NOV062024_02B5203 · 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：34246632 日期：2024年11月6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）

申请人是一名飞机飞行员，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能证明申请人有资格被归类为具有特殊能力的人士。审理主任还认定申请人未能证明符合国家利益豁免的资格。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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重新审查。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。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证类别的资格，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。

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)。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

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两部分审理方法在特殊能力人士情形中的适用性。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

审理人员随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明符合EB-2资格，其必须进而证明其值得对职位邀请要求给予"国家利益"方面的酌情豁免。本法第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，如果申请人证明以下各项，审理人员可作为酌情事项批准国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人于2002年开始在其祖国巴西为多家私营和包机公司担任飞行员。他还在2011年至2019年期间拥有一家航空支持运营公司。最近，申请人于2019年至2021年期间在I[已隐去]担任飞行员，并自2021年起在佛罗里达州I[已隐去]的一家包机公司担任飞行员。申请人经常前往美国，目前居住在佛罗里达州。当他于2022年6月提交申请时，申请人自2021年9月起一直在美国。申请人持有联邦航空管理局（FAA）颁发的航空运输飞行员（ATP）执照。

A. 特殊能力

要确立作为特殊能力人士的资格，申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件，概述如下：

(A) 与所主张特殊能力领域相关的学位；
(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 该专业或职业的执照或认证；
(D) 表明特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

如果上述标准不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。如果个人满足至少三项监管标准，本办公室随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否表明其专业程度显著高于该个人所在领域通常所遇水平。见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)

3 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批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

（讨论两部分审查，即首先清点文件，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）。另参见一般性规定6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人声称已满足除薪资相关标准之外的所有标准。审理主任认定申请人已满足六项标准中的四项（涉及经验、执照、会员资格和认可），并进而进行最终实质审查。因此，本办公室从该点开始讨论。

通过提供至少三类初始证据满足最低要求本身并不确立受益人事实上符合特殊能力分类的要求。审理人员还必须考虑证据的质量。在分析的第二部分，审理人员在为最终实质审查考虑整体申请时应综合评估证据。审理人员必须确定申请人是否以优势证据证明受益人具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出尽管申请人已满足三项标准的要求，但整体记录并未表明申请人拥有"显著高于航空业通常所遇水平的专业程度"。审理主任指出"支持信由过去的熟人撰写"，且申请人未提交证明其特殊能力的"独立或无偏见的信件"。审理主任还指出，一篇将申请人认定为某包机服务飞行员的已发表文章并未表明特殊能力，且申请人未证明其培训超出了"所有飞行员必须完成的行业标准培训"。

审理主任给予申请人提交额外特殊能力证据的机会。

作为回应，申请人声称其"至少符合6项标准中的6项，这表明他是一名具有特殊能力的飞行员"。申请人未回应最终实质审查或审理主任在RFE中提出的具体问题。

在审理主任的决定中，最终实质审查集中于记录的两个要素。审理主任承认申请人"提交了若干与所涉领域相关的培训结业证书"，但未证明"完成此类培训只能由最合格的飞行员进行。这些证书似乎属于行业标准要求，因为没有记录将其与更高水平的飞行区分开来"。

在上诉中，申请人未直接回应此问题，仅表示其"培训证书和执照应与记录中的全部证据结合评估。它们并非意图单独确立其特殊能力"。然而，申请人负有举证责任，须通过证明显著高于该领域通常所遇水平的专业程度，确立这些材料如何支持特殊能力的认定。在没有

客观证据确立飞行员中通常的培训和执照水平的情况下，申请人无法证明其资质表明特殊能力。

审理主任还讨论了申请人专业协会会员资格的证据，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)标准。审理主任指出申请人已确立"与飞行和航空电子相关的多个协会的会员资格"，但未确立这些会员资格仅限于具有所需高专业水平的飞行员。

在上诉中，申请人并未直接回应上述认定。相反，申请人主张审理主任未适当考虑整体记录。我们承认，最终实质审查必须基于对整个记录的考量。审理主任指出：“ 总体而言，申请人未能以优势证据证明其在所从事领域拥有的知识或专业程度远超其同行。 ”更具体地说，审理主任审查了两项主张标准中的局限性。此外，由于申请人引用了所主张的会员资格，考虑这些会员资格的具体情形是适当的。

