APR012025_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：30315618 日期：2025年4月1日

对内布拉斯加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，寻求以特殊能力外籍人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的外籍人士。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、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满足六类证据中至少三类标准的文件。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。参见6 USCIS Policy Manual F.5(8)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

1 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)。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其有资格获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项2授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该外籍人士处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将惠及美国。

同上。

II. 特殊能力

申请人拟作为货运运输（卡车运输）企业的创始人和所有者。在其决定中，审理主任指出申请人符合特殊能力外籍人士的资格，但未对依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)证据标准提交的证据进行分析，也未进行最终实质审查。3 如下文详细讨论，本办公室对记录的审查表明申请人未满足其中至少三项标准的要求，因此本办公室撤回审理主任就此得出的结论。4

A. 官方学术记录

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的证据标准要求提供官方学术记录形式的证据，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项。该文件必须由学院、大学、学校或其他教育机构颁发。

在此，申请人提交了来自[已隐去]格鲁吉亚的文凭和补充材料，显示其被授予法学学士学位。虽然该证据符合学位官方学术记录的条件，但申请人未证明其与特殊能力领域相关。在回应审理主任的证据请求（RFE）时——该请求寻求支持全部六项证据标准的额外证据——申请人主张该学位与其拟议事业相关，因为它赋予其“ 对实施拟议事业至关重要的技能和知识 ”。但申请人未指明其在学习过程中获得的任何与经营卡车运输公司相关的具体技能或知识，仅称其“ 在成长岁月及之后学习了各种商业相关学科，并获得了建立和经营企业的足够知识 ”。该主张

2 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 审理主任在讨论申请人作为特殊能力外籍人士资格的结论句以“ 驳回此I-140表格申请 ”结尾，这与该句其余部分称申请人符合基础EB-2分类资格的内容不一致。由于审理主任未就此潜在驳回理由提供分析，本办公室将此视为排版错误。
4 申请人未提交支持8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)和(F)证据标准的证据。

不足以证明其在格鲁吉亚获得的法学学位与其在美国作为企业家的所称特殊能力领域相关。因此，其不符合该标准。

B. 执业许可证

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的证据标准要求提供执业许可证或特定专业或职业认证的证据。申请人最初提交了其州商业学习许可证的副本。在回应审理主任的RFE时，申请人提交了其商业驾驶执照——于申请提交约一个月后颁发——作为该标准下的证据。5 本办公室首先指出，申请人的拟议事业是作为企业家创办和经营其企业，而非卡车司机，且其未解释商业驾驶执照如何允许其作为企业家执业。

其次，即使本办公室考虑该执照与其拥有和经营卡车运输公司的事业相关，其也未提供证据证明该执照所允许从事的职业——卡车司机——属于专业。术语“ 专业 ”在8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中定义为本法所列职业以及任何至少要求美国学士学位或其外国同等学历的职业。记录中未包含证据显示卡车司机职业列于本法相关条款或要求学士学位。因此，申请人未证明其商业驾驶执照符合该标准的要求。

C. 证明特殊能力的薪资或其他报酬

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的证据标准要求提供该外籍人士已获得证明特殊能力的薪资或其他报酬的证据。为支持该标准，申请人提交了其创办的[已隐去]企业的2022年IRS 1120表格所得税申报表。该申报表显示该公司在该年度未支付任何薪资或工资，应税收入为9,635美元。虽然申报表显示申请人是该公司的唯一股东，但未显示其通过公司所有权获得的薪资或其他报酬。由于记录中未包含申请人薪资的证据，其未证明已获得证明特殊能力的薪资或报酬。

D. 专业协会会员资格

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的证据标准要求提供该外籍人士专业协会会员资格的证据。在此，申请人提交了其在[已隐去]的会员资格证据，包括该协会的一封信函，称其为“ 唯一代表专业卡车司机利益的国家组织！ ”尽管[已隐去]将其成员描述为“ 专业人士 ”，但申请人未证明其是专业协会。值得注意的是，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业人士 ”定义为至少持有学士学位且为专业领域成员的外籍人士。记录

