MAY302024_06B5203 · 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：31124983 日期：2024年5月30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，寻求根据就业第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的职位offer要求。见《移民与国籍法》（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）在该类别中拥有自由裁量权，可免除职位offer以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将符合“国家利益”。同上；另见Brasil v. Sec'y of Dep't of Homeland Sec., 28 F.4th 1189, 1193 (11th Cir. 2022)（裁定国家利益豁免请求的决定属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定申请人未能证明其符合所请求的EB-2移民签证类别的资格。在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定其作为“特殊能力”非公民的资格证据不足。见本法第203(b)(2)(A)条。

申请人负有以优势证据标准证明其符合该福利请求资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们维持审理主任的决定，即申请人未能满足作为特殊能力非公民的EB-2资格的初步证据标准。因此，我们将驳回上诉。

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EB-2类别的资格，即作为持有“高等学位”的专业人士成员，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的非公民。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别通常要求潜在雇主向非公民提供职位，并获得DOL认证以在美国永久雇用他们。见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可以通过证明对美国工人保护措施的豁免将符合国家利益，来避免职位offer/劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另外符合高等学位专业人士或特殊能力非公民的资格，则可通过证明以下事项来获得职位offer/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质性价值”和“国家重要性；”
- 其“处于有利地位”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer/劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。

二、分析

A. 拟议事业

记录显示，在提交本申请之前，申请人（委内瑞拉出生公民）在世界各地多个地点担任飞机机长和飞行员约八年。他累计飞行超过3,000小时，前往全球各地目的地，包括南美洲和中美洲、欧洲、亚洲及美国。

申请人表示，在美国：

我打算继续在航空领域运用我的专业知识和技能……在那里我可以帮助填补美国众多且令人警觉的飞行员职位空缺，并培训该领域的其他人，无论是经验丰富的飞行员还是新进入该领域的专业人士。

B. 特殊能力

申请人主张作为特殊能力非公民的EB-2资格。1 为证明其声称的资格，他必须满足六项初步证据要求中的至少三项。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A-F)。2 如果他满足至少三项标准，USCIS随后必须进行最终实质审查，以确定整体证据是否证明其拥有“显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识程度”。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“科学、艺术或商业领域的特殊能力”一词）；一般见6 USCIS Policy Manual F.(5)(B), www.uscis.gov/policy-manual。

在上诉中，申请人承认其缺乏在申请提交前作为商业飞行员至少10年全职经验的证据。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人在“提交福利请求时”确立资格）。

1 申请人未主张作为高等学位专业人士的EB-2资格。见本法第203(b)(2)(A)条。因此，我们认为该主张已被“放弃”。见United States v. Sineneng-Smith, 140 S.Ct. 1575, 1579 (2020)（指出一般而言“我们依赖当事方界定问题”）。
2 如果所列要求“不 readily 适用于”申请人的职业，其可提交“可比证据”以确立资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

因此，我们将审查其是否在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)剩余五项证据要求中至少满足三项。申请人必须以优势证据客观证明其满足证据标准。一般见6 USCIS Policy Manual F.(5)(B)(2)。

1. 学历记录

为满足此标准，申请人必须提交“ [a]官方学历记录，显示[非公民]拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。申请人的提交材料包括证书副本及其他书面证据，证明其在飞行学院完成了多个培训项目。

审理主任的补充证据请求（RFE）指出申请人满足了该标准。但最终决定认定其证据不足。该决定指出：

[T]申请人未证明其在该领域优于他人；某一领域大多数成员所拥有的资格不能证明显著高于通常遇到的专业知识程度。仅仅拥有学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项本身并不被视为特殊能力的充分证据。[本法第203(b)(2)(C)条]。

审理主任在裁决此标准时犯了错误。在确定材料是否满足初步证据要求时，USCIS考虑证据是否满足法规的明文规定。在申请人满足至少三项证据标准且该局进行最终实质审查之前，USCIS通常不考虑证据是否证明特殊能力。3“ 虽然官员应考虑证据的质量和水平以确定是否满足某一特定法规标准，但官员在第一步骤中不应就[申请人]是否符合特殊能力作出决定。 ”6 USCIS Policy Manual F.(5)(B)(2)。

在此，审理主任未考虑申请人的飞行学院记录是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的明文规定，而是认定这些记录未证明特殊能力。审理主任在程序此阶段作出的特殊能力认定与USCIS政策相矛盾。因此，我们将撤回该认定。

经重新审查，我们认定申请人已满足此标准。与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的明文规定一致，其提交了在其声称特殊能力领域的飞行学院证书副本。该法规表明任何“ 学校或其他学习机构 ”均可颁发合格证书。因此，我们认定，根据该法规，飞行学院符合航空领域学校或其他学习机构的资格。因此，与审理主任的决定相反，申请人已满足此证据标准。

3 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的证据要求是一个例外。该法规明确规定，服务薪酬或其他报酬的证据必须“ 证明[]特殊能力 ”。

2. 执照

此标准要求提交“ [a]从事该职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)。记录支持审理主任的认定，即申请人满足了此要求。其提交了联邦航空管理局（FAA）颁发的美国航空运输飞行员执照副本。

