JAN022024_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：28962740 日期：2024年1月2日

对德克萨斯服务中心决定的appeal

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名pilot，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有exceptional ability的个人，并寻求对该分类所附job offer要求的national interest waiver。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心的Director拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需job offer、并因此对labor certification的waiver将符合national interest。此事现因appeal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preponderance of the evidence证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。虽然我们在appeal时进行de novo review， Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，但我们认定本案发回重审（remand）是适当的，因为Director的决定不足以供审查。该决定缺乏对记录中证据的分析和讨论，并就申请人是否符合所请求的national interest waiver资格得出conclusory findings。因此，我们将撤回Director的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

为确立national interest waiver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advanced degree professional或作为在科学、艺术或商业方面具有exceptional ability的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Exceptional ability是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须初步提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。如果申请人做到了这一点，我们随后将进行final merits determination，以决定证据在整体上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。

尽管申请人提交了证据以证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)中六项标准中的五项，但Director并未就是否

申请人符合具有exceptional ability的个人的资格作出认定。1 记录中包含的证据包括其航空学副学士学位，来自~~-[已隐去]~~，日期为2020年10月31日；一封工作经历信；其执照的副本；其成员资格的证明，

[已隐去]，关于其所获奖项的信息，以及四封支持信。

在remand时，Director应评估申请人的证据，并确定其是否满足上述标准中的至少三项。如果认定申请人满足至少三项标准，Director随后必须进行final merits determination，并审查证据的整体，以确定其是否已确立其拥有显著高于其领域通常所遇水平的专业程度。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policymanual（描述用于exceptional ability申请裁定中的两步证据审查程序）。

一旦申请人证明其符合underlying分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ in the national interest ”对job offer要求的酌情waiver的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法和相关法规均未定义“ national interest ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了裁定national interest waiver申请的依据框架。Dhanasar指出，我们可作为裁量事项2授予national interest waiver，如果申请人证明：

- 拟议endeavor既具有substantial merit又具有national importance；
- 该个人well-positioned to advance其拟议endeavor；以及
- 权衡之下，waiving the job offer requirement将有利于美国。

根据申请人2023年1月的职业计划和陈述，其拟议endeavor是担任commercial pilot，并继续利用其在aviation领域的专长和知识，通过培训新的和现有的pilots来填补有充分记录的pilot短缺。Director在未作任何讨论的情况下认定，申请人的证据满足Dhanasar分析框架的第一项（prong one）。

在确定拟议endeavor是否具有national importance时，我们考虑其潜在的prospective impact。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们指出，“ 我们寻找 ”拟议endeavor的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a] undertaking may have national importance for example, because it has national or even global implications within a particular field. ” Id. 我们还指出，“ [a]n endeavor that has significant potential to employ U.S. workers or has other substantial positive economic effects, particularly in an economically depressed area, for instance, may well be understood to have national importance. ” Id. at 890。

申请人提供了若干文章和行业报告，涉及民用航空对美国经济的经济影响、航空业在

1 申请人未提交证据以证明其本身是advanced degree professional。为确立其EB-2分类的资格，Director无需考虑8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所载advanced professional标准下的此项资格。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定美国公民及移民服务局授予或拒绝national interest waiver的决定属裁量性质）。

COVID-19大流行之后的复苏，以及pilot短缺等主题。然而，我们注意到，labor certification程序本身旨在解决劳动力短缺。此外，虽然此类信息可能有助于确立申请人拟议endeavor的substantial merit，但在确定national importance时，相关问题不是该个人将工作的行业的重要性；相反，我们关注“ the specific endeavor that the foreign national proposes to undertake. ”Id. at 889。在此，其endeavor的触及范围似乎仅限于其未来作为pilot或aviation instructor可能拥有的那些乘客和学生。

由于Director的决定未指明任何所提交的证据或提供任何分析，因此不清楚为何认定申请人满足第一项（prong one）。因此，我们撤回Director关于申请人满足第一项（prong one）的认定。此外，我们注意到Director关于其余两项（prongs）的分析也不充分。审理人员必须充分解释拒绝签证申请的理由。见8 C.F.R. § 103.3(a)(i)。此外，拒绝福利的决定必须包括拒绝的具体理由，并充分解释 underlying deficiencies，以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有进行有意义的上诉审查的机会。参见，例如，Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定拒绝motion的理由必须明确，以使受影响一方有有意义的机会在appeal时对该裁定提出质疑）。

基于上述理由，我们将撤回Director的决定，并将此事发回重审，以进一步考虑并作出新决定。在remand时，Director应审查整个记录，包括申请人的appeal，并确定其是否已确立符合作为具有exceptional ability的个人的underlying分类的资格，以及Dhanasar框架三项（prongs）中每一项的资格。Director可在作出新决定之前要求提供其认为与裁定相关的任何额外证据。

命令：撤回Director的决定。此事发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。