JUN062023_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：26968350 日期：2023年6月6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）

申请人是一名供应链专家，也是活动服务行业的企业家，寻求以科学、艺术或商业领域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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免该EB-2移民分类所附带的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免该分类的职位邀请要求将符合国家利益。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。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。

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、艺术或商业领域特殊能力个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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)。申请人必须初步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 如果

1 如果此类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 美国公民及移民服务局（USCIS）此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

申请人如此做到，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据在整体上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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而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 可作为酌情事项 3，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、EB-2分类

首先需要处理的问题是申请人是否确立了其符合基础EB-2分类的资格。

申请人在其表格I-140（外籍工人移民申请）上声明，他打算在美国担任供应链专家。根据2019年11月随申请提交的职业计划，他具体打算向在食品和饮料、娱乐及活动策划行业运营的公司供应获得专利的模块化吧台及其他便携式结构。随后，他提交了一份针对其于2020年成立的佛罗里达有限责任公司的商业计划，指出其公司将提供小型、中型和大型活动的策划与部署服务，以及为大型活动提供管理外包服务。

A. 特殊能力

在提交申请时，申请人声称其能够满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(E)和(F)的初步证据标准，并且其以其他方式符合科学、艺术或商业领域特殊能力个人的分类资格。审理主任认定申请人符合该EB-2分类的资格，并进而审理申请人的国家利益豁免请求。经重新审查证据，本办公室认定申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)中任何证据标准的要求，也未能表明其拥有显著高于其领域通常所遇水平的专业程度。因此，基于下述理由，本办公室将撤回审理主任关于申请人已确立其特殊能力个人资格的认定。

3 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酌情性质）。

由现任或前任雇主出具的证明信，表明该个人在其被寻求从事的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

表格I-140附有表格ETA 750 B部分《外籍劳工证申请》，申请人在该表上列出了其相关工作经历。他表示，自1999年12月至2014年2月，他在[已隐去]巴西的[已隐去]一家活动策划企业全职担任制作助理，并指出其职责包括负责活动的吧台物流与运营、担任社交和企业活动及演出的团队协调员、雇用员工、在大型活动中供应模块化吧台结构，以及监督所供应结构的组装和拆卸。申请人表示，他同时每周工作40小时，为另外两家活动策划公司担任“结构供应商”，具体为[已隐去]（自2003年10月至2013年8月）和[已隐去]（自2004年2月至2012年7月）。

记录不支持申请人关于其全职受雇于表格ETA 750所列雇主的陈述。申请人的简历表明，他是一名“从事活动家具销售/租赁的企业家”，并称其于1999年12月至2015年8月期间在巴西从事“供应商服务”，为活动提供结构并协助活动物流与组织。根据其简历，他自1999年12月至2002年1月在[已隐去]担任制作助理，但未列出其他雇主。4 相反，他列出了一份其提供供应商服务的公司名单，其中包括其表格ETA 750上列为雇主的三个公司以及另外11家公司。作为支持该标准的证据，他提交了与其签约服务的公司出具的证明信。这些信函描述了他作为供应商所提供的产品和服务，并指出其获得的报酬金额因“公司活动日程的需求”而有所不同。因此，申请人未提供现任或前任雇主的证据，以证明其在美国打算从事的职业中拥有十年全职经验，而这正是该标准明文所要求的。

8 C.F.R. § 204.5(k)(4)的条例允许申请人在监管标准不适用于其职业时提交可比证据以确立其资格。虽然申请人似乎在巴西是自雇，但他未提交足够的可比证据以证明其十年全职就业。例如，他未提供其在巴西注册企业的证据，未提供可佐证其全职从事该业务的税务记录或其他财务记录，也未提供可证明其全职自雇的个人信函。因此，申请人未能证明其满足该标准。

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

为支持该标准，申请人提供了证据，表明其在2019年6月至2020年6月期间注册为美国调酒师协会（USBG）的准会员。申请人提供了该组织网站的截图，其中称其目标是“赋能调酒师掌控自己的职业生涯”，并通过“同行学习、专家指导、服务项目和竞赛”来实现其职业发展使命。所提交的证据未记录USBG准会员的标准或要求。

4 该公司的信函表明，申请人以“自由职业”方式受雇担任制作助理职位；雇主未表明该职位为全职。

赋能调酒师掌控自己的职业生涯”，并通过“同行学习、专家指导、服务项目和竞赛”来实现其职业发展使命。所提交的证据未记录USBG准会员的标准或要求。

尽管审理主任认定申请人满足了该标准，但所提交的有限证据不足以证明USBG拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学位的人员组成的会员团体，也不足以证明该组织在其他方面构成专业协会。5 此外，记录中不包含证据表明申请人自提交申请之时起至2022年申请裁定期间一直保持其会员身份。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。最后，申请人未表明其打算在美国从事调酒师工作，因此不清楚该会员身份与拟议事业有何关联。尽管申请人最新的简历表明其同时也是供应链管理协会和佛罗里达联合商业协会的会员，但其在提交申请时并未主张属于上述任一协会的会员，也未提交证明其属于任一协会的会员身份或各协会相应会员资格要求的支持性证据。

