SEP012022_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

案号：21767923 日期：2022年9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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名交通管理企业家，1 寻求以特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。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特殊能力个人的资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 underlying 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能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

1 针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了（相关部分）表格I-140（外籍工人移民申请）的一页摘录， purporting 将其所述职位名称从“ 企业家 ”修改为“ 交通经理 ”。

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质上惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免子段(A)中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

为根据本法第203(b)(2)(A)条确定资格，“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”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。法规进一步规定了六项标准，个人须至少满足其中三项以证明特殊能力：

(A) 官方学术记录，显示该外国人在与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构获得学位、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，显示该外国人在其被寻求的职业中具有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外国人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行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。

在根据本法第203(b)(2)(A)条确定个人是否具有特殊能力时，拥有学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项，或从事特定专业或职业的执照或认证，本身

不得被视为此类特殊能力的充分证据。本法第203(b)(2)(C)条。

当申请人满足这些初步证据要求后，我们随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示持续的国家或国际赞誉，并证明该个人处于其努力领域最顶端的小百分比之中。参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即首先清点文件，然后，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；另参见 Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与我们的裁定一致，即“ 真相不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定 ”，以及我们审查“ 每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独还是在全部证据的背景下，以确定待证明的事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

二、分析

如上所述，审理主任认定记录未能证明申请人符合特殊能力个人的分类资格。具体而言，尽管申请人主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(D)的要求，但审理主任认定申请人未满足其中任何一项。申请人未主张，且记录也不支持以下结论：其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)-(F)的标准，或8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的标准不易适用于该职业，从而可比证据可证明资格。申请人也未主张，且记录也不支持以下结论：申请人可能符合持有高等学位的专业人士成员的资格。基于下述理由，记录未能证明申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中的至少三项。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的法规要求“ [a]官方学术记录，显示[非公民]在与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构获得学位、文凭、证书或类似奖项。 ”记录包含一份工程学学士学位副本，专业为“ 石油和天然气工程 ”，由[已隐去]学院于2011年授予受益人。该学位为双语，包括一份英文副本。审理主任认可该学位；然而，审理主任指出，记录未证明该学位如何“ 与交通管理特殊能力领域相关 ”。审理主任进一步指出，记录未包含“ 任何解释[申请人]所拥有教育水平的学历评估 ”。基于缺乏证据，审理主任认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的标准。

在上诉中，申请人逐字重申其在回应审理主任RFE时的主张，即“ 学位与[申请人]拟议的事业相关。该学位为[申请人]提供了实施拟议事业至关重要的技能和知识。 ”申请人进一步逐字重申，其课程“ 实质上等同于美国认证高等教育机构同一学位所需的课程。 ”然而，申请人未提交任何书面证据支持其在上诉中的主张

。相反，他重申其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的标准是“ [b]基于记录中的文件 ”。

申请人一般将拟从事的事业描述为“ 寻求在卡车运输行业领域就业[原文如此]，最终拥有并经营自己的卡车运输公司，该公司将从事州际运输。 ”如前所述，其针对审理主任的补证通知（RFE）将职位名称从“ 企业家 ”改为“ 运输经理 ”。然而，申请人并未具体说明其寻求被认定为特殊的何种“ 运输管理 ”能力，例如装卸卡车、驾驶卡车、拥有并经营卡车运输公司或任何其他能力。由于这些模糊之处，记录未能证明工程学学士学位（专业为“ 油气工程 ”）与某一特定特殊能力领域相关。申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。《移民与国籍法》第291条。即使申请人本人关于其学位等同性的主张足以确立其外国学位的性质（事实并非如此，见脚注2），其笼统的陈述——即其课程“ 为[他]提供了实施拟从事事业所需的技能和知识 ”，即一般性地“ 在卡车运输行业领域[原文如此] ”工作并“ 最终拥有并经营自己的卡车运输公司 ”——也未提供关于其在获得学位期间所获技能和知识的充分信息，或该技能和知识如何与特定特殊能力领域相关。由于记录未能证明申请人的外国工程学学位与特殊能力领域（甚至未能证明特殊能力领域为何）之间的关系，申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)规定的标准。参见《移民与国籍法》第291条。

其次，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)规定的要求是“ [以]现任或前任雇主出具的证明信形式提供的证据，表明[非公民]在寻求其从事的职业中拥有至少十年的全职工作经验。 ”记录中包含申请人前任雇主出具的证明信，载明了其受雇日期和职位名称。然而，审理主任指出，这些证明信未描述申请人为其雇主履行的职责。审理主任进一步指出，记录未能证明申请人此前的就业如何构成其寻求从事职业的经验。审理主任的结论是，由于记录未能证明申请人此前的就业经验属于其寻求从事的职业，记录未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)规定的标准。

在上诉中，申请人针对审理主任的补证通知（RFE）重申其主张，即其“ 在与拟从事事业直接相关的职业中拥有所需的10年经验 ”。申请人未提交任何书面证据支持其在上诉中的主张。相反，其仅重申，其“ 基于记录中的文件 ”满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)规定的标准。

