JUN222023_07B5203 · 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：27462530 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士。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。见该法第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具有特殊能力人士的EB-2移民分类资格，因此不符合该申请所寻求的福利资格。此事现由我们审理上诉。8 C.F.R. § 103.3。

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)。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。

I. 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基础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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。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[1]授予国家利益豁免，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；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

[1] 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于自由裁量性质）。

II. 分析

作为初步事项，申请人通过律师在上诉中声称，审理主任“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是对[他]适用了更严格的标准，从而对[他]不利。 ”除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利申请的举证标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao 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举证标准。见 1 USCIS Policy Manual, 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符合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了优势证据以外标准的任何具体情形。

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、飞行日志和飞行员执照，以及同事和前雇主的信件，以证明他在2000年至2019年期间参加了飞行学校提供的各种航空公司飞行员培训项目，以便担任商业航空公司飞行员。

申请人始终主张其作为具有特殊能力的人士符合EB-2分类资格，并未主张作为持有高等学位的专业人士符合资格。在否决申请时，审理主任部分认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)和(C)项的学术记录、经验和执照标准。我们同意。

由于申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的初始监管要求，我们将审查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 Policy Manual F.2, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。另见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先对证据进行计数，然后如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）。基于下述理由，我们认定申请人不符合具有特殊能力人士的资格。 [2]

在讨论申请人特殊能力主张在全部证据中的最终实质时，审理主任对记录中的证据进行了充分的讨论和分析。他除其他外指出，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士，因为这些类型的资格是航空领域正常职业发展和专业发展的一部分。

审理主任承认申请人提交了同事和前雇主的信件，这些信件赞扬其在以下领域的专业知识、培训、领导和管理技能：

[2] 虽然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。

航空领域。他指出，这些信件的签署人还讨论了申请人如何胜任地履行其工作，并证明其技能组合。在否决申请时，审理主任认定记录不支持申请人的主张，即其拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业知识。C.F.R. § 204.5(k)(2)。

在上诉中，申请人重申其成就和专业业绩，但未提供支持该标准的新证据。例如，他在上诉中强调：

在其作为商业飞行员的整个职业生涯中，并通过其各种领导和关键角色，如机长和副驾驶，上诉人能够成功执飞国内和国际航班，跟上飞行计划，并进行飞行操作以及其他关键专业工作。他在商业航空公司、飞行操作以及安全和准点方面获得了经验和专业知识。

这些任务似乎与“商业飞行员”职业从业者通常执行的任务一致，该职业是申请人在申请第6部分中列出的职业。见劳工部职业信息网络（O*NET）关于“商业飞行员”的摘要报告，可查阅 https://www.onetonline.org/link/summary/53-2012.00。在没有更多内容的情况下，申请人未说明成功履行这些商业飞行员职责如何证明其在航空领域因其成就和贡献而获得认可，或以其他方式拥有显著高于该领域通常所遇水平的专业知识。例如，在回应审理主任的证据请求（RFE）时，他主张：

[我]因作为飞行员的丰富经验以及在不同公司实施新飞机型号方面的充足知识而脱颖而出。我在执飞新航班前往新目的地和新机场方面拥有丰富经验。我还在南美洲飞越山脉的飞行以及实施新[美国]航线方面拥有专业知识……

尽管他提供了推荐信，但这些信件未附有佐证证据，以显示申请人在该领域工作的影响，例如其实施飞行或培训策略、方法或创新的实例，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。在评估证据时，资格不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在此，申请人未充分解释其对航空领域具体贡献的性质，并以文件证据予以支持。相反，他在上诉中重申自己是一名成就卓著、拥有多年经验的飞行员，并引用先前提交的证据，证明其至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六项标准中的三项。但他未充分处理Kazarian案所规定的最终实质审查，也未充分解释审理主任在其分析中如何出错。

经审查记录，我们同意审理主任的认定，即申请人未证明其拥有显著高于航空领域通常所遇水平的专业知识程度。

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。申请人是一名资质优秀、训练有素且拥有多年经验的飞行员。然而，仅凭这一点不足以确立申请人符合特殊能力个人的资格。申请人未证明其作为个人具备特殊能力，亦未主张其为高等学位专业人士。因此，记录中的文件材料不足以确立 underlying EB-2 分类的资格。

III. 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。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。当另一独立理由已足以决定上诉结果时，无需分析任何其余独立理由。因此，我们拒绝审理其是否符合 Dhanasar 框架下的三项要件。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已足以决定上诉结果时，无需分析额外理由）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（当申请人本不符合资格时，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

IV. 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 otherwise 应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。