SEP122023_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：26582011 日期：2023年9月12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）

申请人是一名飞机维修技师，寻求以特殊能力个人的身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合基础EB-2资格或国家利益豁免。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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。

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。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此分类的资格。2 如果

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此前已确认此两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

申请人如此做到，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第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案指出，USCIS可酌情3批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。4

II. 分析

A. 特殊能力标准

审理主任认定申请人满足了证明特殊能力所需六类证据中的以下三类：

- 官方学术记录，显示该个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的学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)；
- 从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)；以及
- 专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

然而，审理主任认定申请人未证明其具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度；申请人未确立其为具有特殊能力的个人，因此不符合EB-2分类的资格。

在上诉中，申请人提交了书面论证意见和支持文件。申请人称审理主任的决定“包含大量法律和事实上的错误结论”，主张申请人符合其余三类证据标准以确立特殊能力，并应基于其在全部六类标准下的资格获得最终实质审查。

3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

4 关于此三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

B. 最终实质审查

为确定申请人是否证明其具有显著高于航空领域通常所遇水平的专业程度，审理主任评估了全部记录。审理主任认定申请人未证明其持有此种专业程度。在解释其决定时，审理主任重述了其关于申请人未满足的证据标准的结论。关于申请人确实满足的证据标准——其飞机航线技师认证的证据、其来自联邦航空管理局（FAA）和民航特别行政单位的执照，以及其在专业航空维修协会（PAMA）的会员资格——审理主任认定其资格对于航空业普通维修技师而言属典型水平，因此申请人未证明其技能水平使其符合特殊能力个人的资格。

在上诉中，申请人列出了“ 飞机维修各领域的大量认证 ”，称这些认证表明其资格并非航空业普通专业人士的典型水平。本办公室注意到，所列证书中有若干份的日期晚于申请提交日期，因此不能作为证据予以审查。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。其他认证涉及雇主向申请人提供的内部培训。这种常规的在职培训不能证明申请人具有超出其领域其他人通常所具备的专业能力。

在其书面论证意见中，申请人引用了应证据请求（RFE）而提交的职位招聘，其中包含基本资格要求。申请人主张如下（按原文引用）：

这就是市场上每个飞机机械师职位空缺的方式，因为很难找到像上诉人这样具有如此全面和特殊资格的专业人士。航空维修领域大量的职位空缺表明了飞机维修领域普通专业人士的典型资格是什么。相比之下，它也反映了[已隐去]的能力和才干的特殊性。

这些职位招聘要求高中文凭及某些执照、证书，以及两到五年各类维修经验。虽然记录表明申请人拥有超过五年的经验，但记录中的证据未能确立其能力显著超出对一名资深飞机维修技师的通常预期。

为证明对行业或领域的成就和重大贡献获得认可，5 申请人最初提交了同行信函，称赞其工作的各个方面，包括其领导力、专业精神、组织能力和技术知识；其中一封信称申请人“ 总是出色地处理其所有项目 ”。虽然审理主任认可了这些信函的内容，但认定“ 它们未提及对成就和

5 见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

行业重大贡献的认可。”在上诉中，申请人重申这些信函的内容证明了申请人的特殊能力。经审查，本办公室同意审理主任的评估；尽管在同行看来申请人可能出色地完成了工作，但该表现仅限于其为特定雇主所做的工作。记录中未包含任何超出该雇主范围的成就或贡献认可的证据。申请人未确立其因对行业或领域的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。

关于审理主任就申请人是否已证明其在所寻求的职业中拥有至少十年全职工作6 所作的决定，7 申请人提出两个问题。首先，申请人主张全职工作被定义为每周35个工作小时，8 或每个工作日七小时，并称“ 申请人全年所有工作日都在工作。”在计算申请人的工作经历时，审理主任认定2010年8月23日至2011年8月26日期间的工作不符合全职工作的条件，因为其雇主来信中所述的工作小时数加起来不等于所主张的369天。然而，记录显示这些小时数并非指其工作时间，而是指其在受雇之前为完成技术学位课程所修完的课时。因此，无论全职或兼职身份如何，这些小时数均不可计入工作经历的计算。此外，尽管记录显示申请人雇主来信中提及的受雇期间在飞机维修领域累计超过十年的工作，但这些期间并未证明其在所寻求的职业中拥有至少十年全职工作。只有提及2019年5月25日至2021年1月8日受雇期间的那封信证明申请人是全职受雇的；记录中不包含显示其在任何其他所主张的受雇期间全职工作的证据。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。其在此未能做到。

