NOV172023_09B5203 · 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：28086601 日期：2023年11月17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）

申请人是一名个人仪容行业企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。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。

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移民分类的资格，即作为高级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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)处的法规将特殊能力定义为“ 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 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的证据类型：

(A) 官方学术记录，显示该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授予的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年的全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据表明该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

并且，由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了三部分分析框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情向被归类为 EB-2 类别的申请人授予对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是他们证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性，(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业，以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考虑因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公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。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类的绝对不合格

首先，本办公室注意到审理主任的补件通知（RFE）要求申请人提供证据，以证明其作为 EB-2 移民分类的绝对资格。本办公室认定，审理主任正确判定，目前组成的记录不包含足够的、相关的、重要的或具有证明力的证据，以证明申请人在获得学士学位后积累了至少五年的渐进工作经验。因此，本办公室认定申请人不符合作为高级学位专业人士的 EB-2 移民分类资格。并且记录不包含足够证据以确立申请人符合作为具有特殊能力的个人的 EB-2 移民分类资格。因此，本办公室认定申请人在 EB-2 移民分类上绝对不合格。

1. 申请人未能充分证明作为高级学位专业人士的 EB-2 分类资格

申请人提交至记录的证据未能充分确立申请人作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)处的法规将高级学位定义为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的专业渐进经验应被视为等同于硕士学位，从而允许作为 EB-2 永久移民进行分类。申请人可通过提供现任或前任雇主的信函来证明渐进经验，显示其在专业领域拥有至少五年的学士后渐进经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)处的法规要求现任或前任雇主的信函包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责的具体描述。

申请人声称其于2013年7月在 Universidade ~-------~ 获得了为期四年的管理学学士学位。美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的教育全球数据库（EDGE）反映，在巴西经认证的高等教育机构获得的四年制学士学位是等同于美国学士学位的单一来源。因此，申请人的巴西管理学学士

学位是等同于经认证的美国高等教育机构授予的美国管理学学士学位的外国同等学位。

申请人提供了几封信函以记录其积累的超过五年的学士后渐进工作经验。但记录中所含的信函不足以评估申请人是否在专业领域获得了五年的渐进负责的学士后工作经验。有几封信函是由受申请人指导、寻求申请人为其护发产品背书或与申请人一起参加职业课程的个人撰写的。因此，这些信函并非由现任或前任雇主撰写。

申请人确实提交了几封来自聘请其提供服务的人士的信件。但是，尽管这些信件确实包含了写信人的姓名、地址和职务，它们并未充分具体地描述申请人在其学士后工作经验期间所履行的职责。换言之，尽管这些信件描述了申请人提供服务的领域，但从描述中无法明确申请人在这些领域中会履行何种职责。如果我们无法确定申请人从事了什么工作以及该工作是否属于申请人的专业领域，我们就无法认定申请人属于高级学位专业人士，即作为非公民在某一专业领域获得单一来源学士学位，并在该专业领域拥有至少五年逐步承担责任的学士后工作经验。因此，记录中不包含充分证据以证明申请人符合EB-2作为高级学位专业人士分类的资格。

2. 申请人不属于特殊能力人士

申请人主张其作为具有特殊能力的非公民符合EB-2永久移民分类的资格，并提交了支持证据。审理主任评估了申请人的主张和证据，并签发了补件通知（RFE），要求提供额外文件以考虑申请人是否符合作为具有特殊能力的非公民的EB-2永久移民分类资格。申请人在对RFE的回复中未提交任何主张或证据。但在上诉中，申请人似乎重申其作为具有特殊能力的非公民符合EB-2永久移民分类资格的主张。一般而言，当申请人如本案一样通过RFE被通知需要额外证据以证明资格并获得合理机会提供额外证据时，我们不接受在上诉时以新证据支持的新主张。参见Matter of Soriano，19 I&N Dec. 764（BIA 1988）和Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533（BIA 1988）。但是，我们仍将行使裁量权，考虑申请人首次在上诉时主张的作为具有特殊能力的非公民的第二优先永久移民分类资格。

申请人关于RFE“ 未解释为何认定其他三项标准证据不足 ”的主张，考虑到申请人未在其RFE回复中提供证据或主张以支持其作为具有特殊能力的非公民的EB-2分类资格，也未提交支持证据，该主张大为失色。证明其寻求之福利的资格始终是申请人的举证责任。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页（AAO 2010）。

尽管我们认定记录反映申请人按照8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)所载标准获得了来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项，但记录中的其余证据不足以证明申请人符合作为特殊能力人士的EB-2非移民分类资格。1

