SEP202024_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

案号：24217138 日期：2024年9月20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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明申请人符合特殊能力个人的资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免所要求的工作邀请（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据 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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

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等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)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)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类之一的文件。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 若申请人满足上述要求，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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 美国公民及移民服务局此前已确认该两步审理方法适用于特殊能力个人。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

在整体上是否表明其被认可具有所需的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立了基础 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。虽然法律和相关法规均未界定“ 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）可作为酌情事项3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 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，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

如上所述，审理主任认定记录未能证明申请人符合特殊能力个人的分类资格。具体而言，尽管申请人主张其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)、(C) 和 (F) 的要求，审理主任认定申请人满足 (A) 和 (C)。在上诉中，申请人未继续主张其满足关于在所寻求职业中至少十年全职经验的证据标准。因此，本办公室认为该问题已被放弃。4 在上诉中，申请人重申其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的要求。基于下述理由，记录未能证明申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项标准中的至少三项。

A. 对行业成就和重大贡献获得认可的证据

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 规定须提供“ [e]由同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献给予认可的证据 ”。审理主任讨论了为支持该标准而提交的两封信函，一封来自申请人的前雇主，一封来自其现任雇主。审理主任承认这些信函赞扬了申请人的工作，但未详细说明申请人作为整体对行业或领域的成就和重大贡献所获得的认可。

3 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
4 参见 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中所处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。另参见 Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005), 引用 United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998); Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（原告的诉求因其未向 AAO 提出上诉而被放弃）。

整体上。在上诉中，申请人重申了初始申请中以及回应审理主任补充证据要求时所作的陈述，并未提供任何新的证据或论点以推翻审理主任的认定。

对于该标准，申请人必须证明其关于由同行、政府实体或专业或商业组织对航空行业或领域的成就和重大贡献获得认可的主张很可能属实。参见同上。来自申请人前雇主和现任雇主的信函与该问题相关，因为其来自商业组织，但其证明价值极小。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)；另参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。
来自申请人前雇主的信函，由一名机长兼培训总监撰写，确认申请人曾受雇为副驾驶。该信函大部分内容讨论了申请人如何在其作为副驾驶的普通职责之外工作，并“ 在2015年委内瑞拉发生危及生命的生态灾难时，志愿执行人道主义飞行任务将受害者运送至安全地点，执行了值得高度赞扬和勇敢的非凡救援任务 ”。作者指出，申请人“ 激励了其他飞行员，在危难时刻树立了勇敢和无私主动的榜样 ”，并且他能够凭借其技术能力和专业素养完成该任务。虽然本办公室同意申请人执行了一项令人钦佩的任务，但该信函并未说明申请人在此次灾难救援中的志愿工作如何表明其获得了对航空行业或领域的成就和重大贡献的认可。除此之外，对某一特定实体的成就或重大贡献并不自动成为对更大行业或领域的成就或重大贡献，仅仅因为该实体在更大的行业或领域内运营。

尽管来自申请人现任雇主的信函也相关，但其证明价值同样极小。来自申请人现任雇主的信函表明其打算雇用申请人，并简要概述了其职责。该信函还指出，申请人“ 在 McDonnell Douglas MD-83 飞机上执行了各种国际航班 ”，并“ 在 COVID-19 疫情期间协助执行了重要的救援任务，涉及将滞留美国境外的人员运送回美国 ”。虽然该信函详述了申请人的成就和贡献，但并未解释这些成就和贡献如何显著影响航空行业。因此，来自申请人现任雇主的信函的证明价值被削弱。由于记录中不包含由同行、政府实体或专业或商业组织对航空行业或领域的成就和重大贡献给予认可的证据，其不满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的标准。

B. 保留问题

根据上述分析，申请人未能证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项标准中的至少三项。由于申请人未满足初始证据要求，本办公室无需进行最终实质审查以确定证据在整体上是否表明其被认可具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出认定和决定

对其所达结果并无必要）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

II. 国家利益豁免

申请人未能证明其符合所请求的EB-2分类资格，因此作为自由裁量事项不符合获得国家利益豁免的条件。尽管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，且主张审理主任认定相反的结论有误，但我们将保留这些问题不作处理。见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25-26；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

由于申请人未提交充分证据以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中的三项，申请人未能证明其有资格被归类为科学、艺术或商业领域的特殊能力人士。因此，该申请将继续被拒，上诉将基于上述理由被驳回，上述各项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

裁定：上诉被驳回。