出了重大贡献。 ”记录显示，申请人提供了一封来自[已隐去]项目经理[已隐去]的信函，以及一篇来自 sun-sentinel.com 的文章，文章表明[已隐去]“ 是从总共 2,409 名申请者中选出的 50 家巴西公司之一……参加[已隐去]‘ 商业加速器 ’项目 ”，该项目“ 协助 50 家巴西公司在美国开展业务，在佛罗里达州创造就业机会并加强与该州最大贸易伙伴的联系。 ”

据[已隐去]称：
由于[已隐去]被选中参与该项目，[申请人]一直在勤奋工作，以使该技术通过所有资格阶段，在展示了他的潜力和承诺后，这家价值数十亿美元的美国公司[已隐去]与[已隐去]及其技术建立了合作关系，作为帮助美国市场实现企业销售流程自动化的潜在解决方案，无论其位于何处……。

[申请人的]技术被[已隐去]认为是一种非常可行的工具，可将技术和服务带到美国偏远地区，即使在没有互联网连接的地方也是如此。利用[申请人]的专业知识与现有最佳技术相结合，他和他的团队创建了一个解决方案，通过帮助将所有信息存储到本地数据库（即使在小设备中）来持续促进业务运营的便捷性和效率。这为许多需要远程工作的公司经理和员工带来了安全性、高性能和智能。
此外，申请人提交了一封来自[已隐去]前员工[已隐去]的信函，该员工进一步将申请人的[已隐去]描述为“ 一个 CRM [客户关系管理]平台，实质上加速并为使用它的任何公司的销售人员打开了新的大门。 ”此外，申请人提供了关于[已隐去]的背景信息、[已隐去]的宣传材料、[已隐去]用户手册，以及[已隐去]与[已隐去]之间的经销商协议。

6 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的规定包含以下相关定义：“ 专业是指本法第 101(a)(32) 条所列的职业之一，以及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。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的规定要求 “ 由同行团体或专业或商业组织出具的、证明对行业或领域作出成就和重大贡献而获得认可的[证据]。 ” 71 一封信函和文章显示，[已隐去] 被选入 [已隐去] 项目，而非对申请人成就和重大贡献的认可。此外，尽管 [已隐去] 的信函并未进一步说明，[已隐去] 也未将开发 [已隐去] 归功于申请人，[已隐去] 未充分详细解释 [已隐去] 如何构成 “ 对行业或领域的重大贡献[] ” 。同样，该法规标准不仅要求申请人证明对行业或领域作出贡献，还要求这些贡献具有 “ 重大 ” 性。在此，申请人未证明 [已隐去] 对该领域的影响，而仅限于 [已隐去]。此外，尽管 [已隐去] 表示 [已隐去] “ 显然仍在被使用 ” ，但她未阐明 [已隐去] 对该领域或行业的影响，以使其被视为重大贡献。

申请人还引用了上文讨论的 [已隐去] 的信函，该信函认为申请人符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 关于官方学术记录的标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 关于十年全职经验的标准，以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 关于专业协会会员资格的标准；[已隐去] 然而未就该标准发表意见。无论如何，尽管他概述了申请人向其提交的文件，[已隐去] 未解释申请人如何因其成就获得认可并对领域或行业作出重大贡献，而只是重复申请人的工作经历。[已隐去] 未证明申请人的工作带来了对其成就的认可和重大贡献。

同样，申请人提供了 [已隐去] 计算机工程师 [已隐去] 的一封信函，该工程师表示他与申请人共事两年并描述了所履行的职责，例如 “ 他规划了软件架构以及销售门户网站的全部工作流程 ” ，并且这 “ 具有巨大价值，因为它使公司增加了业务，并分发和移动化了销售流程，提高了收入。 ” 此外，申请人引用了前文讨论的 [已隐去] 的信函，其中称 “ [自]他加入我们公司 [已隐去] 以来，他已经帮助增强了我们 IT 管理团队的创造力和技术能力，这反过来又将他的建议传达给了支持性的 IT 员工。 ” 此外，申请人提交了 [已隐去] 的一封信函，其中表示申请人是 “ [已隐去] 的兼职教授 ” ，并且 “ [尽管]他作为软件工程师为 [已隐去] 工作，他仍然抽出时间教导和分享给 [已隐去] 梦想进入计算机科学专业的年轻人。 ”

尽管这些信函赞扬申请人的专业能力，但它们未表明他如何因其成就获得认可，也未解释他的贡献如何达到本法规所要求的 “ 重大 ” 水平。例如，这些信函未显示他的贡献如何以重大方式超越其雇主而影响或影响了该领域或行业。缺乏详细、具有证明力的信息，这些信函不足以证明他因成就获得认可并对行业或领域作出重大贡献。

基于上述理由，申请人未证明其符合该标准。

7 另见 6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(B)(2)。~
R 尽管记录中还包含一些来自 [已隐去] 网站 [已隐去] 的客户评价，但它们并未反映对该领域或行业的重大贡献。

III. 结论

申请人未证明其至少符合三项标准。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特殊能力分类所需的专业水平。9 此外，我们无需就作为自由裁量事项，他是否有资格或 otherwise 根据 Dhanasar 分析框架值得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。10 基于上述理由，上诉将被驳回，每一项均被视为独立且替代性的决定依据。

裁定：上诉被驳回。

9 见 6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(B)(2)。
10 见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, n.7（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。