MAY102023_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：26609754 日期：2023年5月10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）

申请人是一名打算在卡车运输行业工作的企业家，寻求以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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）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该申请，认定记录未能证明申请人符合以特殊能力个人身份获得EB-2分类的初步证据要求。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。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该法第203(b)(2)条下作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人的基础EB-2签证分类资格。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。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 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据

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 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。

在整体上是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须随后确立其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“ 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任处理的唯一问题是申请人是否确立了其作为特殊能力个人的资格。

在提交申请时，申请人表示其打算在美国作为“ 企业家 ”工作，但未提供有关其拟议事业的额外信息。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，他提供了证据，证明他已设立一家宾夕法尼亚州公司，目的是经营卡车运输和货物运输服务业务。申请人称其在俄罗斯该行业拥有13年的企业主经验。

A. 初步证据标准

申请人此前主张其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下特殊能力个人分类六项监管标准中的四项。在驳回申请时，审理主任认定申请人未提交满足任何标准的证据，因此未确立其获得所请求EB-2分类的资格。

在其上诉书面论证意见中，申请人坚持其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中的五项，且审理主任“ 在认定相反时犯了错误 ”。在审查证据后，本办公室同意审理主任的意见，即记录不支持认定申请人满足至少三项标准的要求。

由现任或前任雇主出具的证明信，表明该个人在其所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)

申请人称其自2007年以来在俄罗斯作为注册企业的所有者自雇。在提交申请时，他提交了证据，证明其于

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）。

2007年12月在俄罗斯联邦税务机关注册为“ 个体企业家 ”。申请人还提供了一封来自俄罗斯公司 LLC “ Training and Information Center for Taxation ”的信函，该公司主任称申请人为个体企业家，自2008年以来一直是该公司的“ 合作伙伴 ”，并就与其业务相关的商业、税务和保险事项向其提供咨询。

在回应审理主任的RFE时，申请人提交了一封来自 _____
由申请人以该企业所有者和主任身份签署的信函。该信函称申请人于2007年12月至2021年10月期间拥有并经营该货物运输业务，并提供了其工作职责清单。

审理主任认定证据不足以满足该标准。审理主任承认，回应RFE时提交的信函详细说明了申请人的受雇日期、职位和职责。然而，审理主任强调该信函由申请人本人撰写并签署，且记录中未包含与申请人所称货物运输业务或其工作经历相关的其他独立证据。因此，审理主任认定申请人未履行其举证责任，提供证据证明其在打算于美国从事的职业中拥有至少十年全职经验。

在上诉中，申请人坚持其在与拟议美国事业直接相关的职业中拥有所需的十年经验，他打算在美国担任一家从事卡车运输和货物运输服务公司的所有者和主任。为解决审理主任决定中指出的证据缺陷，他表示正在提交“ 纳税申报表作为经营业务10年的证明 ”。他提交了提交给俄罗斯联邦税务局的KND Form 1152016“ 某些类型活动估算收入单一税纳税申报表 ”的副本，涵盖2008年至2010年以及2017年至2019年。

虽然记录支持申请人关于其作为个体企业家在俄罗斯注册、拥有并经营企业的主张，但他未能充分佐证其作为卡车运输或货物运输企业所有者拥有至少10年全职经验的陈述。本办公室同意审理主任的认定，即基于申请人关于其自雇的主张，仅凭其信函不足以履行其举证责任。

与申请人业务相关的支持性证据，如初始公司注册和税务申报，未标明其活动性质或经营所在行业，以致本办公室无法认定其经验属于“ 其所寻求从事的职业 ”。此外，税务申报似乎未包含与公司活动相关的任何财务信息，仅涵盖六年期间，不足以记录至少十年的业务活动，或证明申请人与该实体至少十年全职自雇。基于所有这些原因，申请人未确立其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的标准。

执业许可证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2021年3月提交申请时未提交支持该标准的证据。在回应RFE时，申请人提供了2022年10月签发给他的宾夕法尼亚州非居民

