DEC082023_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

案卷编号：28511595 日期：2023年12月8日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名卡车司机兼车主，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，身份为持有高等学位的专业人士或具有特殊才能的个人，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合基础签证分类的资格，或值得对工作要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊才能是指在科学、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8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类证据的文件。1

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以判定证据整体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。3

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项4，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

A. 持有高等学位的专业人士

关于基础EB-2分类，申请人未能证明其为高等学位专业人士。申请人已提供充分证据证明其持有等同于美国学士学位的学位。然而，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)条例在相关部分要求“ 以现任或前任雇主信函形式的证据，表明该外籍人士在该专业领域具有至少五年学士学位后逐步提升的经验。 ”

在上诉中，申请人主张审理主任错误地未考虑其2009年至2011年在哈萨克斯坦[已隐去]担任物流专员的工作经验，以及2012年至2014年在哈萨克斯坦[已隐去]担任司机转运专员的工作经验。此外，他声称“ 在初始申请和[]补充证据回复中 ”，他均陈述了在这两家公司的工作经历。然而，记录显示他首次陈述在这两家公司的就业是在其补充证据回复中，而非在初始申请中。此外，他未在美国劳工部就业与培训管理局（ETA）的外籍就业申请中列出这些职位，

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资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊才能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。
3 参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先计算证据，然后若其满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra at F.5(B)(2)。
4 另参见 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）。

认证表，表格7505（甚至其简历上）或按8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的要求提供这两家雇主的信函。6 虽然本办公室认可申请人关于因这些雇主已停业而无法获得其信函的陈述，但证明其符合高等学位专业人士资格仍是其责任。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76 (AAO 2010)。在没有证据表明其在该专业领域具有五年逐步提升的经验的情况下，本办公室无法认定其为高等学位专业人士。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

本办公室还注意到，专业被定义为本法第101(a)(32)条所列的任何职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。7 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。申请人未能证明其所称的卡车司机和/或车主职业满足条例对专业的定义。

基于上述所有理由，证据不足以认定申请人为高等学位专业人士。

B. 具有特殊才能的个人

审理主任认定申请人满足三项标准，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(C)和(D)，8 但未能证明其拥有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。虽然本办公室维持审理主任对8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(C)标准的认定，但本办公室撤回审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)（关于表明特殊才能的服务薪资或其他报酬）的结论。本办公室还注意到，在上诉中，申请人将其论点限于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)和(F)的标准，而未涉及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)或(E)的标准。因此，本办公室认为这些问题已被放弃，不再进一步处理。9

在上诉中，申请人主张，由于其“ 收入比其领域普通工人的收入高出数个数量级 ”，他“ 显然满足 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准。为满足该标准，证据必须表明申请人所获服务薪资或报酬相对于该领域其他工作者而言，可表明其声称的特殊才能。参见 generally, 5 USCIS Policy Manual B.2, https://www.uscis.gov/policymanual。为支持其主张，申请人依据2021年美国劳工统计局重型及牵引挂车卡车司机薪资中位数（即每年48,130美元）、其独资企业2021年总收入106,635美元及其2022年非雇员报酬。

5 表格ETA 750已停用。参见 https://www.dol.gov/agencies/eta/foreign-labor/forms。然而，该表格第15项的说明要求申请人“ [列]出过去三（3）年内担任的所有工作。同时，列出与[外籍人士]寻求认证的职业相关的任何其他工作…… ”。

6 未经证实的断言不构成证据。参见，例如，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 ”）。

7 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

8 在上诉中，申请人错误地主张审理主任认定其不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准，然而这不正确，因为审理主任认定其符合该标准。无论如何，本办公室基于本决定所述理由撤回审理主任的认定。

9 未在上诉中提出的问题视为放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

作为初步事项，申请人必须在提交申请时确立资格，本案中提交时间为2022年2月16日。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。因此，我们无法考虑其2022年的非雇员报酬。此外，将其独资企业的毛利润与重型及牵引挂车卡车司机的工资中位数进行比较并不恰当，因为前者反映的是企业的毛收入或销售额及总收入，而后者仅限于该职业的工资中位数。仅凭此，我们无法认定申请人已确立其工资或其他服务报酬能够表明其相对于该领域其他从业人员具有其所主张的特殊能力，因此我们撤回审理主任的相反认定。

申请人还主张，其已提供充分证据证明其成就和重大贡献获得了同行、政府以及专业或商业实体的认可，并主张审理主任对提交的推荐信作了错误描述。具体而言，申请人引用~----------~的信函，主张其“对行业作出了重大贡献，因为‘他的经验和职业道德在推动公司成为卡车运输和运输业务中安全可靠的承运人方面具有不可估量的价值。’”他进一步指出，“帮助一家承运人建立起来是对整个卡车运输行业的重大贡献。”申请人还声称，ll信函支持其对卡车运输行业的重大贡献，因为他“培训新卡车司机如何安全高效地操作车辆”，从而缓解了“卡车司机的严重短缺”以及由此产生的供应链问题。

尽管这些信函表明作者对其持正面评价，但不足以证明其符合该标准的字面含义。在此，申请人未能充分证明其成就和重大贡献获得了卡车运输行业的认可（而非对其雇主的贡献），而这是所要求的。仅仅重复法规或规章的措辞并不能满足申请人的举证责任。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F. 2d 41 (2d. Cir. 1990)；Avyr Associates, Inc. v. Meissner, 1997 WL 188942 at *5 (S.D.N.Y.)。同样，USCIS无需接受主要是结论性的主张。1756, Inc. v. The Attorney General of the United States, 745 F. Supp. 9, 15 (D.C. Dist. 1990)。

C. 最终实质审查

根据上述分析，申请人未能确立其至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)中三项证据标准。由于申请人未满足初始证据要求，我们无需进行最终实质审查，以确定证据整体是否表明其被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常水平的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

III. 结论

基于上述理由，申请人未能确立其满足 underlying EB-2 分类的证据要求。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其余上诉论点，即其是否有资格以及基于自由裁量是否应获得国家利益豁免。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对其所达结果

并非必要的问题作出认定”）；另见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。