JUN222023_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

案号：2764053 日期：2023年6月22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）

申请人是一名航空公司飞行员，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人不符合作为特殊能力人员的EB-2移民分类资格，且记录未证明其有资格获得所请求的国家利益豁免。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 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。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得在“ 国家利益 ”下获得职位邀请要求的酌情豁免。本法第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）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

1 另见 Poursina v. USCIS，936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

二、问题

作为初步事项，申请人在上诉中通过律师主张，审理主任在否决申请时“施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求”。然而，律师并未指出审理主任的补证请求（RFE）和否决决定中的具体例子。律师也未提供详细分析，说明审理主任在否决申请时以相关法律或法规为依据“施加新颖实质性和证据性要求”的具体方式。

申请人还通过律师在上诉中声称，审理主任“在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，对[他]不利”。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利请求的证明标准。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页；另见 Matter of Martinez，21 I&N Dec. 1035，1036（BIA 1997）；Matter of Soo Hoo，11 I&N Dec. 151，152（BIA 1965）。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。见1 USCIS政策手册，E.4(B)，https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然律师在上诉中主张申请人已提供足以证明其EB-2分类和国家利益豁免资格的证据，但律师未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用优势证据以外证明标准的任何具体情形。

律师的断言不构成证据。Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533，534 n.2（BIA 1988）（引用 Matter of Ramirez-Sanchez，17 I&N Dec. 503，506（BIA 1980））。律师的陈述必须以独立证据在记录中予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。申请人在此未如此做。虽然本办公室认可律师在上诉中主张审理主任在本案中施加新颖实质性证据要求属错误，以及其在分析申请人资格时适用了不当证明标准，但若无更多内容，本办公室将不再进一步考虑申请人此方面的论点。

此外，申请人的律师在上诉中提出其他论点，这些论点引发疑问：为支持本上诉而提交的书面论证意见的部分内容是否与本案有关——即本案申请人是否符合作为特殊能力EB-2人员且有资格获得国家利益豁免。例如，申请人在上诉中通过律师主张：

[审理主任]在未给予[他]机会提交额外证据并弥补[审理主任]提出的任何问题的情况下发出否决决定，使上诉人被剥夺了正当程序权利和公平待遇。上诉人谨请AAO给予其进一步审查的机会，因为移民局错误地拒绝对NIW要件进行进一步分析。如此做，移民局剥夺了上诉人获得其移民福利的公平机会。这构成对USCIS政策、美国宪法和国际条约下正当程序和公平待遇的违反。

值得注意的是，8 C.F.R. § 103.2(b)(8)的法规允许审理主任以未能确立资格为由否决申请，而无需就审理主任在否决决定中认定的不合格理由请求证据。因此，本办公室不同意律师关于以下情形的断言：

审理主任选择在未首先请求证据的情况下否决申请，违反USCIS政策，并构成对申请人根据美国宪法享有的正当程序权利的不可允许的侵犯。然而，在本案中，审理主任确于2022年4月8日发出了补证请求（RFE），指出记录中的缺陷并要求申请人通过提交证据予以解决，申请人于2022年9月22日作出回应。律师在上诉书面论证意见后文中讨论申请人在RFE回应中提供的证据时，也承认了这一点。

申请人的律师在上诉中还提及先前提交的信函，指出该材料“ 证明[申请人]的杰出能力 ”。（着重号为原文所加）。关于某人是否符合杰出能力人员资格的认定，是在寻求EB-1移民分类的申请中作出的，该分类不同于本申请所寻求的EB-2（国家利益豁免）分类。杰出能力人员必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)规定的十项标准中的至少三项，而特殊能力人员根据8 C.F.R. § 204.5(k)须满足六项标准中的三项。

记录中缺乏对这些不一致之处的解释。因此，本办公室质疑为支持上诉而提交的书面论证意见中所提供信息的准确性，以及所提供信息是否被正确归属于此特定申请人。“ 真相不能仅凭证据数量确定，而应凭其质量确定。 ”USCIS审查“ 每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在全部证据的背景下审查，以确定待证事实是否可能为真。 ”Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

三、EB-2分类

申请人计划向美国雇主提供商业航空公司飞行员服务，并已提供证据，包括其航空公司飞行员培训证书、简历和飞行员执照，以及同事和前雇主的信函，以证明其于1991年至2018年间参加了飞行学校提供的各种航空公司飞行员培训项目，以担任商业航空公司飞行员，直至其作为F-1学生的配偶以F-2非移民身份获准进入美国。

