DEC072023_05B5203 · 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：28580398 日期：2023年12月7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）

申请人寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请（并因此对劳工证）的豁免。

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作为特殊能力人士的 underlying EB-2移民分类资格。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 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人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

为根据该法第203(b)(2)(A)条确定资格之目的，“ 特殊能力 ”被定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度 ”。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确立特殊能力：

个人须至少满足其中三项以确立特殊能力：

(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形式的证据，显示该[非公民]在其被寻求的 occupation 中拥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[非公民]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及重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii).1

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的法规规定：“ 如果上述标准不 readily 适用于受益人的职业，申请人可提交可比证据以确立受益人的资格。 ”

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 本办公室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申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。3 参见 Kazarian v. USCIS，596 F.3d 1115（第九巡回法院 2010）（讨论两部分审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考虑）。这一两步分析与本办公室的裁定一致，即“ 真相不应仅由证据数量而应由其质量来确定 ”，以及本办公室审查“ 每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独还是在证据整体背景下，以确定待证事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

1 在根据该法第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，本身不应被视为此类特殊能力的充分证据。该法第203(b)(2)(C)条。

2 一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

3 USCIS此前已确认这一两部分裁决方法在特殊能力人士背景下的适用性。一般参见 6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(B)(2)。

证据整体背景下，以确定待证事实是否可能为真。 ” Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，他们随后必须确立对工作邀请要求的酌情豁免 “ 符合国家利益 ” 的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关法规均未定义 “ 国家利益 ” 一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884，889（AAO 2016）提供了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS可作为酌情事项4批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 个人处于良好地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人表示他打算担任商业航空公司飞行员和飞行教员。对于 underlying EB-2分类，申请人提交了证据以满足六项特殊能力标准中的五项，具体为 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(C)、(E)和(F)。审理主任认定，尽管申请人满足了三项标准——官方学术记录、该职业十年全职经验以及其职业执照——但记录未能证明他拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。5 经重新审查，本办公室认定记录不支持申请人满足学术记录和职业经验标准的结论，并且在其他方面未满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下六项标准中的三项。6

对于执照标准，记录反映申请人提交了由秘鲁交通和通信部民航局签发的执照，表明他于2011年10月6日获得航空公司运输飞行员执照。因此，本办公室同意审理主任的意见，即申请人满足了该标准。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人依赖各种证书和课程完成文件来满足该标准，即：

- 佛罗里达州~-------~颁发的一份证书称他 “ 完成了14 CFR § 61.156要求的航空公司运输飞行员认证培训项目，并

4 另参见 Poursina v. USCIS，936 F.3d 868（第九巡回法院 2019）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
5 在否决申请时，审理主任未讨论对所需工作邀请（并因此对劳工证）的豁免是否符合国家利益。
6 虽然本办公室未逐一讨论记录中的每一件证据，但已审查并考虑了每一件。

因此，已于2021年12月6日满足14 CFR § 61.35(A)(2)对航空公司运输飞行员飞机知识测试的前提要求 ”。

- 来自~--------~的一份证书称他于2004年6月26日完成了飞行教员仪表认证课程。
- 来自佛罗里达州~I-~I的_____的证书，称他自2001年10月27日起 “ 有资格行使持证飞行教员的特权 ”，并且他于2001年4月20日完成并毕业于多发等级-飞机课程；2001年2月18日完成商业飞行员认证课程；以及2000年7月3日完成仪表等级-飞机课程。
- 文件显示申请人完成了实际紧急情况和水上迫降实践课程。

然而，这些证书是否满足法规的明文规定并非显而易见。记录中不包含与签发这些证书的当事方有关的证据。申请人未能充分证明任何证书系由 “ 学院、大学、学校或其他教育机构 ” 签发，或该等证书属于 “ 官方学业记录 ”。因此，我们撤销审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)项标准的认定。

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具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

记录中包含一份由~----~ en liquidacion签发的工作证明和社会保障文件，证明申请人自2005年6月1日至2020年5月25日在该公司担任 “ Captain II A320 ”。然而，这些文件未表明申请人是否以全职身份工作，也未描述申请人的工作职责。由于所提供的证据未能证明其作为商业航空公司飞行员和飞行教员在其职业中具有至少十年全职经验，申请人未能证明其符合该标准的明文规定。因此，我们撤销审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)项标准的认定。

