OCT242022_01B5203 · 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：23052630 日期：2022年10月24日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、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身份获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其作为特殊能力个人的资格，也未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为证明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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

科学、艺术或商业领域的特殊能力，指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。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。然而，通过提供至少三类初始证据满足最低要求本身并不确立该个人事实上符合特殊能力要求。参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policymanual。在分析的第二部分，审理人员应在对申请进行整体最终实质审查时综合评估证据。同上。审理人员必须确定申请人是否以优势证据证明其专业知识程度显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的程度。同上。

此外，尽管该法和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人已证明符合EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

第二项要件将重点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

由于申请人未表明或证明其符合持有高等学位的专业人士成员资格，申请人必须至少满足特殊能力个人分类的监管标准中的三项。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人满足了四项监管标准，但其未表明其专业知识程度显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的程度。在审查记录中的证据后，我们不会推翻审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下执照标准的决定。然而，基于下文进一步讨论的理由，我们将撤销审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)项下官方学术标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)项下十年全职经验标准以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下会员资格标准的决定。4

显示外国人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、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

如上所述，尽管审理主任认定申请人满足该标准，我们将撤销该决定。记录显示，申请人提交了其雇主出具的“ 证书 ”，表明申请人“ 已参加 ”三门课程。此外，申请人提供了来自[已隐去]的“ 学习证书 ”

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 审理主任还认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)项下薪资标准以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项下成就和重大贡献认可标准。申请人在上诉中未对这些标准的审理主任认定提出异议。未在上诉中提出的问题或主张视为放弃。参见Rizk v. Holder, 629 F.3d 1083, 1091 n.3 (9th Cir. 2011)（认定未在书面论证意见中提出的问题视为放弃）。

反映其“曾是‘商业飞行员’课程的[已隐去]学生”并完成了各科目。

该标准的争议点在于，所提供的人员是否具备8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)规定所要求的“[a]n official academic record showing that the alien has a degree, diploma, certificate, or similar award from a college, university, school, or other institution of learning relating to the area of exceptional ability”（显示该外籍人士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所授予的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学业记录）。5 然而，申请人未能证明所提交的证书是来自符合该监管标准的实体的“official academic record[s]”（官方学业记录），证书本身也未表明其构成官方学业记录。此外，尽管证据显示申请人参加并完成了课程，但文件并未证明其获得了“a degree, diploma, certificate, or similar award”（学位、文凭、证书或类似奖项）。另外，申请人未证明lorl I符合该监管标准下的“a college, university, school, or other institution of learning”（学院、大学、学校或其他学习机构）；其未提供背景信息或其他反映该机构作为学院、大学、学校或其他学习机构地位的证据来支持该记录。

基于上述理由，申请人未能证明其满足该标准；因此，我们撤销审理主任对该标准的认定。

由现任或前任雇主出具的证明信，显示该外籍人士在为其寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

我们基于以下理由撤销该标准。申请人提交了一封题为“WORK CERTIFICATE”（工作证明）的信函，由l I出具，其中称申请人“自2004年8月10日起在我公司担任COMMANDER A319”。此外，申请人提供了关于其2018年飞行小时数的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)规定“[e]vidence in the form of letter(s) from current or former employer(s) showing that the alien has at least ten years of full-time experience in the occupation for which he or she is being sought”（由现任或前任雇主出具的证明信，显示该外籍人士在为其寻求的职业中拥有至少十年全职经验）。6 此外，8 C.F.R. § 204.5(g)(1)还规定，与合格经验或培训有关的证据应以现任或前任雇主或培训者出具的信函形式提供，并应包括对个人所履行职责或所接受培训的具体描述。在本案中，工作证明信未表明申请人拥有至少十年“full-time experience”（全职经验）。尽管该信函称其自2004年起受雇，但信函未说明申请人是否以全职身份受雇，或是否在l I拥有至少十年全职经验。

由于雇主信函未显示申请人拥有至少十年全职经验，我们撤销审理主任对该标准的认定。

5 另见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
6 另见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

审理主任基于申请人为l I飞行员工会会员而认定其满足该标准。由于记录不支持监管要求，我们将撤销审理主任对该标准的认定。

记录显示，申请人提交了一封来自 Pilots Union of 的 的信函，其中称：_____
Pilots Union of I的根本使命是捍卫劳动权利，以最高水平维护 I飞行员的安保与效率，他们隶属于该工会并寻求有效解决与公司及航空当局之间产生的争议，以在基于正义、公平和公正对待价值观的有利工作环境中改善生活质量。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)规定“ [e]vidence of membership in professional associations ”（专业协会会员资格的证据）。7 在此，申请人未证明其作为Pilot Union of c=]的会员等同于其作为“ professional ”（专业）协会的会员。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)包含以下相关定义：“ [p]rofession means one of the occupations listed in section 101(a)(32) of the Act, as well as any occupation for which a United States baccalaureate degree or its foreign equivalent is the minimum requirement for entry in the occupation. ”（“ 专业 ”指该法第101(a)(32)条所列职业之一，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 在本案中，申请人未说明工会附属协会如何符合专业协会的资格。文件未反映Pilot Union of l I的会员群体由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成，或该组织在其他方面构成符合该监管标准的专业协会。

因此，申请人未能证明其满足监管要求，我们撤销审理主任对该标准的认定。

III. 结论

基于上述理由，申请人仅就一项标准确立了资格，而其必须满足至少三项标准。因此，我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到了特殊能力分类所要求的专业水平。此外，我们无需就是否作为自由裁量事项，其根据Dhanasar分析框架有资格或以其他方式值得国家利益豁免作出决定。因此，

7 另见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
8 该法第101(a)(32)条将“ the term 'profession' shall include but not be limited to architects, engineers, lawyers, physicians, surgeons, and teachers in elementary or secondary schools, colleges, academies, or seminaries. ”（“ 专业 ”一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。）

我们保留这些问题。9 基于上述理由，上诉被驳回，每一项均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

9 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）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, n.7（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。