2022年10月签发给他的商业驾驶执照（CDL）。审理主任认可了该证据，但告知申请人，该证据将不予考虑，因为该执照是在补件通知（RFE）发出之后、且远在申请提交之后才取得的。

在其上诉书面论证意见中，申请人强调其此前提交的CDL“是在美国商业运营大型、重型或带有标牌的危险材料车辆所必需的”。他还表示，自1980年以来，他一直是俄罗斯的持证商业司机，并自1988年以来持有操作带挂车重型卡车的执照。申请人主张，他“持有与其特殊能力特定事业领域相关的执照，而USCIS认定并非如此，存在错误。”

经审查，审理主任恰当地排除了该标准项下提交的唯一书面证据。申请人必须在提交申请时确立对所请求资格的资格，并必须持续具备资格直至裁定作出。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人的宾夕法尼亚州CDL是在其提交申请后超过18个月才签发给他的，不能证明他在提交申请时已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下该标准的要求。虽然申请人声称他拥有其他相关执照，并暗示这些执照也会满足该标准，但他并未以执照副本等证据佐证该主张。他不能仅凭未经支持的证言证据证明其拥有其他执照。因此，我们同意审理主任的结论，即申请人不符合该标准。

证明该个人已获得表明特殊能力的薪水或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

审理主任认定申请人未提交与该标准相关的任何证据。在上诉中，他主张“根据记录中的文件，[申请人]清楚地证明该标准已得到满足，而USCIS认定并非如此，存在错误。”然而，记录显示申请人在提交申请时或回应RFE时均未提交支持该标准的证据，此前也未声明其能够满足该标准。记录中没有任何与其先前收入或可比薪资数据相关的证据，可证明其薪水或其他报酬表明特殊能力。虽然申请人在上诉中提交了俄罗斯税务申报文件的副本，但这些文件并未反映其在任何给定年度的薪水或其他报酬。因此，申请人未证明其符合该标准。

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

申请人在提交申请时未提交支持该标准的证据。在回应RFE时，他提交了一张会员卡副本，显示其自2022年10月24日起成为所有者-经营者独立司机协会（OOIDA）的会员。由于申请人在提交申请后超过18个月才成为该协会会员，审理主任告知该证据将不予评估，且不能证明其在提交申请时已满足该标准。在上诉中，申请人主张其为OOIDA会员，并将其描述为“代表独立所有者-经营者和专业司机在影响卡车司机的所有问题上的利益的国际贸易协会”。他未承认或回应审理主任的认定，即他未提供证据证明其在提交申请之日已是OOIDA会员或任何其他协会会员。

我们同意审理主任的认定，即申请人OOIDA会员资格的证据不能证明其符合该标准。同样，申请人必须在提交申请时确立对所请求福利的资格，并必须持续具备资格直至裁定作出。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。由于申请人未证明其在提交申请时已是OOIDA会员，我们无需讨论其是否为8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)所要求的“专业协会”。申请人未提供满足该标准的证据。

B. 最终实质审查

基于上述分析，申请人未证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(C)、(D)和(E)项下的标准。他在上诉中声称还符合第六项标准，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项下关于在其行业或领域内获得认可和作出重大贡献的标准。然而，由于申请人无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项标准的初始证据要求，我们无需触及该问题并将予以保留。4 此外，我们无需作出最终实质审查。尽管如此，我们告知，我们已整体审查记录，并得出结论，记录不支持认定申请人具备被归类为特殊能力个人所需的专业程度。

III. 结论

申请人未证明其符合作为特殊能力个人获得 underlying EB-2 分类的初始证据要求。我们注意到申请人在上诉中主张其有资格并基于自由裁量权理由应获得国家利益豁免。然而，要确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合《法案》第203(b)(2)条项下 underlying EB-2 签证分类的资格。在此，审理主任未就申请人是否有资格获得所请求的国家利益豁免作出裁定，因此该问题不在本上诉审理范围内。申请仍被拒绝。

命令：上诉被驳回。

4 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)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。