SEP142023_05B5203 · 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

案卷编号：28088430 日期：2023年9月14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）

申请人是一名商业航空公司飞行员，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。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附带的职位offer要求给予国家利益豁免。参见该法第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）可酌情批准对所需职位offer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，认定虽然申请人拟从事的事业具有实质价值，但记录未能证明申请人作为特殊能力个人符合国家利益豁免的资格。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 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。

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。

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该分类的资格。2 若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据

1 若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此前已确认这一两步骤审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

在整体上是否显示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。

若申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其值得对职位offer要求给予"国家利益"方面的酌情豁免。Id. 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，若申请人证明以下各项，USCIS可作为酌情事项3批准国家利益豁免：

- 拟从事的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以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。4

关于申请人在EB-2分类下的资格，审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(C)和(E)项的资格标准。审理主任审查了与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)和(F)项资格标准相关的已提交证据；审理主任说明了该证据为何未能证明申请人在其所寻求从事的职业中具有至少十年全职经验，以及该证据为何未能显示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。审理主任解释称，所提交的信函不符合监管要求。5 其前雇主出具的信函未说明申请人在所主张的雇佣期间是全职还是兼职工作，也未包含其工作职责的描述。审理主任还指出记录中关于申请人所主张的雇佣日期存在不一致之处，且在回应补件通知时未予解决。6 审理主任进一步解释称，申请人同事出具的信函虽赞扬其专业知识和职业道德，但未就申请人的工作成就如何构成对行业或领域的成就或贡献提供见解。审理主任还指出，支持信函未经独立、客观证据的佐证以证实其内容，或以其他方式证明申请人因对行业或领域的任何重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。审理主任对已提交的证据——包括申请人的执照、认证和会员资格——进行了详细的最终实质分析，并认定申请人不具有显著高于其职业中通常所遇水平的专业程度。审理主任结论认为，申请人作为特殊能力个人不符合EB-2分类的资格。

审理主任还依据 Dhanasar 框架的三项要件审议了申请人的资格。审理主任解释了记录中的具体证据——例如信函

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 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
5 见 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。
6 见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（指出申请人必须以独立客观证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在，且对申请人证据任何方面的怀疑可能导致对剩余证据可靠性和充分性的重新评估）。

支持信函、申请人的职业计划以及行业报告——为何未能证明申请人拟继续其商业飞行员工作的事业具有国家重要性；其处于有利地位以推进该事业；或豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中主张USCIS"错误地否决了"该申请并"施加了超出条例规定的新颖实质性和证据性要求"。然而，申请人未指明所施加的任何不寻常要求，也未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。7 申请人还主张（未作进一步解释）审理主任适用了比优势证据更严格的证明标准8，且"未给予应有考虑"已提交的证据。申请人的书面论证意见强调其作为飞行员的资格以及解决飞行员短缺问题的重要性9，并重申了关于其拟从事事业的经济影响主张，而这些主张未获记录中具有证明力的证据的证实。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在上诉中，申请人未提供足以推翻审理主任认定的论点或证据。

本办公室采纳并维持审理主任的决定。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法已"被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受"）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的立场，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要其对案件给予"个别化考量"）。

命令：上诉被驳回。

7 上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。
8 见 INS v. Cardoza-Fonseca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（将"更可能 than 不"讨论为事件发生概率大于50%）。
9 尽管审理主任的决定中未具体涉及，本办公室注意到申请人未解释其作为单一飞行员的就业将如何影响航空业的飞行员短缺问题。