申请人此前提交了与两个协会相关的材料。第一个是全国航空运输协会（NATA）。记录中的文件并未显示申请人是NATA的会员。记录中的网页打印件提及的是“ NATA的……会员公司 ”而非个人。因此，NATA材料既未涉及也未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的标准，且既未证明也未暗示申请人作为个人拥有显著高于其领域通常所遇的专业程度。

另一个协会是飞机拥有者和飞行员协会（AOPA），申请人在提交申请前五天加入。记录未表明AOPA要求任何特定专业水平。更进一步说，似乎准会员根本不需要是合格飞行员。记录中的网页打印件显示，AOPA的会员包括现役飞行员，但也包括“ 渴望学习飞行 ”的人，以及那些“ 对航空充满无限热情并希望与他人分享 ”的人。该打印件提及一个“ 会员 ”页面，包含“ 如何加入AOPA ”的信息，但申请人未提交该会员页面的打印件。

申请人未能证明AOPA是飞行员的专业协会，而非一个更广泛的航空爱好者组织，包括但不限于受雇于航空业的个人。

因此，审理主任在认定申请人已满足“ 会员资格 ”标准时似乎有误。

审理主任似乎还错误地授予了第二项初始标准。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的规定要求“ [由同行、政府实体或专业或商业组织]对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。 ”审理主任认定申请人通过提交“ 突出申请人成就的各种证书 ”满足了该标准。

然而，记录中的证书并未证明对航空业成就和重大贡献的认可。相反，它们显示申请人完成了各种培训课程。

当申请人主张满足“ 认可 ”标准时，他并未引用任何证书作为支持证据。相反，他指向“ 来自……客户、同行和专业组织的推荐信 ”以及一篇发表的文章。

申请人最初表示其“ 现任雇主[]通过《Business Airport International Magazine》认可了[其]技能和过往成就。 ”该文章的头条和焦点是该公司在其现有六架飞机机队中新增了一架[已隐去]。文章将申请人列为“ 受聘担任[已隐去]机长的三名飞行员之一 ”，并称其为“ 一名持有美国、巴西和卡塔尔执照的飞行员，最近担任机长，在[已隐去]上执行国际航班运送VIP乘客。 ”这段简短的个人简介信息并未指明对航空业的任何重大贡献。

申请人雇主和同事的信件提供了其职业生涯的细节，但未解释其成就如何构成该标准所要求的对行业的重大贡献。该法规的措辞要求“ 对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据 ”。因此，仅指明个人成就但未指明对行业或领域重大贡献的材料不足以满足法规要求。参见Matter of Echeverria, 25 I&N Dec. 512, 518 (BIA 2011)（认定在一系列法规要求中使用连词“ 和 ”“ 明确表明[申请人]必须满足[所列]各项要求 ”）。

其中两封信提及申请人“ 具有全国重要性的成就记录 ”，但信中描述的成就涉及雇主业绩和收入的改善，而非对整个行业具有重大意义的贡献。

申请人引用的信件和审理主任指出的证书似乎均未显示对行业或领域成就和重大贡献的认可。

在上诉中，申请人称其“ 拥有并经营自己的航空支持运营公司 ”且“ 拥有超过50项认证，包括多种机型等级，涵盖多种飞机。其飞行日志显示其累计飞行时间超过6,700小时。 ”申请人未解释这些事实如何有助于证明其专业程度显著高于该领域其他人。例如，申请人未证明其认证显示其接受的培训水平显著高于飞行员中通常所遇的水平。

记录中的许多证书证明申请人完成了短期培训课程，其中一些仅持续一天或一周。申请人未证明完成这些课程赋予了显著高于该领域通常所遇的专业程度。

申请人称“ FAA颁发的所有飞行员证书中仅有16%是ATP执照，被视为可获得的最高飞行员执照。 ”申请人未引用任何记录证据表明ATP执照要求或证明显著高于飞行员中通常所遇的专业程度。持有ATP执照的飞行员百分比可能具有相关性，如果更大比例的飞行员寻求该执照但只有少数合格，但