由现任或前任雇主出具的信件形式的证据，表明该非公民在为其寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人提议在个人护理行业担任企业家。为支持其与现任或前任雇主的经验，申请人提交了数封经验信。这些 purporting 支持申请人在该职业中工作经验的信件，并非证明申请人在其寻求在美国从事的职业中拥有至少十年全职经验的充分、相关或具有证明力的证据。

正如我们先前所讨论的，数封信件是由受申请人指导的人士、寻求申请人为其护发产品背书的人士或与申请人一同参加职业课程的人士所写。因此，这些信件并非由现任或前任雇主所写，不能证明申请人在其职业中的全职经验。

提交的其余信件来自聘请申请人提供服务的人士。但是，尽管这些信件确实包含了写信人的姓名、地址和职务，它们并未充分具体地描述申请人为我们评估其所履行的职责是否与申请人拟在美国作为其拟议事业一部分而从事的同一职业相同。而且这些信件未说明申请人所从事的工作是否为全职。此外，这些信件所指明的申请人开始提供服务的 earliest 时间点是2015年某个未具体说明的时间点。2015年内的任何时间点距申请人提交其申请之日均不足10年。

因此，申请人提交的信件不支持申请人拥有至少十年营销总监职业全职经验的结论。

从事该职业的执照或某一特定专业或职业的认证证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

为支持其履行营销总监职责的执照或认证，申请人提交了一份由[已隐去]地区行政委员会（Conselho Regional de Administra ç ã o do [已隐去]）签发的身份证件副本及翻译件，表明其为行政管理人员。但该文件不足以证明执照或认证。

1 申请人未主张资格，也未提交支持薪资或其他服务报酬的证据，以证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)所载标准下的特殊能力。且其未提交符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)所载标准的专业协会会员资格证据。

执照和认证表明一个人拥有从事某项工作所需的特定知识或技能。执照通常由官方政府机构授予，赋予从事某一职业的法律权限。认证虽然并非总是从事某一职业所必需，但通常要求证明具备从事特定工作的能力。

首先，我们注意到申请人提交的是身份证件，而非执照或认证。且记录未能令人信服地确立该身份证件与执照或认证相关。但即使我们按表面价值接受该身份证件反映了执照或认证，我们也不会认定其符合该标准，因为它反映申请人是行政管理人员。申请人的拟议事业是在个人护理行业履行企业家的服务。且记录未反映行政管理人员预期应履行何种职责以及这些职责如何与申请人拟议从事的事业相对应。因此，我们无法认定申请人拥有从事该职业的执照或某一特定专业或职业的认证。

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)。

申请人提交了数封与这些移民申请程序同时期准备的推荐信，以证明其成就和对其领域重大贡献获得了同行、政府实体或专业或商业组织的认可。但申请人提交的证据未达到证明标准，因为其不符合法规的基本标准。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第374页注7。该法规要求提供成就和重大贡献获得认可的证据。当与特殊能力的法规定义结合解读时，成就和重大贡献的认可证据应表明其专业知识显著高于该领域通常遇到的水平。

申请人的推荐信并非证明申请人获得认可、作出反映其专长显著高于该领域通常水平的重大贡献的证据。例如，一封来自为其产品寻求申请人背书的个人的信件，既未具体说明，记录也未反映申请人为“ 通过[其]工作和技能使经济运转和增长 ”以及“ 为许多人的自尊和自信作出贡献 ”做了什么。在不知道申请人具体做了什么的情况下，我们无法评估这是否可能构成一项成就和重大贡献，从而证明其专长显著高于该领域通常水平。同样，一封来自曾与申请人一起上课的个人的信件，将申请人归功于“ 为社会创造优质服务，创造就业、税收、收入、利润和货币流通 ”，并表示“ [申请人]创造的技术和解决方案为将知识带到拉丁美洲的几个城市作出了贡献……在健康、福祉和自尊方面产生了显著改善。 ”同样，写信人未具体说明，记录也未反映申请人为实现这些所称益处做了什么，因而无法评估这些是否构成反映其专长显著高于该领域通常水平的成就和重大贡献。一封信描述申请人“ 为理发店的排程应用程序的开发作出了贡献，促进了

任何理发店的内部管理，并为经常光顾的公众带来更大的舒适和便利。”但记录并不支持，申请人也未证明理发店的排程应用程序如何构成高于申请人所在领域通常水平的成就和重大贡献。

申请人提交了许多职业证书，反映其参加了研讨会和课程。但记录并未证明完成证书所涉研讨会或课程如何构成高于其领域通常水平的成就和重大贡献。因此我们无法认定申请人满足这一资格依据。