3. 薪资或报酬

为满足这一要求，申请人必须提交证据证明其“ 已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(D)。申请人提交了其据称于2022年向一家聘用其服务的航空企业发送的发票副本。发票显示2022年1月和2022年2月的计费工资为9,000美元，2022年4月为10,000美元。针对审理主任的补证通知（RFE），申请人还提交了劳工部《职业展望手册》的页面，其中载明2021年美国商业飞行员年薪中位数为99,640美元。申请人还提供了其2022年部分银行账户对账单的副本。银行对账单显示，该航空企业于2022年1月向其支付14,500美元，2022年3月支付16,000美元，2022年6月支付17,071美元。

发票与申请人银行对账单所反映的薪资和付款金额不一致，表明其并未领取统一的月工资。证据未说明其在相关期间工作了多少小时，也未说明付款金额不同的依据。一封信函表明该航空企业位于美国境外。因此，记录也未表明这些付款是毛工资还是扣除当地税费后的净工资。

我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其工资体现特殊能力。其未证明曾向该航空企业发送发票，也未证明该企业支付了这些发票。因此，仅凭发票不能确立其工资。仅考察2022年1月、2022年3月和2022年6月收到的付款金额，证据显示申请人获得的平均月工资为15,857美元（47,571/3），即每年190,284美元，显著高于99,640美元的年薪中位数。但申请人遗漏了2022年1月至2022年6月连续月份的银行对账单。因此，记录未表明其在该期间另外三个月（2022年2月、2022年4月和2022年5月）是否从该航空企业领取工资或为其工作。如果申请人未因其他月份的工作获得任何付款，则其平均月薪将仅为每月7,928.50美元（47,571/6），即每年95,142美元，低于年薪中位数。此外，在I-140表（外籍工人移民申请）上，申请人将其年薪填写为恰好等于中位数的99,640美元。再者，记录未表明向申请人支付的款项仅为工资。其发票据称向该企业计收了工资和每日餐费。因此，付款可能包含非工资性费用报销。

申请人未提供足够信息，使我们无法确定其自2022年1月至2022年6月所获报酬是高于还是低于其职业的年薪中位数。此外，由于记录表明其雇主位于美国境外，申请人未能确立美国工资信息为最适合与其境外工资进行比较的依据。

因此，与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(D)相反，其未能证明其薪资或其他报酬体现特殊能力。

4. 专业协会会员资格

该标准要求“ [专]业协会会员资格的证据 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。审理主任认定，申请人作为航空器所有者与飞行员协会（AOPA）会员的证明符合该要求。

然而，就8 C.F.R. § 204.5(k)而言，“ 专业 ”一词指“ 《移民与国籍法》第101(a)(32)条[8 U.S.C. 1101(a)(32)]所列职业之一，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)。因此，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)中“ 专业协会 ”一语指要求其会员至少拥有学士学位的协会。

申请人未提交证据证明AOPA要求其会员拥有学士学位，也未证明其本人拥有学士学位。因此，与审理主任的认定相反，申请人未提交其专业协会会员资格的证据。

5. 成就与重大贡献

为满足这一要求，申请人必须提交“ [由]同行、政府实体或专业或商业组织对其成就及对行业或领域重大贡献的认可证据 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。申请人提交了一份打印件，将其列于联邦航空管理局（FAA）飞行员熟练项目的“ 成就名册 ”上。其还提供了其他飞行员和一名航空高管的推荐信。

FAA“ 成就名册 ”打印件显示，某政府实体认可申请人在飞行员熟练项目中的成就，该项目显然与航空领域相关。但该监管标准明确要求“ 对行业或领域成就及重大贡献的认可证据 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)（着重号为原文所加）；另见Matter of Echeverria, 25 I&N Dec. 512, 518 (BIA 2011)（认定在一系列监管要求中使用连词“ 和 ”“ 明确表明 ”申请人“ 必须满足每一项……独立的资格要求 ”）。申请人未提交充分证据表明其在FAA项目中的成就构成对该领域的“ 重大贡献 ”，或表明其以其他方式获得了对重大贡献的认可。许多推荐信称赞申请人为“ 优秀专业人士 ”。但没有任何一封认可其本人或说明其因对航空领域的重大贡献而获得认可。一封信称其拥有“ 杰出成就的记录 ”。但该信未详述这些成就，也未解释其对领域的重要性。

申请人满足的初始证据要求不足六项中的三项。因此，其不能证明作为特殊能力非公民的EB-2资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。因此，我们将维持申请被拒的决定。

C. 其余问题

我们关于申请人未满足作为特殊能力非公民EB-2资格初始证据要求的结论，已解决本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留其关于就其主张的特殊能力非公民资格进行最终实质审查的上诉论点，以及其国家利益豁免请求的实体问题。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式符合救济资格时，拒绝在上诉中审理替代问题）。

III. 结论

申请人未满足作为特殊能力非公民EB-2分类的初始证据标准。因此，我们将维持申请被拒的决定。

命令：上诉被驳回。