FEB162024_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

案号：28786191 日期：2024年2月16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）

申请人是一名企业家，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准对所需职位邀请要求（因而也是对劳工证）的豁免。

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以下条件：(1) 被归类为具有特殊能力的个人；以及(2) 国家利益豁免。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，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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

要符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证类别的资格，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。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇到的专门知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 USCIS随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这种两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇到的专门知识水平。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，他们还必须证明其值得对职位邀请要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，USCIS可以酌情3批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 拟议事业具有实质性价值和 national importance；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人在其祖国巴西，于2008年至2013年在一家汽车零部件制造商担任部门经理，随后于2013年至2015年在一家农业机械经销商担任客户服务主管。申请人自2016年6月以B-2非移民访客身份入境以来一直留在美国。申请人最初表示，自2016年以来，他一直是佛罗里达州一家清洁服务公司的"投资者"。他后来声称，他还曾担任该清洁公司的总经理。

申请人声称符合EB-2分类资格，作为具有特殊能力的个人。申请人未声称符合持有高等学位的专业人士资格，因此本办公室无需处理该分类的单独要求。

要确立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，概述如下：

(A) 与所声称特殊能力领域相关的学位；
(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 该专业或职业的执照或认证；
(D) 证明特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

如果个人满足至少三项监管标准，本办公室随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示该个人的专门知识水平显著高于其领域通常所遇到的水平。参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，首先清点文件，然后，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下加以考虑）。

3 另参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院以及第三巡回法院在一份未公布决定中一致，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

决定）。另参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人声称已提交证据以满足六项监管标准中的四项，如下文所述。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构的学位、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)。

本办公室同意审理主任的意见，即显示申请人完成管理方面大学教育的学术记录和证书满足该标准。

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职业中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

审理主任认定申请人已满足该标准。本办公室不同意。

该条例的措辞不仅仅要求十年全职就业经验。该经验必须"在[该个人]被寻求的职业中"。申请人声称"在创业、企业管理、业务发展、工业生产[和]项目管理领域拥有13年经验"。这些不同的活动并非都是申请中所述的同一职业。例如，申请人未确立"工业生产"与其打算在美国从事的工作的相关性。

在整个程序中，申请人自称企业家。"企业家"的定义是"组织、管理并承担企业或事业风险的人"。4 记录未显示申请人具有至少十年符合这一定义的全职经验。

申请人在美国作为佛罗里达州清洁服务公司的投资者和合伙人，一直是一名企业家。然而，这一经验始于2016年6月，大约在他2021年10月提交申请的五年前。因此，申请人在美国的工作本身不足以确立作为企业家职业的十年经验。

申请人巴西前雇主的信件证明其从2008年2月至2015年11月的就业。但这些信件并未表明他拥有公司或以其他方式组织、管理并承担企业风险。相反，这些信件描述了在汽车零部件制造商和农业设备经销商方面较低层级的管理。申请人并不寻求在美国作为服务主管或部门经理工作，因此这些信件未确立申请人在美国所寻求职业的经验。

4 Entrepreneur, Merriam-Webster.com, https://www.merriam-webster.com/dictionary/entrepreneur。

申请人未履行其举证责任，以确立在企业家职业中至少十年全职经验。本办公室撤回审理主任的相反认定。

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)。

申请人最初提交了"Professional Identity Card"和"Certificate of Professional Regularity"的副本，表明他在巴西的[已隐去]注册为"工业生产"领域的"技术专家"。申请人提交了关于签发这些文件的地区机构的背景信息，但未确立注册构成执照或认证。

在补件通知（RFE）中，审理主任要求提供“ 证明该职业需要执照或认证的文件证据 ”以及“ 任何其他相关证据 ”。作为回应，申请人提交了相同文件的副本，这些文件未向记录中添加任何新信息。

审理主任认定申请人未满足该标准。在上诉中，申请人主张：“ 该执照明确载明上诉人作为工业生产技术员的资格 ”（原文强调）。

申请人未提交关于获取其所提交类型文件的要求的信息。例如，记录未证明签发机关是否核实个人的资格，还是仅根据自我报告的信息签发文件。我们注意到，当巴西地区主管机关于2020年和2021年签发这些文件时，申请人已在美国境外（巴西境外）多年。

此外，申请人并非寻求在美国以“ 工业生产技术员 ”身份就业。他作为一家清洁公司的总经理提交了申请，此后又主张他打算经营一家杂货店。申请人未解释其作为“ 技术员 ”的注册与其作为企业家的特殊能力主张有何关联。

申请人未证明其在其主张特殊能力的职业中持有执照或认证。

如上所述，申请人已满足一项主张的标准，但未履行其举证责任以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下另外两项主张的特殊能力标准。鉴于上述结论，对剩余主张标准的详细讨论不能改变本上诉的结果。因此，我们对8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项下关于对行业或领域成就和重大贡献的认可证据的标准保留不论。5

5 参见 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）；另参见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下至少三项初始标准。因此，我们无需提供Kazarian案（596 F.3d at 1119-20）中提及的那类最终实质审查。尽管如此，综合记录整体并不支持得出申请人已如其所主张的那样在作为企业家的商业方面确立特殊能力的结论。所提交的证据表明，申请人曾在不同企业担任主管和经理，但其作为企业家的经验似乎仅限于其在佛罗里达州清洁公司的投资。记录未证明申请人拥有显著高于企业家通常所具备的专业知识水平。

由于在没有对申请人符合EB-2分类资格的基础认定的情况下申请无法获批，我们同样对申请人在Dhanasar框架下的国家利益豁免主张保留不论。尽管如此，在Dhanasar具体要件之外，有一个特定问题值得评论。

当申请人于2021年10月提交申请时，其陈述：“ 我在美国拟从事的事业将是管理和扩展我目前在美国市场的业务。 ”申请人以名称指明了该公司。在记录的其他部分，申请人将其公司描述为拥有四名员工的“ 商业和住宅清洁服务 ”。因此，在提交申请时，申请人具体将其拟从事的事业与该清洁公司绑定，未表明该事业将涵盖其他业务。

在补件通知中，审理主任要求提供关于申请人拟从事事业的更多信息和证据。作为回应，申请人提交了一份针对不同拟从事事业的商业计划书，即“ 开发一家零售超市公司……[该超市]将专营……美国、巴西和西班牙产品。 ”该商业计划书预计该杂货店将在运营的前五年雇用44名员工。

申请人在回应补件通知时所描述的拟从事事业与其首次提交申请时所描述的完全不同。因此，新的拟从事事业代表了对申请至关重要因素的重大实质性变更。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合USCIS要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。在随补件通知回应提交的陈述中，申请人未解释对拟从事事业的变更，甚至未承认其已作出变更。

III. 结论

申请人未确立其作为商业领域特殊能力个人的资格。因此，申请人未证明其有资格申请国家利益豁免。我们因此驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。