MAY102023_04B5203 · 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：26351700 日期：2023年5月10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）

申请人是一名商业飞行员，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格并基于裁量权理由获得国家利益豁免。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，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。为确立作为特殊能力个人的资格，申请人必须首先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)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据的整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

在申请人证明其符合 underlying EB-2 分类资格后，其必须随后证明其基于裁量权理由应获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的豁免。该法第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，美国公民及移民服务局（USCIS）可以基于裁量权3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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、特殊能力

申请人在其补充证据请求（RFE）中指出，申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下的五项标准，但审理主任在其决定中未处理这些标准，也未进行最终实质审查。本办公室同意申请人至少满足三项标准，具体为关于其来自两所飞行学校的证书、其十年商业飞行员全职经验的证据，以及其作为航空运输飞行员的执照。因此，由于其满足该分类的初步证据要求，本办公室无需讨论其在其余标准下的资格。发回重审时，审理主任应考虑记录中证据的整体，以确定其是否证明申请人拥有显著高于其领域通常所遇水平的专业程度，从而符合特殊能力个人的资格。

三、国家利益豁免

申请人的拟议事业是继续担任商业飞行员。记录显示，在提交申请时，其受雇于一家大型航空公司担任飞行员，持有美国航空运输飞行员执照，并拥有超过13年的航空公司飞行员经验。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

本办公室首先指出，审理主任的决定未包含对申请人拟议事业实质价值的认定。在 Dhanasar 中，本办公室指出，虽然重大经济影响潜力的证据在作出此认定时是有利的，但无经济受益可能性的事业也可能符合资格，例如与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业。Id. 在该先例决定中，本办公室认定，关于请愿人具体研究的证据

3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定在性质上属于裁量性）。

因推进科学知识和促进国家安全问题而具有实质价值。发回重审时，审理主任应审查支持性证据，并确定申请人作为商业飞行员的拟议事业是否具有实质价值。

转向第一项要件的第二部分，审理主任认定申请人的拟议事业不具有国家重要性。然而，除了用一句话说明 Dhanasar 框架聚焦于具体事业而非整个领域或行业外，审理主任的决定未包含对所提交证据的分析，也未解释其在此方面的不足。虽然决定确实列出了申请人在回应RFE时提交的部分证据，但随后是结论性陈述，称该证据不支持拟议事业的潜在预期影响。USCIS条例要求否决决定解释否决的具体理由，并通知受影响方其上诉权利。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i),(iii)；参见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定否决动议的理由必须明确，以使受影响方有有意义的機會在上诉中质疑该认定）。发回重审时，审理主任应考虑为支持拟议事业国家重要性而提供的证据，并对该证据进行分析以支持其结论。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

在认定申请人并非处于有利地位以推进其拟议事业时，审理主任对所提交证据提供了一些简要分析。然而，本办公室注意到，在若干情形中，该分析引用了记录中未出现或与申请人拟议事业无关的事实。例如，审理主任承认初始申请中包含“ 来自航空领域学者 ”的支持信，但这些信件来自申请人的商业飞行员同行。随后，审理主任提到缺乏证据支持这些信件中的主张以及申请人的“ 研究计划 ”，尽管申请人的事业并不涉及研究。

在另一个例子中，审理主任提到缺乏支持申请人事业的资金证据，包括拨款和“ 潜在投资者的来信 ”。但申请人并未表示其事业需要此类资金，因为其打算继续受雇为商业航空公司飞行员。发回重审时，审理主任应将 Dhanasar 中所述的相关第二项要件因素适用于记录中所含事实，以确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业。

C. 总体而言豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此项分析时，我们可以评估如下因素：鉴于该个人的资格性质或拟从事的事业的性质，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假定存在其他合格美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Id. at 890-91。

审理主任认定，申请人作为商业飞行员所具备的技能和能力为美国带来的任何利益，均不足以超过劳工证程序所固有的保护国内劳动力方面的国家利益。4 但是，他并未处理申请人关于美国合格飞行员短缺所造成的紧迫性所提出的论点。此外，他的决定部分基于对“ 申请人所称拟从事事业存在不一致之处 ”的认定，但并未指明这些不一致之处。5 在发回重审时，审理主任应根据上文讨论对其对前两项要件的修订分析，依据 Dhanasar 框架第三项要件全面重新评估申请人的主张。此外，他应明确指明记录中的任何不一致之处，并解释这些不一致之处对申请人是否符合国家利益豁免资格的影响。

裁定：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

4 该决定还错误地指出，对审理主任的决定不存在上诉。
5 我们对记录的审查未发现所提交证据中存在任何实质性不一致之处。