NOV152023_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：28566519 日期：2023年11月15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）

申请人是一名航空机械师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明其符合具有特殊能力个人的分类资格，也未能证明对所需工作要求（进而对劳工证）行使自由裁量豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

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)。我们对本事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作要求（job offer requirement）的豁免符合国家利益。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。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类别的文件：

(A) 官方学术记录，显示该[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授予的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该[非公民]在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该[非公民]曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的规定为：“ 如果上述标准不直接适用于受益人的职业，申请人可以提交可比证据以确立受益人的资格。 ”

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。1 如果申请人做到这一点，我们将随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体，并评估记录是否显示申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查：先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查加以考虑）。这一两步分析与我们的下述认定一致：“ 真相不能仅凭证据数量确定，而应凭其质量确定 ”，也与下述原则一致：我们 “ 对每一件证据的关联性、证明价值和可信度，无论单独还是在证据整体的背景下，进行审查，以确定待证事实是否很可能为真。 ” Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人具备资格，他们还必须确立对工作要求 “ 符合国家利益 ” 的自由裁量豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

1 USCIS已确认这一两步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。

II. 分析

申请人拟在美国担任航空机械师。德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其符合具有特殊能力个人的资格。审理主任认定，尽管申请人满足了六项标准中的至少三项——显示完成航空电子学学位的官方学术记录、在该职业中至少十年全职经验，以及取得与拟从事事业相关的认证和执照——但记录缺乏证据表明申请人的专业成就使其有别于其他航空机械师，以显示其具有该领域通常所遇显著更高的专长程度，而这是确立特殊能力所要求的。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定存在“ 错误的法律和事实结论 ”。申请人进一步主张，他们已提交“ 充足证据 ”，以优势证据证明其特殊能力，并且他们应获得国家利益豁免。

A. 具有特殊能力的个人

关于基础EB-2分类，申请人称其提交了满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下全部六项证据标准的证据。我们同意审理主任的决定，即申请人满足了六项所需标准中的至少三项。由于申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下六项监管标准中的至少三项，我们将在下文最终实质审查的背景下评估证据整体。

在上诉中，申请人主张，审理主任在最终实质审查后认定申请人不符合具有特殊能力个人的分类资格时，未能整体处理记录，而是“ 在其分析中分别处理特殊能力拼图的每一块 ”。相反，申请人主张，审理主任的正确问题应是“ 整体来看，记录是否以优势证据标准支持这样的认定 ”，即申请人拥有显著高于普通航空机械师的专长程度。为支持此主张，申请人主张记录反映了其“ (1) 由哥伦比亚军方认可的学术机构颁发的航空电子学学位，(2) 在哥伦比亚军方担任航空机械师近二十年的经验，(3) 涵盖多种不同机型的十余项认证，包括联邦航空管理局（FAA）授予的从业执照，(4) 在International Helicopter Association（HAI）等领域专业协会的会员资格，(5) 相对于同行获得异常高薪的历史，(6) 来自公共和私营部门同行在其职业生涯各个方面的推荐信[原文如此]，记载了其成功经历 ”。

尽管我们认可申请人的主张，但我们仍认定申请人未能证明其(1)学位；(2)工作经验；(3)认证和执照；以及(4)专业协会会员资格如何使其有别于其他航空机械师，以显示其具有该领域通常所遇显著更高的专长程度。例如，

申请人未能证明其记录与拥有相同学位、经验、认证、执照和会员资格的航空机械师相比如何。

关于工作经验，我们认可申请人关于其被认定为“ 哥伦比亚航空机械师中最精英阶层 ”之一并获得“ 第一技术员 ”称号的陈述。然而，申请人未能证明这些最高级评价所依据的基础。例如，尚不清楚这些评价是因多年在哥伦比亚军方的就业和/或服役而授予，还是为了认可申请人显著高于该领域通常所遇的专长。缺乏该信息，我们无法有意义地确定这些最高级评价应如何在我们的最终实质审查中加以考量。

申请人关于其相对于同行保持了高薪的断言也不充分，因为申请人未证明其薪资与处境相似的航空机械师相比如何。

申请人提供了一些信函，其中讨论了申请人的教育背景、资质认证以及在哥伦比亚军队担任航空机械师的服役年限。虽然这些信函确认了申请人的就业情况并赞扬其技能和能力，但它们未证明申请人如何拥有显著高于其职业中通常遇到的专长程度，也未以其他方式表明其作为航空机械师具有特殊能力。申请人也未证明其工作产生了超出其雇主及其作为航空机械师的具体职责之外的影响，且达到表明对该行业或领域作出成就和重大贡献的水平。

整体记录，包括上文讨论的具体证据，未确立申请人作为特殊能力个人的资格。尽管申请人至少满足了初始证据类别中的三项，但记录未证明申请人已获得显著高于科学、艺术或商业中通常遇到的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

B. 国家利益豁免

由于申请人未证明符合 underlying EB-2 签证类别的资格，我们无需处理申请人是否确立了对工作邀请要求（并因此对劳工证要求）的豁免符合国家利益这一问题。然而，为向申请人提供更完整的决定，我们将简要讨论该事项。

在上诉中，申请人援引了为支持申请而提交的证据以及为回应审理主任的证据请求（RFE）而提交的证据，并主张记录表明其拟议事业具有国家重要性。申请人进一步称，拟议事业将“ 广泛增进社会福利 ”，影响“ 政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”，并且“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ”

虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了裁决国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[2]，对归类为 EB-2 类别的申请人授予工作邀请（并因此劳工证）的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民的拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利于推进拟议事业的良好位置；以及 (3) 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。

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。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国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。此外，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外国国民拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“我们寻求拟议事业的更广泛影响”，并且“[一项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映了其获得航空机械师就业的意图，但申请人未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业能够充分延伸至其雇主之外，以与国家重要性相称的水平影响航空机械师领域、航空业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来实质性积极经济影响。例如，申请人提交了证明过往工作经历的文件，[已隐去]，以及其已获得[已隐去]的职位担任航空机械师。然而，申请人未证明其在[已隐去]的就业将如何转化为美国的经济利益，也未证明其就业将在该领域产生国家影响。申请人声称航空业存在航空机械师短缺，且航空机械师似乎不易获得。然而，记录未显示申请人在[已隐去]的就业将

[2] See also Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

对航空业或航空机械师领域产生广泛影响。第一项要件的焦点是拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其具体事业——担任航空机械师——在 Dhanasar 第一项要件下具有国家重要性。在没有足够信息或证据表明其工作可归因于任何预期的美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人作为航空机械师的服务给其雇主或区域经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立申请人拟议事业的国家重要性（如 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求），申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝处理并在此保留关于其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定 ”）；see also 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）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格获得或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。