SEP102024_07B5203 · 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：33380391 日期：2024年9月10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）

申请人是一名航空维修专家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，认定记录既未证明申请人符合具有特殊能力人员的资格，也未证明申请人作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交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。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。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 如果申请人满足该要求，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专长程度并将

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员情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性有利于美国国家经济、文化或教育利益或福利。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求进行“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项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，豁免工作要求将有利于美国。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

申请人主张其有资格作为具有特殊能力的人员获得EB-2分类。审理主任认定申请人满足了六项标准中的两项：其在特殊能力领域拥有学位以及在该职业中拥有十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A),(B)。审理主任指出，申请人未证明其薪酬表明特殊能力，且推荐信未确立对行业或领域成就和重大贡献的认可。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D), (F)。在上诉中，申请人主张审理主任未正确分析记录中关于 § 204.5(k)(3)(ii)(D), (F) 这两项标准的证据和信息。然而，其在上诉中未涉及任何其他标准，例如8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的(C)和(E)项。未在上诉中提出的问题视为放弃。See, e.g., Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021) (citing Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012))。因此，本办公室的分析将仅涉及上诉中提出的问题。经对证据进行重新审查，本办公室认定申请人未满足六项要求标准中的至少三项，也未证明其拥有显著高于其领域通常所遇专业水平的专长程度。

审理主任指出，申请人未证明其薪酬表明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)下的特殊能力。审理主任注意到，提交的纳税申报表来自2021年，但记录中的薪酬调查来自2023年；因此，证据不具可比性。在上诉中，申请人主张证据具有可比性，因为薪酬每年上涨，但申请人2021年的薪酬高于2023年薪酬调查，这表明其相对于该领域其他工作人员的特殊能力。然而，除了提供不同时间段的数据进行比较外，提交的薪酬证据的另一个问题是记录未确立申请人2021年的就业和收入来源。纳税申报表报告了其2021年的总收入，但记录仅确立其截至2019年的就业。因此，本办公室无法确定申请人2021年的薪酬是否作为“2023年哥伦比亚航空

3 See Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023) (joining the Ninth, Eleventh, and D.C. Circuit Courts (and Third in an unpublished decision) in concluding that USCIS' decision to grant or deny a national interest waiver is discretionary in nature)。

2023年哥伦比亚技术员薪资。”由于我们无法确认他在2021年的职位名称和工作地点，我们无法认定这是可比证据。此外，记录中还包含申请人的2020年纳税申报表，其中同一项总收入项目显示为“0”。看来他在2020年可能完全没有收入，这引发了更多关于他2021年如何获得收入的问题。由于记录中没有关于申请人薪资及同期工资数据的充分信息，记录不能证明其薪资水平体现了特殊能力。

此外，审理主任认定申请人提交的推荐信描述了申请人的“能力、经验和积极的个人特质”，但未具体说明其如何因对行业或领域的成就和重大贡献而获得认可。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

在上诉中，申请人主张这些信件确实表明其认可和贡献。其重点提及了几封信件，本办公室已予审查。其重点提及的第一封信谈到申请人因“对海军航空的杰出服务”而获得奖章，以及其作为军事教官的知识和培训。申请人主张，“培训军事人员的航空能力是对该领域的重大贡献，因为通过这种培训[申请人]直接促进了军事行动的安全和成功，这是高风险事项。”这封信确实确认申请人因其“[作为]领导者的素质和作为航空维修士官的经验”而获得奖励，且其确实担任军事教官，但未讨论任何可归因于申请人的“对行业的重大贡献”。尽管这封信谈到申请人对雇主的贡献以及其协助的军事行动的安全和成功，但未描述对航空或航空维修行业的任何重大贡献。

下一封信谈到申请人获得两枚奖章并被选中“赴海外执行课程”。最后一封信谈到推荐申请人担任新职位和因其“卓越的专业精神和军事美德”而获得奖章，以及其教授的课程。这些推荐信均描述了申请人如何因其对直接雇主的贡献及其在该领域的经验而获得同行认可，但未谈到对航空或航空维修领域的更广泛贡献。本办公室认可申请人在其领域非常有经验；然而，记录未确立其对行业做出了重大贡献，因此该标准未获满足。

基于上述理由，证据未能证明申请人符合作为特殊能力个人的资格要求，因此不符合EB-2类别的条件。由于申请人未能证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)规定的最低必要标准，我们无需进行最终实质审查。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行了整体审查，结论是记录不支持认定申请人已证明其拥有的专业程度显著高于其所在领域通常遇到的水平。

虽然我们未逐项讨论每一份证据，但我们已审查并考虑了全部记录。申请人未能证明其符合作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的EB-2类别资格，因此不符合

国家利益豁免的条件。虽然申请人在上诉中主张其满足Dhanasar分析框架下的全部三项要件，但我们保留对这些问题不发表意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

我们依据优势证据标准认定，申请人未能证明其符合作为特殊能力个人的资格，或其在其他方面符合基础EB-2移民签证类别的资格，因此作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的条件。

裁定：上诉被驳回。