5 资格必须在提交申请时确立。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请不能在未来日期申请人依据新事实符合资格后获批。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。

缺乏证据证明I要求其成员至少持有学士学位或是8 C.F.R § 204.5(k)(2)所定义的专业人士的成员。因此，申请人未能证明1 是一个专业协会，因此他不符合该标准。

E. 最终实质审查

申请人未能证明其至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项证据标准，因此我们无需进行最终实质审查以确定其是否具备显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长。尽管如此，我们已审查全部记录并认定，该记录未能证明申请人具备所寻求类别所需的专长。虽然申请人声称自2018年创立企业以来一直成功经营，但其提交的关于作为企业家取得商业成功的文件极少。记录中的证据显示其已取得必要的商业和职业注册及执照，但上述纳税申报表并不表明其公司享有显著的商业成功或增长。由于申请人未符合至少三项证据标准且未证明其具备所需专长水平，我们撤回审理主任关于申请人符合EB-2特殊能力外国人分类的结论。6

III. 国家利益豁免

申请人未能证明其符合EB-2分类资格，因此不符合国家利益豁免资格。尽管如此，由于审理主任仅基于申请人国家利益豁免请求的实质进行否决，我们将在下文处理申请人的上诉主张。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 在确定拟议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。Id.

在其决定中，审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值。基于申请人商业计划中为I !所包含的关于卡车运输业经济重要性、特别是车辆运输细分领域的参考资料，我们同意申请人已证明其拟议商业事业的实质价值。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任指出，虽然证据支持卡车运输业整体的积极经济效应，但申请人

6 由于申请人未主张符合作为持有高级学位的专业人士成员的底层分类资格，我们将不分析其是否符合那些单独要求。尽管如此，记录未能证明其符合持有高级学位的专业人士成员的资格。

未能证明其具体事业将在该层面产生经济效应。审理主任还指出，申请人未表明其拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或将在卡车运输业内产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人通过其代理人主张，l 在车辆运输细分领域的经营意味着其将具有国家重要性，因为该细分领域“ 产生可观收入，雇用数千人，并在美国的运输和物流网络中发挥关键作用。 ”然而，正如审理主任在其决定中所述，律师未经证实的断言不构成证据。See, e.g., Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。此处申请人的代理人未引用记录中的证据来支持这些陈述。更重要的是，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，即使这些断言得到记录中证据的支持，它们也不倾向于支持申请人拥有和经营该行业单一企业的国家重要性。

申请人还在上诉中主张，拟议事业将创造就业，因为I 预计雇用员工。虽然书面论证意见未详细阐述这一点，但申请人提交了公司商业计划，其中称其已雇用3名司机并计划在5年内再雇用5名司机。但记录未包含公司当前人员配置水平的证据，且商业计划未为这些就业预测提供依据。这些未经支持的断言未能表明拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力。Id. at 890。此外，申请人未证明这些职位的创造可能在卡车运输业或车辆运输细分领域产生更广泛的影响。虽然具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业可被认定具有国家重要性，但申请人在上诉中的断言不足以表明I 潜在就业创造和收入产生将达到那些水平从而具有国家重要性。

此外，申请人在其书面论证意见中强调，其“ 货运和物流方面的专长 ”和“ 广泛的经验和技能 ”将具有国家重要性，因为它们将“ 促进美国经济增长、就业创造和社会福利改善 ”。除了申请人所声称作为企业家的专长和经验的极少证据外，这些断言在Dhanasar框架第一项要件的分析中属于定位错误。如上所述，在考虑拟议事业的实质价值和国家重要性时，焦点是具体事业。关于申请人推进该事业能力的因素，如教育和经验，在第二项要件下考虑。

基于上述理由，我们认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此其不符合Dhanasar框架第一项要件的要求。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。Id. at 890。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑包括但不限于以下因素：其教育、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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id.