基于上述理由，申请人未能证明其满足该标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对申请人成就及其对行业或领域重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

作为该标准的证据，申请人提供了来自活动行业四位商业伙伴的推荐信，其公司曾使用申请人的产品和服务；一篇关于申请人的文章，于2019年发表于四家巴西在线出版物；以及与申请人就其发明'._____~~-___.'提交的巴西和国际专利申请相关的证据。

虽然专利表明申请人的模块化吧台产品具有原创性，但仅有专利不足以证明个人因其成就及对行业的重大贡献而获得认可。相反，创新的重要性必须根据具体案件逐案确定。在此，记录中缺乏充分解释和佐证证据，以证明申请人的专利产品已被认可为其领域或行业中的重大贡献。
在其信中，JI（l Management的合伙人）讨论了申请人开发模块化吧台原型的情况，指出申请人在担任调酒师期间发现有必要为大型活动提供酒吧服务的过程进行创新。他赞扬申请人的模块化酒吧系统，并指出I l将其用于许多大型体育赛事、音乐会和社交活动。I I表示申请人的吧台结构“满足了我们的创意需求……创造了新机遇，并将创新的形象与我们机构联系在一起。”来自D的一封信

5 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：“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位为进入该职业最低要求的职业。”

,_____.I（~___,,.---,----,------,-----,---,-___,,.--,--~的所有者）赞扬申请人模块化吧台和装饰面板的质量，指出其公司在巴西毕业季期间与申请人合作举办大学赞助的活动。I I表示“ [申请人的]项目与市场上的项目相比呈现出卓越的品质，吧台和舞台结构的组装和拆卸速度在生产物流中创造了不同的机会，反映了成本和预算方面的重大影响。 ”他声称申请人的模块化吧台和面板对I I垄断大学活动市场及其财务成功至关重要，并表示他认为申请人拥有“ 令人印象深刻且具有全国重要性的成就记录 ”。另外两位商业伙伴的推荐信同样赞扬申请人及其为其公司组织的活动设计的模块化结构。

所提交的信件表明申请人的工作受到其客户和商业伙伴的高度评价，并有助于他们成功组织和执行大型活动的能力。然而，证据并未显示其专利产品或相关服务如何产生了超越其客户及其具体项目的影响，达到了证明其因对行业或领域的重大贡献而获得认可的水平。

如前所述，申请人还提交了一篇2019年的宣传文章，标题为~----------'~----------~，由四家不同的巴西媒体在线发布。尽管申请人将该证据称为“ 文章 ”，但所提交版本之一（由Exame杂志发布）表明其发表于该出版物的',_____,'栏目，并附有免责声明：“ 本栏目中的新闻稿和其他商业披露内容由l I负责，EXAME不对该内容负责。 ”该新闻稿讨论了申请人在活动行业的工作、其设计的专利模块化酒吧结构、巴西活动经理对该产品的需求，以及其在美国市场提供该产品的计划。然而，申请人未能证明该宣传材料表明其成就及对领域或行业的重大贡献获得了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)标准明文所要求的“ 同行、政府实体或专业或商业组织 ”的认可。

总体而言，为支持该标准而提交的证据表明，申请人设计了一款原创产品，受到选择其作为活动供应商的客户的欢迎。然而，记录并未证明其产品被更广泛地认可为对行业或领域的重大贡献。申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准。

基于上述理由，证据未能证明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，并达到了特殊能力分类所需的专业水平。审理主任关于其有资格被归类为科学、艺术或商业领域杰出能力个人的认定被撤销。

B. 高级学位专业人士

我们还作为替代方案审议了申请人是否有资格根据本法第203(b)(2)(A)条作为拥有高级学位的专业人士成员获得EB-2分类。

高级学位是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五年专业领域渐进工作经验相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

申请人在提交申请时并未主张作为高级学位专业人士的资格。在回应审理主任签发的补证通知（RFE）时，律师表示申请人“ 是一位在供应链方面已达到高级学位同等水平的专业人士 ”，并指出申请人正在提交就业信函，“ 其中概述了其学士后渐进工作经验年限 ”。