申请人未依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的任何三项确立资格。其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项标准的初步证据要求。因此我们无需提供最终实质审查，以评估申请人是否达到特殊能力分类所要求的专长水平。据此，我们认定申请人未证明其符合EB-2类别的永久移民资格。

B. 在符合国家利益的情况下，获得工作邀请豁免（并因此获得劳工证）的酌情豁免资格。

1. 拟议事业

申请人在其I-140表格《外籍工人移民申请》上将拟议职位名称填写为经理。其描述其事业要求其“管理理发店的业务运营并指导个人服务职能。与员工协商以确保为顾客提供优质服务”。申请人拟议事业的载体是其打算设立的理发店和学校的管理。

2. 重大价值和国家重要性

a) 重大价值

一项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。Dhanasar at 889。我们面前的记录包含将申请人拟议事业定性为创业性的证据，这属于我们认定可证明事业具有重大价值的领域范围。因此记录支持申请人拟议事业的重大价值。

b) 国家重要性

除证明其重大价值外，申请人还必须展示其拟议事业的国家重要性。我们认定申请人拟议事业不具有满足Dhanasar框架第一项要件所需的国家重要性。

申请人作为“经理”的事业拟“管理理发店的业务运营并指导个人服务职能。与员工协商以确保为顾客提供

优质服务”。该事业拟“为男性提供一系列头发和胡须服务，为女性和儿童提供理发服务，以及理发师培训课程。”

为支持其依据Dhanasar获得工作邀请要求（并因此获得劳工证）酌情豁免的资格主张，申请人提交了推荐信、其商业计划、学位副本及成绩单和培训、经验与教育评估、若干培训、结业和出席的职业证书、新闻文章、商业奖项以及专业身份证副本。2

在评估拟议事业的国家重要性时，相关问题不是个人将运营的拟议事业的履行情况；相反，我们关注“外籍国民拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此在评估Dhanasar分析框架第一项要件时，我们不关注个人申请人；我们关注申请人的拟议事业。并且，为证明拟议事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性，我们考察其潜在预期影响。在Dhanasar中我们说过，当我们考察拟议事业的潜在预期影响时，“我们寻找更广泛的影响”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。更广泛的影响不一定从地理等狭窄参照框架来评估；某一领域内显示出更大范围的国家甚至国际影响的影响，可达到国家重要性的水平。而重大的积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区雇用美国工人的显著潜力，也可帮助拟议事业达到国家重要性的水平。因此，事业的成功或可能使事业更成功的属性，不如确定拟议事业本身（剥离申请人后）是否具有可突出其更广泛影响或积极经济效应的预期积极影响、从而达到国家重要性水平的属性那么重要。

申请人指出其拟议事业将对国家利益产生积极影响的两个方面：“促进就业创造”和“培养熟练、训练有素的理发师”。但记录未包含充分证据，以确定申请人事业产生任何达到国家重要性水平的积极经济影响。

记录包含的证据不足以支持申请人预期其拟议事业将实现的积极经济效应。如上所述，申请人指出的其事业潜在积极影响之一是创造就业的潜力。但记录未充分支持申请人在其商业计划中的陈述以及“Q3 2022”“雇用初始员工”的提及。申请人未具体说明其打算雇用多少员工，或其在事业中的角色。申请人也未指明就业地点。因此我们无法考虑拟议就业创造的重要性，或就业创造是否将在经济萧条地区。因此，记录不支持任何潜在积极经济效应，例如以足以涉及国家利益并达到国家重要性水平的方式有益地解决经济萧条地区的高失业问题。

2 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，我们已审查并考虑了每一份文件。

而拟议事业“ 培养熟练、训练有素的理发师 ”的目标并未将其提升到国家重要性水平。这类似于某人的教学益处通常仅直接惠及所教学生而非更广泛人群。新入行理发师获得的技能和培训是为其自身利益以及聘用其服务者的利益。因此技能和培训的教学同样受到限制。在Dhanasar中我们讨论了教学如何不会以达到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。

记录中完全没有对申请人具体履行总经理职责所产生的更广泛影响或可能达到国家重要性层面的潜在积极经济影响进行任何有意义的分析。记录中的证据没有突出表明申请人拟议事业的预期潜在影响如何可能产生涉及国家利益的更广泛影响。例如，包含对申请人所提供服务之推荐的推荐信，并未描述他们所获得的利益如何与达到国家重要性的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相关联。从记录中的信件来看，不清楚建立一家独立理发店和培训学校将如何对创业领域产生超出该理发店和培训学校直接影响范围（即为个人仪容需求使用其服务或接受个人仪容技术培训的个人）的重大影响。换言之，记录没有充分突出表明建立一家独立理发店和培训学校将如何广泛涉及该领域达到国家重要性层面的事项。