审理主任认定，部分基于申请人针对I,___ ____的商业计划含糊不清，以及缺乏潜在客户、投资者和其他个人兴趣的证据，申请人未处于有利地位推进其拟议事业。在其上诉书面论证意见中，申请人未具体回应这些指出的缺陷，而是聚焦于其教育、经验和技能。例如，其主张基于作为窗户安装工和网约车公司司机的经历，其“完全合格”作为企业家推进其事业。其还主张其法学学士学位“证明了其对学习的投入”。但在这两种情况下，其均未解释其可能从此类教育和经历中获得的任何知识或技能与其作为企业家推进拟议事业能力之间的关系。

此外，虽然其在个人陈述（及上诉书面论证意见）中声称自2018年7月起经营!,__~__.作为汽车运输服务，但关于该公司2022年之前活动的证据极少，且其关于此经历的主张在本申请内部以及本申请与其先前向USCIS提交的其他申请之间均不一致。例如，在其签署并证明内容准确的ETA 750表格B部分中，申请人表示其在2018年4月至2021年9月期间从事两份全职工作超过三年。这些包括其作为1 所有者以及作为~------~专业舞者的角色。但申请人在其个人陈述中未提及其为l f的工作，也未解释其如何能够从事两份全职工作超过三年。

此外，申请人声称其自2018年7月起将公司重新注册为汽车运输服务公司，这与其为[已隐去]提交的商业计划相矛盾，该商业计划中他声称在此期间从事网约车司机工作，同时2022年联邦纳税申报表在附表K中表明该[已隐去]商业活动为“本地客运服务”，而非汽车运输。我们还注意到，[已隐去]直至2021年11月才获得美国交通部颁发的作为财产公共承运人运营的证书，而申请人本人的商业驾驶执照于2022年12月23日才签发。

此外，我们注意到，记录中关于申请人就业历史的大量证据和陈述与申请人先前P-3非移民身份的条款相冲突，该身份最初于2015年获批，经短暂中断后持续至2022年3月。USCIS记录显示，申请人于2016年1月首次进入美国，在[已隐去]的一个文化独特项目中作为艺术家工作，随后通过[已隐去]多次获得该身份的续期。然而，申请人在ETA 750B表格上表明，2015年12月至2018年4月期间其为自雇，并于2018年4月至2021年9月期间为[已隐去]担任职业舞者。此外，在

其为[已隐去]提交的商业计划中，他表明2017年10月至2018年7月期间从事窗户安装工工作，此后受雇为网约车司机。这些陈述与申请人以P-3非移民身份获批的作为文化独特项目中舞者的工作直接冲突，该身份仅授权在文化独特项目中作为艺术家或演艺人员工作。7

申请人有责任以独立、客观的证据解决记录中的这些诸多不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.；另见 Matter of O-M-0-, 28 I&N Dec. 191, 197 (BIA 2021)（“ 通过提交伪造证据，上诉人损害了其整个主张的完整性 ”）（已清理）。在此，这些未解决的不一致严重削弱了申请人在Dhanasar分析框架第二分支中作为企业家的经验和专业知识的主张。

基于上述所有理由，我们认定申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业。

申请人必须满足Dhanasar分析框架的全部三个分支，才能确立其国家利益豁免的资格。在此，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此未满足该框架的第一分支。如上所述，他也未能通过证明其处于有利地位以推进其拟议事业来满足分析框架的第二分支。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于该框架第三分支的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 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

由于申请人未能证明其至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项证据标准，其不符合特殊能力外国人的资格，我们撤回审理主任在此方面的结论。此外，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，因为他未能表明其拟议事业具有国家重要性，也未能表明其处于有利地位以推进该事业。

裁定：上诉被驳回。

7 此外，申请人似乎违反了其P-3非移民身份的条款，未经授权工作，这可能影响任何未来涉及可入境性问题的移民福利申请。