MAR282024_03B5203 · 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：30354390 日期：2024年3月28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）

申请人是一名飞行员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求，即国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准此项对所需职位邀请及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有资格作为具有特殊能力的人士获得EB-2分类，也未能证明其作为酌情事项值得获得国家利益豁免。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)。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。

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 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

“ 特殊能力 ”指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业技能程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。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此分类的资格。若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体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技能程度。

若申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其作为酌情事项值得获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 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。

关于此三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

如上所述，为证明作为具有特殊能力的人士的资格，申请人必须首先提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 中六类证据中至少三类证据的文件。

显示该个人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

记录显示，申请人持有哥伦比亚培训学校航空课程的结业证书以及若干额外培训证书，包括飞机应急响应课程和英语熟练度课程的证书。记录还包括申请人由美国交通部和联邦航空管理局颁发的航线运输飞行员执照。记录满足此标准。

由现任或前任雇主出具的证明信，显示该个人在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

在上诉中，申请人表示其不质疑审理主任关于其符合 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii) 资格的结论。未在上诉中提出的问题视为放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 28 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的立场，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

执业该专业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

记录包括若干执照的文件，证明申请人获准驾驶商业飞机。记录满足此标准。

证明该个人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

记录包括申请人的若干工资单以及一封确认因其在雇主处角色变更而获得金钱奖励的信函。记录未包括显示申请人在该雇佣期间的薪资或报酬与其他航空公司飞行员相比如何的文件，记录也未以其他方式包括足以证明其薪资或报酬基于其作为飞行员的特殊能力的证据。本办公室注意到，虽然申请人在上诉中称其“正在提交证据以满足此标准”，但书面论证意见未附有额外证据。记录不满足此标准。

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

在上诉中，申请人主张其因是飞机所有人与飞行员协会（AOPA）会员而符合此标准。记录包括 AOPA 的一封信函，确认其会员资格并描述相关福利，包括法律和医疗服务、飞行培训和飞机融资以及在线培训课程。记录还包括该组织的一个网页，概述作为 AOPA 飞行员意味着什么。此外，记录包括 2019 年 5 月 13 日《美国参议院国会记录》的一页，其中载有一项决议，承认 AOPA 成立 80 周年并解释其起源。申请人强调了该决议的一部分如下：

鉴于 AOPA 于 1939 年 5 月 15 日在宾夕法尼亚州费城成立，正值美国加入第二次世界大战前的数年；
鉴于 AOPA 已发展成为世界上最大的航空协会；
鉴于 AOPA 拥有成功代表全美国通用航空飞行员和私人飞机所有者利益的持续传统；
鉴于通用航空在美国各地社区的经济活力中发挥重要作用，在全美国创造就业和增长机会……。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将“专业”定义为任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。因此，专业协会是指要求其会员为条例所定义的专业成员的组织。AOPA 的信函、AOPA 网页以及《国会记录》中所引部分均未包含有关该协会会员要求的信息，包括该协会是否要求最低学士学位或其外国同等学历方可入会。参议院第203号决议提及 AOPA 对航空安全的倡导以及“通过向年轻人介绍职业机会并欢迎更多女性和少数族裔进入航空业来扩大飞行员队伍”的承诺；

然而，关于该协会在行业内的重要性、组织使命及其会员人数的信息，并未说明具体的会员资格条件，包括任何最低教育要求。记录不足以证明 AOPA 符合 EB-2 资格目的下的专业协会。记录不满足此标准。

由同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人在上诉中主张，记录表明其符合该标准下的资格。记录包括其雇主出具的五年服务认可函，以及若干前同事的推荐信，这些信件赞扬其技能与决断力。一位同事的信函笼统地谈到，在近期全球大流行病之后，申请人对[该航空公司]重组的"根本性贡献"，并声称他"通过领导所有影响公司飞行员的沟通并为改进流程贡献想法，展现了对其双重角色的精湛投入。"该信函作者还称，其"重新设计的运营流程……提高了不同领域的工作效率"，并且他"在开展诸如节油举措、运营安全等沟通活动方面发挥了关键作用，这些活动通过一份名为PilotNews的周报进行。"

我们注意到，这些信函虽然描述了申请人在其同侪中及对其公司的角色价值，但并未辅以证据具体说明其对航空业或商业飞行领域内飞行员所作出的任何成就或重大贡献。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。记录不满足该标准。

由于申请人未能证明其满足8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii)项下六项证据标准中的三项，其未能满足作为特殊能力个人证明其资格的初步要求。因此，我们无需就是否被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长进行最终实质审查。尽管如此，我们已审查全部证据并认定其不符合该类别所要求的更高标准。虽然申请人具有商业飞行员经验，但记录未显示其专长水平非同寻常或在领域中脱颖而出。

总之，申请人未能证明其作为特殊能力个人符合EB-2类别的资格。在上诉中，申请人未主张且记录也未证明其作为持有高等学位的专业人士符合EB-2类别的资格。因此，其不符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出"纯咨询性认定"）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其满足EB-2类别的要求。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。