如上所述，申请人未阐明其寻求的“ 在卡车运输行业领域[原文如此]就业 ”的具体性质，仅提及“ 最终拥有并经营自己的卡车运输公司 ”。然而，在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人提交了（相关部分）一份

2 参见6 USCIS政策手册E.9，https://www.uscis.gov/policymanual（提及“ 由独立资历评估人进行的资历评估，该评估人已为此类等同性认定提供了可信、合乎逻辑且记录充分的依据，且该认定仅基于非公民的外国学位 ”）。

一页的I-140表格摘录，意图将其所述职位名称从“企业家”修改为“运输经理”，其职责包括“监督公司运输相关活动的物流”。尽管记录中包含两名前任雇主出具的证明信，但正如审理主任所指出，这些证明信均未证明申请人在“运输经理”职业中拥有至少10年的全职经验。

首先，管道部门经理出具的证明信表明，申请人于2014年4月至2015年5月期间担任“管道工程师”；然而，该信未详细说明申请人在该14个月期间履行的职责、申请人是否全职工作，以及“管道工程师”职业如何属于“运输经理”职业。其次，主任出具的一封未注明日期、仅一句话的证明信称，申请人“自2004年1月起至今一直在_____空军基地通过!_____!公司担任[受]信[代]理。”该信未表明申请人为!_____!工作超过2004年1月之后的任何时长。此外，与_____出具的证明信一样，!_____!出具的证明信未详细说明申请人在该未指明期间履行的职责、申请人是否全职工作，以及“受信代理”职位如何属于“运输经理”职业。申请人在记录中的劳工部ETA 750表格B部分（外籍人士就业证明申请）中主张，其自“2016年1月”至“2018年5月”在乌兹别克斯坦为!_____!担任“司机”，每周工作40小时。然而，正如审理主任所指出，记录中不包含!_____!出具的证明信，表明其可能在该19个月期间积累了“运输经理”职业的全职经验。由于记录中不包含现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，证明申请人在“运输经理”职业中拥有至少10年的全职经验，记录未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)规定的标准。

其次，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)规定的要求是“[]从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。”记录中包含纽约州于“2021年1月22日”签发给申请人的商业驾驶执照（CDL）副本。审理主任的结论是，该CDL未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的规定，因为记录未能证明“运输管理是否需要或要求持有CDL”。

在上诉中，申请人重申其CDL“与其拟从事事业直接相关。因此，[申请人]已证明其拥有与其特定事业的特殊能力领域相关的执照。”

如上所述，纽约州于2021年向申请人签发了CDL，即在2020年申请提交日期之后。申请人必须在提交申请时即确立其寻求福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合获得资格后予以批准。参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人不得为使其有缺陷的申请符合美国公民及移民服务局的要求而对申请进行重大变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。由于申请人的CDL日期在申请提交日期之后，其构成新的事实组合，可能无法确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec.

第249页；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 第176页。此外，即使记录证明申请人在申请提交日期已获得CDL（事实并非如此），记录也未证明从事“运输经理”职业需要CDL。由于记录未能证明申请人拥有从事“运输经理”职业的执照或认证，其未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)规定的标准。

其次，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)规定的要求是“[证]据表明外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬[原文如此]。”在补证通知（RFE）中，审理主任告知申请人，记录未能证明其“获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬”。申请人对该标准补证通知（RFE）的回应仅限于“[基]于先前提交和/或随附于此的文件，[申请人]已明确证明该标准已满足”，但未指明与该问题相关的任何具体文件。审理主任的结论是，在没有证据的情况下，申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)规定的标准。

在上诉中，申请人关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)规定的全部主张为：“基于记录中的文件，[申请人]已明确证明该标准已满足，USCIS认定相反有误”，同样未指明与该问题相关的任何具体文件。

在I-140表格上，申请人遗漏了拟议就业的工资。然而，在回应审理主任补件通知时提交的一页I-140表格摘录中，申请人声称其工资将为每年80,000美元，该摘录意在将申请人所述职位名称从“企业家”修改为“运输经理”。3 如上所述，申请人未具体说明其“运输管理”特殊能力是什么，例如装卸卡车、驾驶卡车、拥有和经营卡车运输公司或任何其他能力。鉴于这种模糊性和缺乏支持性证据，记录无法证明80,000美元的收入如何能够显示特殊能力。因此，记录不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准。

总之，记录不满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准。因此，记录不能证明申请人有资格作为杰出能力个人获得第二优先分类。参见该法第203(b)(2)(A)条。我们保留关于申请人是否满足先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中所述任何标准的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必解决的问题作出认定”）；另参见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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

3 我们注意到，申请人还提交了其2020年IRS表格1040（美国个人所得税申报表）的副本以回应补件通知，显示其总收入为9,552美元。

III. 结论

记录不能证明申请人有资格作为杰出能力个人获得第二优先分类；因此，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上不具备获得该豁免的理由。

命令：上诉被驳回。