申请人未提交这方面的证据。某一特定专业的狭窄性并不必然证明该专业所需的专业水平。

申请人主张此前提交的“来自航空领域其他专业人士和专家的支持信”表明其“不仅对曾服务的公司产生了积极影响，而且对更广泛的航空业产生了积极影响。”申请人在上诉中引用了其中两封信，下文讨论。

[已隐去]南美销售区域副总裁表示，申请人对该公司飞机拥有“非凡”的知识，且其“技术专长确实对我们支持其工作需求的方式产生了重大影响。”该信息聚焦于申请人对雇主及其与供应商之一关系的影响，并未涉及对行业或领域的重大贡献。

第二封引用的信件来自一名自2022年起与申请人共事的飞行员。该飞行员赞扬申请人作为飞行员的长期经验，并表示申请人在FAA进行的……考试中“表现异常出色”。申请人未证明经验和通过考试是对行业或领域的重大贡献，也未解释这些因素如何“影响了……更广泛的航空业”。

其他提交的前雇主和同事的信件证明了申请人的经验并描述了其部分成就，主要从申请人的工作如何使雇主受益的角度。

申请人称：“这些信件突出了其不仅作为飞行员的经验，而且在大型航空公司和私营公司（包括其自己的公司）中担任各种领导角色的经验……与其他飞行员相比，他拥有独特的职业生涯。”相关考量不是申请人是否拥有与其他飞行员不同或更广泛的经验。相反，申请人必须证明其专业程度显著高于其领域通常所遇的水平。申请人未证明作为管理者或行政人员的经验赋予其作为飞行员显著更高的专业水平，而飞行员是申请人打算在美国从事的职业。

我们同意审理主任的结论，即申请人在最终实质审查中未证明其具备特殊能力。如上所述，审理主任在授予某些基础法规标准时似乎也有误，但该错误不影响最终实质审查或上诉的结果。

鉴于上述结论，申请人未履行其举证责任，证明其符合特殊能力个人的分类资格。

B. 国家利益豁免

待确定的剩余问题是申请人是否证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定申请人未满足Dhanasar国家利益测试的三项要件。

申请人在随申请提交的陈述中描述其拟议事业时表示：

我打算继续……在美国的航空领域工作，在那里我可以帮助填补美国众多且数量惊人的飞行员职位，并培训该领域的其他人……

……我在操作多种飞机方面拥有经证明的经验……

……我在作为飞行员的职业生涯中发展出了这套最重要的技能，这些技能可应用于任何公司、模拟机培训、地面培训、航空咨询公司、CRM（机组资源管理）培训以及航空领域。

申请人称“美国未来20年需要127,000名飞行员……公司将在未来五年内因飞行员退休而失去约8,000名飞行员。”

Dhanasar第一项要件，即重大价值和全国重要性，着眼于个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、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全国重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们寻找更广泛的影响。例如，一项具有雇用美国工人之重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。Id. at 889-890。

我们不会对拟议事业的重大价值提出异议，但我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其具有全国重要性。

申请人主张，其“作为飞行员工作的拟议事业具有全国重要性……因为它将有助于缓解航空领域显而易见的劳动力危机。”申请人引用了“行业报告和文章”，这些材料确立了航空的经济重要性并描述了合格飞行员的短缺。

这些文章和报告讨论的是全行业趋势和挑战。它们并未涉及申请人的具体拟议事业。申请人本人作为飞行员工作，只会填补一个空缺职位。他未解释其培训其他飞行员的意图将如何对全行业飞行员短缺产生重大影响，也未提供证据表明这一点。申请人提交了一封由一位航空学教授出具的专家意见信，该信表明申请人“将在美国从事具有重大价值和全国重要性的领域的工作”。然而，相关要求并非拟议事业处于“具有……全国重要性的领域”。申请人具体事业本身必须具有全国重要性。航空业的全国重要性毋庸置疑，但拟议事业是申请人作为飞行员工作并培训他人。该信作者未解释申请人的拟议事业将如何对“飞行员的严重短缺”产生具有全国重要性的影响。

