NOV012024_03B5203 · 普通EB-2 · 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

案卷编号：34832406 日期：2024年11月1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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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驳回了申请人的表格 I-140，外籍工人移民申请，认定申请人未能确立其作为特殊能力个人获得EB-2分类的底层资格，并且进一步认定其未能确立其有资格获得国家利益豁免。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

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)。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。

为符合底层EB-2签证分类的资格，申请人必须确立其在科学、艺术或商业领域属于高等学位专业人士或特殊能力个人。该法第203(b)(2)(A)条。特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇到的专长程度。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)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需的专长程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利。该法第203(b)(2)(A)条。

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此前已确认这一两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

如果申请人确立了底层EB-2分类的资格，其随后必须证明其有资格获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可作为酌情事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将惠及美国。

同上。

审理主任认定申请人满足了确立特殊能力的六类初始证据中的四类。4 具体而言，审理主任指出申请人满足了以下标准：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的官方学术记录；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的十年经验；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的专业协会会员资格；以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的因成就和对行业的重大贡献而获得的认可。由于申请人满足了至少三项标准的要求，审理主任进行了最终实质审查，最终认定申请人不具备显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇到的专长程度，以确立其为特殊能力个人。

在上诉中，申请人主张其还满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 的薪资标准，并且就最终实质审查而言，证据整体表明其为特殊能力个人。由于审理主任认定申请人满足了至少三项标准，本办公室无需就申请人主张的其他标准作出裁定。但是，本办公室将在最终实质审查的背景下评估证据的整体。

申请人提供的证据表明，其于1993年在飞行训练班19名学生中以第一名毕业。自那时起，申请人一直担任航空公司飞行员，并记录了超过22,000小时的飞行时间。记录还反映其已获得操作六种不同型号飞机的认证。5 其提供了一封推荐信，其中作者声称申请人自1993年以来一直是埃塞俄比亚航空飞行员协会（ALP-ETH）的成员，并在该组织中担任过不同职务，包括担任两个部门的负责人共计10

3 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）的意见，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）。

4 申请人未主张，审理主任也未处理，申请人是否作为高等学位专业人士确立了底层EB-2分类的资格。申请人在上诉中未提出此问题。

5 申请人在其支持表格 I-140 的书面论证意见中声称，其获得操作 DHC-6、Fokker 5 以及 Boeing 707、737、757/767、777 和 787 飞机的认证。其累计飞行时间记录显示其获得操作 DHC-6、F-50 以及 Boeing 707、737、757、767 和 769 飞机的认证。最后，其于2003年签发的航空公司运输飞行员执照反映其获得操作 DHC-6、F-50 以及 B707、737、757/767 和 777/787 飞机的认证。本办公室依据申请人的航空公司运输飞行员执照认定其获得操作六种不同飞机的认证。本办公室认识到不同飞机的标注可能存在某些差异，因而它们是否彼此全部不同。然而，这些不同区分不影响本办公室的整体决定。

年，担任主席约16个月，并自2022年起担任主席特别顾问。其还提供了一封表彰信，概括性地证明申请人作为航空公司飞行员的经验，以及一份2023年9月的工资单。然而，申请人未充分解释或提供其他具有证明力的证据，以确立其经验持续时间、记录的飞行小时数，或其操作某些飞机的认证如何产生显著高于其他飞行员的专长水平。6

此外，尽管推荐信作者概括性地声称申请人参与了ALP-ETH，但记录中不包含佐证该信中信息的文件。再者，记录中不包括详细说明其在ALP-ETH的会员资格的性质、职责或要求，或其据称担任的各领导职位的证据，以确立其具备显著高于通常所遇到的专长程度。

最后，尽管申请人声称其薪资表明特殊能力，但其提供的2023年9月单份工资单不足以推算年收入。7 此外，即使本办公室接受申请人基于该工资单所声称的年收入（本办公室并不接受），申请人也未解释或提供其他充分证据表明，仅凭收入高于另一名普通航空公司飞行员，或结合记录中的其他证据，如何确立其具备所需的专长以确立其为特殊能力个人。

整体记录，包括上述讨论的证据，未确立申请人作为特殊能力个人获得底层EB-2签证分类的资格。如上所述，审理主任还认定申请人未确立其有资格获得国家利益豁免。尽管申请人在上诉中也对该结论提出异议，但由于本办公室认定申请人未确立底层EB-2签证分类的资格已对其上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留关于该问题的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的问题作出认定 ”）；另参见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。

6 例如，申请人通过其律师在随其I-140表格提交的书面论证意见中主张，被选中操作更大、更先进的航空器是一项可用于确定相对于同行专业水平的判断标准，因此其驾驶波音777和787等大型且技术先进航空器的资格使其脱颖而出。然而，申请人未提供任何证据支持该主张，且律师未经证实的断言不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。
7 我们注意到，该工资单包含大量加班费，因此可能与其该年度或其他年度其余工资单不一致。