在同样为回应补证通知而提交的“ 确定性声明 ”中，申请人表示其拥有“ lI学院协会的市场营销管理学士学位 ”，但记录中不包含支持性证据，例如该学院或任何其他机构授予申请人的任何学位的官方学术记录、文凭或证书。此外，我们注意到其未填写ETA 750表格B部分中要求提供所有就读学校、学院或大学信息的栏目，其简历也未提供任何关于其教育背景的信息。由于申请人未提交证据证明其持有高级学位或外国同等学位，或学士学位加上五年学士后渐进工作经验，其未能证明有资格根据本法第203(b)(2)条作为拥有高级学位的专业人士成员获得分类。

III. 国家利益豁免

尽管记录未能证明申请人有资格根据本法第203(b)(2)条获得EB-2分类，我们仍将审议审理主任关于申请人未能根据Dhanasar分析框架第一和第三项要件证明其资格的认定。审理主任认定拟议事业具有实质价值，但结论认为记录未能证明申请人的事业具有国家重要性，因此不符合Dhanasar第一项要件。审理主任还结论认为，申请人未能证明总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国，因此不符合Dhanasar第三项要件。在上诉中，申请人主张其提交了足够证据证明资格，而审理主任未能给予该证据充分权重，从而施加了不当严格的证明标准

我们采纳并确认审理主任关于Dhanasar框架第一项要件的决定。See Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994); see also Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并确认下级决定的做法已"被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受"）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的立场，裁定上诉裁判者可以采纳并确认下级决定，只要其对案件给予"个别化考量"）。

审理主任的决定反映出对申请人依据Dhanasar第一项要件提出的主张及支持证据进行了审慎而全面的审查与分析。申请人在上诉中宽泛地主张，审理主任未适当考虑其商业计划、上述"确定性声明"、其推荐信以及行业报告和文章，并指出此类报告

证明其拟从事事业的全国重要性。然而，所有这些证据均在审理主任的决定中得到具体处理，且申请人未进一步阐明审理主任如何未能对证据给予适当权重。

例如，审理主任处理了申请人商业计划的实质内容及其具体的五年人员配置和增长预测，以及申请人所述将企业设于美国小企业管理局指定的HUBZone的意向。然而，审理主任解释称，申请人未表明其事业将参与SBA HUBZone项目，未证实商业计划中的增长预测，也未证明其事业将产生重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。审理主任进一步指出，该事业预计在五年内配备19名全职和兼职员工，不足以证明雇用美国工人的重大意向。此外，尽管认可该事业对其拟服务的个人和企业客户具有潜在影响，审理主任认定，记录中缺乏充分证据证明该事业的活动策划、部署和管理服务将在特定领域或行业内产生更广泛的影响，或全国性或全球性影响。经过详尽分析，审理主任得出结论：商业计划中所含信息，结合记录中其他证据的背景考量，未表明拟从事事业的预期影响将达到具有全国重要性的水平。

我们已审查了申请人的公司商业计划，并确认该计划未能证明：该公司的员工配置水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益；其将在活动策划与供应链服务领域切实缓解受过培训的专业人员短缺；或其预计的1.35百万美元未来收入将对活动策划或供应链行业产生显著影响，而记录中所述这两个市场分别为3.0十亿美元和7.5十亿美元。

申请人还主张审理主任未考虑行业文章和报告，并指出此类报告凸显了供应链行业的全国重要性。然而，正如审理主任所强调的，在确定全国重要性时，相关问题并非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 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们"寻找更广泛的影响"，且"一项事业可能具有全国重要性，例如因为它在某一特定领域内具有全国性甚至全球性影响"。Id. 即使某一行业被认为具有全国重要性，申请人仍须证明其在该行业内的具体拟从事事业的影响。审理主任的决定表明，已对行业文章和报告在与Dhanasar框架第一项要件相关的范围内给予了适当考虑。

最后，申请人坚持认为审理主任未对提交的推荐信和个人陈述给予充分权重。该证据连同申请人上诉书面论证意见的相当一部分，主要聚焦于其专业经验、过往成就和能力的相关性。申请人在该领域通过过往经验获得的专业知识固然重要，但其涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟从事事业转向外国人本人"。Id. 在此，审理主任考虑了相关证据并认定申请人满足第二项要件。Dhanasar第一项要件下的问题

是申请人拟从事的具体事业是否具有全国重要性，且基于上述理由，审理主任正确认定申请人未就第一项要件履行其举证责任。

由于申请人未证明其拟从事事业具有全国重要性，其不符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。我们保留关于记录证据是否满足Dhanasar第三项要件的意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和行政机关无须对其裁决为达成结果所不必要的问题作出认定"）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

IV. 结论

基于上述理由，申请人未证明其符合作为特殊能力人士或作为拥有高级学位的专业人士成员的 underlying EB-2 分类资格。此外，其未证明其作为裁量事项值得获得该分类所附职位要求要求的国家利益豁免。因此，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。