在补证通知（RFE）中，审理主任指出，“ 分析应着眼于申请人打算做的事情的影响，而非具体的职业分类。 ”审理主任还指出，劳动力短缺“ 本身并不能确立[申请人]的工作将对更广泛领域产生影响，或以其他方式具有达到全国重要性水平的影响。 ”

作为回应，申请人主张其“ 拟议事业对美国航空格局具有巨大前景 ”，且“ 其作为飞行员的活动必将广泛影响航空领域以及其他具有全国重要性的事项 ”。申请人随后重复并详述了其“ 能够帮助填补……惊人的飞行员短缺 ”的论点，并称该短缺具有更广泛的影响，因为许多其他行业依赖航空，因而依赖飞行员。

申请人提交了一份修订后的“ 职业计划与陈述 ”，表明其“ 目标是通过作为飞行员工作以及‘ 通过飞行教学和培训机会向新飞行员和副驾驶传授[其]丰富经验 ’来帮助缓解美国的飞行员短缺。 ”申请人提交了关于飞行员短缺的已发表文章，但未提供任何细节说明其拟议事业将如何明显影响该短缺。

在驳回申请时，审理主任指出：

[申请人]提供了几篇讨论该领域劳动力短缺的文章。然而，国家利益豁免并非为解决这一问题而设立。…… 美国劳工部已通过劳工证程序及其Schedule A法规处理合格工人的短缺问题。在为本案件所寻求的裁量性国家利益豁免设定权衡标准时，Dhanasar并未表示短缺会影响该权衡，而是着眼于可能压倒“ 劳工证程序固有利益 ”的国家利益因素。Id. at 890-91。

正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有全国重要性，因为其不会更广泛地影响该领域，USCIS认定，本案申请人未能表明其拟议事业足以超越某一组织及其客户，或受益人将服务的个人，从而更广泛地影响该行业或领域。

在上诉中，申请人指出，在Dhanasar中，我们引用了“ 媒体报道和其他证据，记录了众议院军事委员会对高超音速技术发展的关注，并讨论了美国在这一研发领域进展的潜在意义。 ”Id. at 892。申请人指出，“ 这些文章并未具体讨论申请人的事业……。 ”申请人主张，此类“ 材料不必分析申请人具体拟议事业的前瞻性全国重要性。 ”

Dhanasar与本案的一个关键区别在于，Dhanasar中的申请人提供了其他具体证据，将其拟议事业与文章中讨论的具有全国重要性的问题联系起来。该申请人并非仅仅声称其拟议事业将以某种方式与这些问题相关；他能够指出在其领域引起关注的具体研究成果。此外，Dhanasar中的申请人从事的研究可能

影响其整个领域。Id. 研究成果可以传播和实施；一旦高超音速推进系统被开发出来，其技术可被纳入无限数量的发动机中。本案申请人未解释其拟议事业将如何对航空业产生可比的影响。

申请人称，他“ 不会单枪匹马地解决全国性的飞行员短缺，他也没有这样声称。但是，他将使自己能够培训并使数十名甚至数百名飞行员具备资格。 ”申请人未提供关于其将如何提供此培训的具体细节，也未解释此活动将如何明显缓解所谓的数十万甚至数十万名飞行员的短缺。此外，尽管申请人提交了几篇描述飞行员短缺的文章，但这些文章并未表明该短缺主要是由于缺乏培训机会所致，也未表明多一名培训教员将显著减少该短缺。

我们同意审理主任的意见，即申请人关于飞行员短缺的主张不足以确立其具体拟议事业的全国重要性。

上述结论决定了上诉的结果。对国家利益豁免主张的进一步讨论无法改变该结果。因此，我们对与申请人主张国家利益豁免资格相关的Dhanasar第二项和第三项要件保留意见。4

III. 结论

申请人未能确立作为特殊能力个人的分类资格。此外，申请人未能确立拟议事业的全国重要性。因此，申请人未能表明国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。