申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说明义务。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证义务和说明义务）。申请人未能以具有说服力的、相关的、有证明力的证据履行其举证责任，以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

3. 处于有利地位以推进拟议事业

我们认定，申请人未能充分证明其根据Dhanasar分析框架第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业。在评估申请人根据Dhanasar第二项要件是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们审查：(A) 申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；(B) 申请人为与拟议事业相关的未来活动所制定或在其制定中发挥重要作用的模式或计划；(C) 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及(D) 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

如上所述，申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说明义务。Y-B-, 21 I&N Dec. at 1142 n.3。记录中包含申请人学历记录和就业历史的证据。但仅仅孤立地拥有教育、技能和/或知识，并不能使申请人处于推进其拟议

事业的有利地位。这只是众多因素中的一个因素，这些因素被综合评估以确定申请人处于何种有利地位以推进拟议事业。

而且记录并未反映推荐信中所描述的申请人先前活动究竟是与拟议事业类似的努力，还是如何构成成功记录。申请人提供的信件将申请人描述为“ 顾问 ”， variously 提供“ 公司行政和业务、财务分析支持方面的‘ 顾问 ’服务。以及负责直接培训 ”、“ 行政策略和团队管理领域 ”，或“ 将[其]所有知识……付诸实践 ”。另一封来自某位寻求申请人为其产品背书的个人的信件未具体说明，记录也未反映申请人为“ 通过[其]工作和技能使经济运转和增长 ”以及“ 为许多人的自尊和信心做出贡献 ”做了什么。在不知道申请人具体做了什么的情况下，我们无法评估这是否与申请人在美国拟开展的事业相类似。同样，一封来自曾与申请人一起上课的个人的信件将“ 为社会提供优质服务、创造就业、税收、收入、利润和货币流通 ”归功于申请人，并表示“ [申请人]创造的技术和解决方案负责将知识带到拉丁美洲的几个城市……在健康、福祉和自尊方面产生了显著改善。 ”同样，写信人未具体说明，记录也未反映这如何与申请人的拟议事业相类似。还有一封信件描述申请人“ 为理发店开发了一款排程应用程序，促进了任何理发店的内部管理，并为经常光顾的公众带来了更大的舒适性和实用性。 ”但记录不支持，申请人也未证明为理发店开发排程应用程序与申请人拟开展的理发店和培训事业相类似。因此，申请人提交的推荐信在记录中并非关于申请人在其申请中所提事业的兴趣或支持的有实质意义、相关或有证明力的证据。虽然它们笼统地谈到申请人实现某些目标和在其领域的技能，但它们没有充分描述共同点，从而无法评估它们是否与申请人的拟议事业相类似。

从记录中的全部证据来看，不清楚对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量将如何证明申请人处于何种有利地位以推进其拟议事业。因此，申请人未能以有实质意义、相关和有证明力的证据证明其处于有利地位以推进其拟议事业。

4. 权衡因素以确定批准豁免工作邀请要求从而使申请人能够开展拟议事业对美国的好处。

如果审理主任认定申请人符合Dhanasar框架第一项和第二项要件中的资格要求，他们本会进而评估申请人是否总体上证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证对美国有利。

审理主任本可考虑劳工证的不切实际性、申请人的贡献对美国的好处、申请人的贡献对国家利益的紧迫性、

创造就业的能力，以及对美国工人的任何不利影响，同时权衡豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证的国家利益。

此处的记录未证明申请人符合Dhanasar框架前两项要件下的资格。但即使前两项要件已满足，申请也不能获批，因为记录不满足第三项要件。记录中没有关于劳工证的不切实际性、申请人的贡献对美国的好处、申请人的贡献对国家利益的紧迫性、创造就业的能力以及对美国工人的任何不利影响等因素的充分证据。因此，从记录中不能明显看出，总体而言，应豁免申请人的工作邀请要求并因此豁免劳工证。

III. 结论

申请人未能证明其符合EB-2永久移民类别的绝对资格。而且记录中包含的证据不足以确立其满足Dhanasar分析框架的必备要件。因此，我们认定他们未能确立其有资格或否则在自由裁量上值得获得国家利益豁免，每一项理由均为要求驳回本上诉的独立依据。

命令：上诉被驳回。