APR102024_02B5203 · 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：30360871 日期：2024年4月10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）

申请人将其职位名称和职业列为“ 机场运营专员 ”。他寻求以特殊能力人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，1 以及附属于该分类的职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯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人士的资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免所要求的职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据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，须以优势证据标准证明其资格。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，因为申请人未能证明其符合EB-2移民分类的法定标准。由于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留关于申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证符合国家利益的任何上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出决定对结果而言不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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。2

1 申请人一直主张其符合特殊能力人士的EB-2移民分类资格，且未对审理主任关于其不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所规定的高级学位专业人士EB-2分类资格的结论提出异议。因此，本办公室将仅讨论申请人关于其符合特殊能力人士EB-2分类资格的主张。
2 审理主任指出，申请人未满足确立国家重要性的标准。在上诉中，本办公室注意到记录中的证据似乎并未显示申请人能够证明国家重要性或满足国家利益豁免的要求，但保留对上述问题的进一步讨论。

一、法律

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域所具备的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)。3

(A) 官方学术记录，显示该非公民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颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；
(B) 现任或前任雇主的信函，显示该非公民在拟从事的职业中拥有至少10年的全职经验；
(C) 从事该专业的执照或该专业或职业的认证；
(D) 该非公民获得证明特殊能力的薪资或其他报酬的证据；
(E) 专业协会会员资格的证明；或
(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域作出重大贡献的认可证据。

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。4 若申请人满足上述标准，本办公室将进行最终实质审查，以决定证据的整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

若申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对职位offer要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第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框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项5，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

3 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)。
4 USCIS此前已确认该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。
5 另见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

二、分析

申请人最初主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(D)和(F)的五项标准，随后将该主张修改为包含8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)的全部六项标准。在支持性说明信中，申请人称其在同一家政府拥有的公司I I工作了19年，其中超过10年“ 担任其现任机场运营专业人员的职业 ”。然而，该职位名称与表格I-140《外籍工人移民申请》第五和第六部分所列的不一致，申请人在该表中将其职位名称和职业列为“ 机场运营专员 ”。申请人未解释两个职位名称之间的实际区别，尽管其在上诉中主张“ 将其薪资与机场运营专员的薪资进行比较是不恰当的 ”，并考虑到其就业核实信函中写明其担任“ 机场服务专业人员 ”。（原文中强调）。本办公室进一步注意到，申请人未调和申请表中列出的职业和职位名称与其现在在上诉中主张的、与先前提交的就业核实信函所列一致的职位名称之间的明显不一致。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（要求通过提交独立、客观的证据解决记录中的不一致之处）。

在否决申请时，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(B)两项要求，即分别关于申请人学术记录和全职工作年限的标准。审理主任因此认定申请人未证明其满足获得特殊能力人士分类资格所需的必要标准。如上所述，申请人主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)的全部六项标准，且未解释为何在提交申请时仅主张五项标准。本办公室认定记录支持审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)-(F)四项标准的不利认定，并将在下文中逐项讨论各标准。

首先，本办公室将讨论申请人关于其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)标准的主张，该标准要求其提供其专业或职业的执照或认证证据。审理主任认定，尽管申请人提供了其飞行员执照的副本，但其未提供证据证明其事业（属于机场维护领域）需要执照。

在上诉中，申请人主张其作为持照飞行员的多年经验使其获得了“ 对机场运营有效管理重要性的更广泛认识 ”，并指出其执照由ANAC颁发，该监管机构负责检查巴西的民用航空活动和机场基础设施。然而，即使申请人作为飞行员的经验对其随后在机场运营领域的工作产生了积极影响，记录中没有任何证据表明此类工作需要飞行员执照。同样，ANAC对民用航空活动的监管监督也不能作为证据证明申请人的“ 机场运营专员 ”职业存在执照或认证要求。

申请人还主张他拥有“ 大量作为从事其职业前提条件的认证 ”。作为这些“ 大量认证 ”的证据，申请人列出了他在八年期间完成的七门课程，其中较早的课程可追溯至2011年4月，最近的课程于2019年完成。然而，申请人未提供任何证据证明在其完成这些课程后获得了认证，也未提供证据证明其在支持性

证物中列出的各种其他课程后获得了认证。6 因此，申请人未能证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)规定的标准。

