NOV202023_08B5203 · 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：28880306 日期：2023年11月20日

对内布拉斯加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，并寻求豁免与该EB-2分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。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，本办公室认为审理主任未对提交的证据提供完整和准确的分析。因此，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其“ 符合国家利益 ”，从而值得对职位offer要求行使自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 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属自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

如前所述，审理主任的决定未提供完整分析，也未充分解释证据中的缺陷。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使答辩人获得有意义的機會在上诉中质疑该裁定）。

尽管认定申请人未确立国家利益豁免的资格，审理主任仍裁定：1）申请人符合特殊能力个人的资格，以及2）根据 Dhanasar 框架的第一项要件，申请人的事业具有实质价值和国家重要性。基于下述理由，本办公室认为记录缺乏支持这些结论的充分证据，并将此事发回重审，以使申请人有机会处理这些问题。

A. 特殊能力个人

首先，本办公室将处理审理主任关于申请人符合特殊能力个人资格的结论。2

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证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。3

(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颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；
(B) 现任或前任雇主的信函，显示该非公民在拟议职业中拥有至少10年全职经验；
(C) 从事该职业的执照或该职业或行业的认证；
(D) 该非公民获得表明特殊能力的薪资或其他报酬的证据；
(E) 专业协会会员资格的证明；或
(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

2 申请人未主张其符合持有高等学位的专业人士资格。
3 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)。

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。4 如果申请人做到这一点，则进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示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。

在本案中，审理主任裁定申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(C) 和 (E) 所列标准，从而满足上述六项标准中的四项。尽管承认满足这一门槛要求不足以确立EB-2分类的资格，审理主任未进行最终实质审查以解释认定申请人为特殊能力个人的依据。

尽管记录显示申请人满足其职业的基本学术和执照要求，并且是一名在其领域拥有超过二十年经验的合格飞行员，但申请人似乎并不具备显著高于其领域通常所遇水平的专业程度，从而使其符合特殊能力个人的资格。因此，审理主任的有利结论必须被撤销。发回重审后，审理主任可要求补充证据，然后在最终实质审查中考虑所有相关事实，并应解释其关于特殊能力问题的结论依据。

B. 国家利益豁免

接下来，本办公室将处理审理主任关于申请人事业满足 Dhanasar 第一项要件中实质价值和国家重要性要素的裁定。

审理主任未解释认定申请人事业具有实质价值和国家重要性的依据。然而，审理主任明确该有利裁定是针对申请人拥有并经营一所飞行学院~...._____,~ 的事业作出的，该学院将提供飞行员培训课程。本办公室注意到，提交申请时申请人并未表示有意拥有并经营自己的企业。相反，申请人讨论了其25年的飞行员职业生涯，并表示其事业是“ 在美国公司和其他目前面临飞行员极高需求的组织中谋求职位 ”。直到申请人回应证据请求（RFE）时，他才首次提及拥有并经营企业的意图。RFE回复还包括一份商业计划，进一步描述了变更后的事业，其主要目的是为在商业和私人航空领域工作的新飞行员和有经验飞行员“ 提供飞行培训课程 ”。申请人表示，他计划雇用有经验的飞行员作为飞行教员，这些教员将在“ 遍布美国、墨西哥和哥伦比亚 ”的六个国际地点之一提供服务。尽管商业计划中的“ 运营计划 ”部分提及总经理和“ 主要合伙人 ”，申请人未提供人员配置计划或招聘时间表，也未提供关于其自身职位的信息，例如他在这一变更后的创业事业中将担任的角色或履行的职责。

本办公室进一步注意到，申请人简历中列出的工作经验表明，其此前担任的职位均不涉及拥有企业，而是显示出长期的工作经历

4 USCIS此前已确认这一两阶段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。

作为飞行员，这与最初作为飞行员的拟从事工作一致，即申请人在提交本申请时所列出的工作。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。补证通知（RFE）的目的是获取信息，以澄清在提交申请时是否已确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、103.2(b)(8)、103.2(b)(12)。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合美国公民及移民服务局（USCIS）的要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

因此，发生重大变更后的拟从事工作本不应成为审理主任分析申请人国家利益豁免资格的基础。由于审理主任对该变更后工作的依赖影响了申请人国家利益豁免资格的分析，包括该工作是否具有实质价值或国家重要性，我们将撤销审理主任的决定。

尽管审理主任的决定存在缺陷且我们予以撤销：记录中的证据似乎并未表明申请人满足了 Dhanasar 所确立的分析框架的要求，该框架要求申请人证明：(1) 其工作具有实质价值和国家重要性，(2) 其处于有利地位以推进该工作，以及 (3) 权衡之下，豁免职位要求将有利于美国。然而，由于审理主任的决定未将 Dhanasar 框架正确适用于记录中的事实，我们将发回重审，以作出新的决定，并进一步考虑申请人能否证明其满足高等学位专业人士的标准。

裁定：审理主任的决定予以撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。