申请人一贯主张其有资格作为特殊能力人员获得EB-2分类，并未主张作为持有高级学位的专业人士成员获得资格。在否决申请时，审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)和(C)的学历记录、经验和执照标准，但未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列其他标准。申请人未质疑审理主任关于其不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)、(E)和(F)所列标准要求的认定。因此，本办公室认为这些问题在上诉中被放弃。见 Matter of R-A-M-，25 I&N Dec. 657，658 n.2（BIA 2012）（指出当提交方未对不利决定中处理的某一问题提出上诉时，该问题即被放弃）。

由于申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的初始法规要求，本办公室将考虑整个记录以确定该个人是否具有显著高于通常所遇水平的专业知识程度。见6 USCIS政策手册F.2，https://www.uscis.gov/policy-

manual/volume-6-part-f-chapter-5。基于下述理由，本办公室认定申请人不符合特殊能力人员的资格。2

在整体证据中讨论申请人特殊能力主张的最终实质时，审理主任对记录中的证据进行了完整讨论和分析。他除其他事项外表示，申请人作为航空公司飞行员的培训资历、经验和执照并不自动使其成为具有特殊能力的人，因为这些类型的资格是航空领域正常职业过程和专业发展的一部分。

重要的是，审理主任在其补件通知（RFE）中要求提供文件证据以显示申请人在其职业中工作的意义，例如证明申请人的贡献在该领域引发了广泛评论的证据；来自业内其他人的材料，以显示其航空方法论正被该领域其他受雇人员使用；以及证明其成就和重大贡献已获得同行、政府实体或专业或商业运营认可的证据。然而，申请人未提供足以处理这一方面的证据。“ 未能提交被要求的证据，从而妨碍了一条实质性调查线索的，应构成拒绝[申请]的理由。 ” 8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

例如，在处理申请人在其专业领域成就的意义时，审理主任承认申请人最初提交了同事和前雇主的信件，这些信件赞扬其在航空领域的专业知识、培训、领导和管理技能。他指出，申请人还针对补件通知提交了额外信件，签署人在其中讨论了申请人如何胜任地履行其工作并证明其技能组合。签署人确认，申请人作为飞行员的工作使其曾任职的公司受益。审理主任在拒绝决定中特别指出，这些信件没有附带佐证证据以显示申请人工作的影响，例如其飞行或培训策略、方法论或创新的实施示例，或申请人的工作如何在其受雇组织之外以其他方式获得认可。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在上诉中，申请人概括性地提及先前为支持申请而提交的信件，并特别指出一封来自B-的信件，B-是~----------~的首席执行官，该公司与1990年代雇用申请人的公司为同一公司，作为申请人“ 杰出能力 ”的证据。3 B-在信中指出，申请人于1993年被晋升为航空公司机长，当时B-是培训经理，后来申请人先被晋升为飞行员教员职位，然后被晋升为“ 技术支持飞行员 ”[TSP]职位。B-声称TSP职位“ 罕见 ”，并且“ 只提供给在同行中脱颖而出的机长 ”。然而，B-没有提供额外叙述来解释申请人被选为TSP职位的具体标准是什么，或申请人在TSP角色中履行的工作职责的性质。他也没有讨论申请人作为TSP的工作对该专业领域所产生的影响（如有）的意义。

2 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
3 如前所述，EB-1杰出能力个人与本申请中寻求的EB-2（国家利益豁免）分类是不同的美国移民分类。

经审查记录，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其拥有显著高于航空领域通常遇到的专业知识程度。虽然记录显示申请人作为飞行员拥有丰富经验，但申请人未解释其学术成就和执照——两者均为进入该职业所必需——如何证明其特殊能力。申请人是一名资质很高、训练有素且拥有多年经验的飞行员。然而，仅此不足以证明申请人符合具有特殊能力的个人的资格。记录未显示申请人作为飞行员拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识程度。申请人未表明其是具有特殊能力的个人，且其未主张自己是高等学位专业人士。因此，记录中的文件不能确立 underlying EB-2 分类的资格。

IV. 国家利益豁免

如上文法律框架所述，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个人。由于申请人未确立这一门槛问题，申请人的其余论点无需处理。当另一独立理由已对上诉具有决定性时，无需分析任何其余独立理由。因此，我们拒绝处理其是否满足国家重要性第一要件（prong）的其余部分，或Dhanasar框架下的第二和第三要件。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已对上诉具有决定性时，无需分析额外理由）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

即使我们处理了其余问题和论点，我们仍会驳回本上诉。审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性、其处于推进拟议事业的有利地位，或总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原始申请和补件通知回复提交的相同支持证据，并未提供任何新证据。审理主任完整处理了先前提交的证据，并解释了其在确立申请人符合国家利益豁免资格方面如何存在不足。申请人的上诉论点未确立其满足Dhanasar全部三个要件。

III. 结论

由于申请人未确立其符合 underlying EB-2 分类的资格，其未确立有资格或以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，本上诉将被驳回。

命令：本上诉被驳回。