接下来，我们将讨论申请人关于其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)规定标准的主张，该标准要求提供证据证明其获得的薪酬体现了特殊能力。在否决决定中，审理主任讨论了申请人2019至2021年的纳税申报表，指出2020年纳税申报表显示申请人的工资R$54,471.78由I I支付，而仅有健康补助金R$9,327.92和现金奖金R$3,466.89由Infraero支付，后者是申请人声称的超过19年的雇主。尽管审理主任认可申请人2019年和2021年的纳税申报表显示I !于2019年向其支付了R$94,255.63，于2021年支付了R$46,149.74，但该等工资未被认定能够证明申请人所获薪酬体现了特殊能力。审理主任指出，根据公开来源材料，申请人的薪资处于机场运行专家所列薪资范围之内。此外，审理主任注意到申请人在先前提交的材料中自称机场运行专家，因而质疑申请人提交一份讨论机场服务代理平均工资的工资评估通知的相关性。

在上诉中，申请人对审理主任的分析提出质疑，强调此前提交的来自l l的雇佣核实信函“ 明确将[申请人]指定为机场服务专业人员而非专家 ”，因此将申请人的薪资与机场运行专家的薪资进行比较是“ 不适当的 ”。（强调为原文所加）。然而，申请人未提供证据记录其所声称的机场运行领域“ 专业人员 ”与“ 专家 ”之间的区别，尽管其论证的核心恰恰在于这两个术语在其职业背景下存在实际区别。

此外，如果如上诉中所声称，机场运行领域的“ 专业人员 ”与“ 专家 ”之间存在实际区别，申请人就必须解决记录中的多处不一致之处，因为记录中混杂了在提及申请人职业及其在l I的前职位时同时使用这两个术语的文件。如前所述，申请表将申请人的职位名称和职业称为“ 机场运行专家 ”，这与申请人未经认证的Form ETA 750中所列的职位名称一致，也与申请人在回应补证通知（RFE）时提交的陈述中所称的“ 拥有超过19年经验的机场运行专家 ”一致。然而，如上所述，关于申请人在I I职位的雇佣核实信函称其履行“ 机场服务专业人员的职能 ”，这与申请人初始支持性陈述及其反映2021年和2022年在I I任职的评估报告中所使用的职位名称相同。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

鉴于上述不一致之处，申请人境外任职期间究竟担任哪个职位并不明确，因此申请人无法充分证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)规定的标准。

6 申请人共列出了其在2006年至2019年间参加的41门课程。记录中不包含与任何这些课程相对应的个别认证。

申请人还主张其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)规定的标准，该标准要求提供其专业协会会员资格的证据。如前所述，申请人在提交申请时并未主张该标准，而是在回应补证通知时才首次提出该论点，且未提供任何证据支持这一新增主张。相反，申请人完全依赖其此前提交的私人飞行员执照，将该执照称为其“ ANAC会员卡 ”。在上诉中，申请人重述了这一论点，但未提供任何证据证明ANAC——一个监管民用航空活动的巴西监管机构——是专业协会，也未证明其飞行员执照尽管由ANAC签发，却代表专业协会的会员资格。

最后，申请人主张其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)规定的标准，该标准要求提供证据证明其因在所属行业——本案中为机场运行——的成就和重大贡献而获得认可。在否决申请时，审理主任认可申请人提交的来自该雇主的雇佣核实信函和评估报告，以及专家意见和推荐信。尽管审理主任承认这些文件提供了关于申请人就业、职业道德和工作场所胜任能力的详细信息，但她认定这些提交材料不构成申请人因对所属行业的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织认可的证据。

在上诉中，申请人表示其“ 强烈不同意 ”审理主任对证据的评估，并继续依赖此前提交的证据，声称“ 这些[]信函包含其对巴西航空领域若干贡献的详细信息 ”，且“ 超出了 ”仅仅描述申请人“ 积极品质 ”的范围。然而我们注意到，在补证通知回应中论及该标准时，申请人仅讨论了其工作评估报告，指出这些报告一致显示其在“ 生产力、出勤率、灵活性、态度和主动性 ”方面的良好表现。尽管申请人在上诉中声称其此前提供了包含“ 其对巴西航空领域若干贡献的详细信息 ”的信函，但申请人既未指出其所声称的具体成就和重大贡献，也未确切指明此前提交的哪些信函包含所声称的信息。因此，申请人未能推翻审理主任关于该标准的认定。由于记录未显示申请人因对所属行业或领域的成就和重大贡献而获得认可，其不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)规定的标准。

III. 结论

记录未能确立申请人符合特殊能力人士第二优先类别的资格；因此，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，亦未在自由裁量上表明其值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。