其次，审理主任认定，所提交的显示2019年5月25日至2021年1月8日受雇期间的证据不能作为“ 有效 ”证据被接受。该证据是应补证通知（RFE）而提交的，审理主任的理由是，由于该受雇期间既未在原始记录证据中提及，也未在劳工部表格ETA 750（外籍劳工就业证明申请）中提及，该证据的可信度受到质疑。9 审理主任还援引了有关引入新事实10 和申请重大变更11 的先例裁决。排除该受雇期间导致申请人的工作经历

6 在决定的最终实质审查部分，审理主任与其先前关于申请人未证明其拥有至少十年全职工作的认定相矛盾；审理主任称申请人已证明其“ 自2010年以来在该行业的全职经历 ”。我们将遵从审理主任在决定前文对申请人工作经历的分析，并推定该矛盾系错误所致。

7 参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

8 尽管申请人错误地援引了适用于EB-5类别的8 C.F.R. § 204.6(e)所定义的全职工作，但其正确之处在于，每周35小时被视为EB-2类别的全职工作。参见 Memo, Farmer, Admin. for Reg'l. Mngm't., Div. of Foreign Labor Certification, DOL Field Memo No. 48-94 (May 16, 1994)。

9 参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 (BIA 1988)。

10 参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。

11 参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169 (Assoc. Comm'r 1998)。

经历总计不足十年。在上诉中，申请人主张该雇佣信符合8 C.F.R. § 204.5.(k)(3)(ii)(B)的要求，并称“ 如果该证据是随答复提交的，记录中不存在不一致之处。 ”我们不同意。审理主任指出了初次申请与补证通知答复之间的不一致之处。这些不一致之处尚未通过独立、客观的证据（例如工资记录）加以解决，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。申请人未能证明其在所寻求的职业中拥有至少十年全职工作。

关于审理主任就申请人是否已证明其已获得表明特殊能力的薪酬或其他服务报酬12 所作的决定，申请人最初提交了一份美国国税局非雇员补偿表1099-NEC，涉及其2020年的受雇情况，显示其在哥伦比亚担任飞机机械师期间赚取了19,231.81美元。在答复补证通知时，申请人称，根据经济研究所（ERI）的数据，“ 哥伦比亚飞机机械师的年平均工资为COP $41,129,180（约合USD $8,933.16）。 ”该答复包含一个脚注，链接至似乎是ERI网站上有关哥伦比亚飞机机械师信息的网页。审理主任认定如下：

所引用的网页链接未在记录证据中找到。仅凭记录而无支持性实质证据来支持主张，在这些程序中是不够的。参见 Matter of Treasure Craft of California, 14 I&N Dec. 190 (BIA 1972)。

在上诉中，申请人提交了所引用的网页，该网页显示哥伦比亚飞机机械师的平均工资为COP$41,615,756。我们注意到，该网页似乎并未提供2020年的平均工资；该网页显示其最后更新于2023年1月。同样值得注意的是，记录中不包含换算率，以显示申请人2020年的收入与2020年哥伦比亚飞机机械师平均工资的比较情况。申请人未能证明其已获得表明特殊能力的薪酬。

在其书面论证意见中，申请人援引了USCIS政策手册，13 称：

至关重要的是要理解，每一项标准本身并不需要显示申请人具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度，而是“ 审理人员在为最终实质审查而整体考虑申请时，应综合评估证据。 ”

综合整体考虑，基于上述理由，记录证据未能证明申请人拥有显著高于航空领域通常所遇专业水平的专长程度。申请人未能证明其作为具有特殊能力的个人符合EB-2类别的资格。

12 参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。
13 参见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其他论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性争点）。

III. 结论

记录未能证明申请人符合EB-2类别的资格。我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。该申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。