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

该标准要求提供专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将 “ 专业 ” 定义为进入该职业最低要求为美国学士学位或外国同等学历的任何职业。

为满足该标准，申请人提交了其飞机所有者与飞行员协会（AOPA）会员卡，以及一份两段式的AOPA网站打印件，表明其会员由飞行员以及有志于学习飞行或对航空怀有热情的个人组成。所提交的证据未能证明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，也未能证明该组织在其他方面构成专业协会。

在针对补证通知的回复中，申请人还提交了一封日期为2023年3月20日的皇家航空学会（RAS）电子邮件，表明申请人的会员申请 “

于2023年3月8日获得会员分级委员会批准。”然而，申请人的RAS会员资格在本案申请于2022年6月22日提交之日之后才生效。申请人必须在提交申请时即确立其寻求的福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，申请人在提交申请之后的会员资格证据不能用于确立资格。

申请人未能证明其在该标准下的专业协会会员资格。

由于记录在其他方面不满足至少两项标准，我们无需为满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下至少三项标准而裁定其是否满足申请人在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项下额外主张的标准。因此，我们保留关于记录是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项标准的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所需结论所不必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人在上诉中主张，审理主任“未适用适当的证明标准……，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律……”（强调省略）。申请人进一步主张，审理主任“未对”所提交的证据“给予应有考虑”，且“综合证据……确实表明[申请人]的特殊能力显著超过航空业通常遇到的标准专业水平。”（强调省略）。申请人主张，对其“丰富的飞行小时数、知识深度、适应性指挥能力、有影响力的参与以及行业认可”的综合审查将其提升至显著高于普通水平的专业水平。（强调省略）。他特别指出，其“10,531飞行小时，包括超过6,210小时作为机长”表明其经验“超过商业飞行员的平均水平”（强调省略）；其培训和认证表明其熟练程度延伸“超出普通飞行员职责，包括导航复杂的国际航线和处理多样化的飞行条件”；其皇家航空学会会员资格表明其“在航空最佳实践持续演进中发挥积极作用”；其与“一家知名美国航空承运人”的工作“反映了行业对其杰出能力的认可”。（强调省略）。他还指出，审理主任未提及推荐信，主张这些信件“证明其广泛的知识和能力，并具体说明为何[申请人]是一名专业水平显著高于同一领域通常遇到的飞行员。”

即使我们未撤销上述两项标准，我们同意审理主任在最终实质审查中的结论和推理。本程序的证明标准为优势证据标准，即申请人必须表明其所主张的事项“更可能为真”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

综合全部证据，未能表明申请人被认可为具有显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。我们已对记录进行整体审查，并得出结论，该记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。正如审理主任所指出的，申请人具有飞行员的培训、经验和执照，然而，这些并不自动使其成为特殊能力个人，因为这些类型的资格是航空领域正常职业发展和专业成长的一部分。关于申请人的AOPA会员资格，记录未解释该组织会员资格的最低要求，或其次会员资格的相关性和意义，包括这如何表明其专业水平显著高于其他飞行员通常遇到的水平。

申请人主张，审理主任未对证据进行整体审查，且最终实质审查未具体提及所提交的推荐信。这些信件来自申请人的同事，他们证明申请人曾担任商业飞行员，并重视其作为飞行员的知识、技能和专业精神。这些信件提供了赞扬申请人“杰出的专业精神”和“热情的精神”的一般性陈述；然而，这些信件并未表明其专业水平显著高于其他商业飞行员。例如，一封信描述申请人和一位同事被选中交付一架空客320，他们的选择是基于其“专业精神”以及“因为[他们]两人的英语都说得非常好。”

申请人主张，其总飞行小时数显著高于其职业中的其他人，并有助于表明其作为飞行员的特殊能力。然而，他未提供证据以佐证其总飞行小时数超过其领域中的其他人。推荐信和记录中的其他证据未提及申请人的飞行小时数，或其次小时数超过其职业中的其他人。申请人的主张未得到独立、有证明力的证据的佐证。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人未能确立其作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人获得EB-2分类的资格，因此不符合国家利益豁免的条件。虽然申请人在上诉中主张其满足Dhanasar分析框架下的全部三项要件，但我们保留关于这些问题的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25-26；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

记录未能确立申请人有资格获得第二优先分类作为

特殊能力个人。因此，我们得出结论，申请人未能确立其寻求的移民福利的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

7