APR182023_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：23071152 日期：2023年4月18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）

申请人是一名商业飞行员，寻求以特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免此EB-2分类所附带的职位邀请要求。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，认定申请人未能确立作为特殊能力个人的资格，且豁免所需职位邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：“ 科学、艺术或商业领域的特殊能力是指显著高于该等领域通常所遇的专业知识水平。”此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。然而，满足最低

1 申请人最初主张作为持有高等学位的专业人士成员具备资格。在审理主任的证据请求（RFE）中，审理主任告知申请人其未提供对其教育的详细评估以证明作为持有高等学位的专业人士成员的资格。作为回应，申请人未处理此问题或对审理主任的具体认定提出异议。相反，申请人提出了作为特殊能力个人的资格主张。因此，审理主任仅考虑了申请人作为特殊能力个人对 underlying EB-2 签证分类的资格。

要求（即提供至少三类初始证据）本身并不确立该个人事实上符合特殊能力的要求。见6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policymanual。在分析的第二部分，审理人员应在考虑整个申请进行最终实质审查时将证据综合评估。同上。审理人员必须确定申请人是否以优势证据证明了显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。同上。

其次，申请人必须证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人表明：

- 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推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

如上所述，申请人必须首先满足至少三项特殊能力个人分类的监管标准。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。在否决申请时，审理主任认定申请人仅满足了两项标准。在上诉中，申请人主张其满足另外两项。经审查证据，我们得出结论，记录不支持认定其满足至少三项标准。

来自现任或前任雇主的信函形式的证据，表明此外籍人士在其被寻求的职业中具有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

审理主任表示：

记录包含来自（自2016年4月14日起，（自2004年2月18日至2014年3月31日），以及自1999年7月至2001年4月）的经验信函，反映申请人如所示受雇于各雇主。然而，正如USCIS[证据请求]中所指出的，提交经验信函时，必须包含对申请人职责的描述，并必须说明其所担任的职位是否为全职。证据请求的目的是获取进一步信息，以澄清在申请提交之日是否已确立所寻求福利的资格。见8 C.F.R. § § 103.2(b)(8),(12)。由于经验信函缺乏此具体信息，USCIS无法确定申请人是否具备所需的十年全职经验。申请人负有举证责任证明其满足特定标准的每一要素。

2 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自由裁量性质）。

上诉书面论证意见主张：

申请人提交了一封来自 的信函，证明其自2004年2月18日至2014年3月31日的雇佣。该航空公司如实证明了申请人的记录飞行小时数，共计5874.21小时。信函还说明了申请人在雇佣期间所驾驶的具体飞机。雇佣信函中提供的信息详细且具体。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的规定要求“ [来]自现任或前任雇主的信函形式的证据，表明此外籍人士在其被寻求的职业中具有至少十年的全职经验。 ”3 此外，8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的规定提供，与合格经验或培训相关的证据应以现任或前任雇主或培训者的信函形式提交，并应包括对个人所履行职责或所接受培训的具体描述。然而，没有任何雇佣信函表明申请人具有至少十年的“ 全职经验 ”。尽管信函提供了雇佣日期、职位和飞行小时数，但未说明申请人是否以全职身份受雇或具有至少十年的全职经验，以及“ 对所履行职责的具体描述 ”。

因此，申请人未能确立其满足此标准。

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

审理主任表示：

申请人提交了一份单页放大打印件，其中称其自2018年以来一直是AOPA的尊贵会员。然而，由于记录中唯一的证据是该单页放大打印件，USCIS质疑该协会的存在及申请人在其中的会员资格。记录中缺乏关于AOPA的信息也使USCIS无法将该缩写转换为全称并确定其是否为专业协会。申请人负有举证责任证明其满足特定标准的每一要素。

上诉书面论证意见主张：

申请人提交了自2018年以来的AOPA组织会员资格。在申请人的初始申请中，申请人已提交1）其会员卡及会员服务联系信息；以及2）其在AOPA网站账户页面的截图，其中包含网站地址。移民局以错误理由否决了申请人的会员资格：1）唯一证据是单页放大打印件，导致移民局质疑协会的存在；2）移民局无法将该缩写转换为全称并确定其是否为专业协会。

3 另见6 USCIS政策手册，同上，F.5(B)(2)。

申请人不应承担移民局未能识别初始申请中的证据以及未能对研究该组织进行尽职调查的后果。事实上，AOPA基金会是飞机所有者和飞行员协会的慈善分支。

尽管申请人在初次提交时并未主张其作为具备特殊能力（exceptional ability）的个人而符合资格，包括会员资格这一标准，但对记录的审查显示，申请人确实提供了其AOPA会员卡的副本以及来自aopa.org的反映其会员身份的截图。然而，我们同意审理主任的意见，即举证责任仍在于申请人，须由其确立享有该项利益的资格。参见该法第291条；Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。尽管材料中包含该协会的网站，但审理主任并不承担对AOPA网站进行互联网检索以研究该组织并为申请人确立资格的举证责任。4 相反，该举证责任在于申请人，须由其提供充分证据支持其主张。

尽管如此，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的规定要求提供“ [e]专业协会会员资格的[e]证据 ”。5 在此，申请人并未确立其AOPA会员资格等同于其在“ 专业 ”协会中的会员资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：“ [p]专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业。 ”6 尽管申请人在上诉时提交了关于AOPA基金会的信息，但该材料并未显示AOPA作为专业协会的地位。在本案中，申请人未证明一个航空器所有者及飞行员协会如何符合专业协会的资格。例如，记录并未反映AOPA拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成的会员群体，也未反映该组织在其他方面构成符合该监管标准的专业协会。

基于上述理由，申请人未证明其满足该项标准。

III. 结论

申请人未确立符合任何其他标准的资格。因此，我们无需提供最终实质审查，以评估申请人是否已达到特殊能力（exceptional ability）分类所要求的专业水平。7 此外，我们无需就以下问题作出决定：作为自由裁量事项，其是否有资格或 otherwise 依据……享有国家利益豁免

4 申请人引用了1 USCIS政策手册，supra，E.6(F)(2)。然而，该政策指导涉及“ 在签发证据请求或拒绝意向通知[NOTO]之前的考量 ”。在此，申请人在回应RFE时主张符合该项标准的资格，审理主任在其拒绝申请中作出了认定。此外，该指导明确说明，“ 官员在签发RFE或NOTO之前，有裁量权核实主张或佐证证据和信息 ”（强调为后加）。因此，“ 官员在签发RFE或NOTO之前，可评估所需信息或证据是否可在USCIS记录或系统中获得 ”（强调为后加）。Id.

5 另见6 USCIS政策手册，supra，F.5(B)(2)。

6 该法第101(a)(32)条将“ 专业 ”一词定义为“ 应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。 ”

7 另见6 USCIS政策手册，supra，F.5(B)(2)。

Dhanasar分析框架。因此，我们保留这些问题。8 基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

8 参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所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 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。