APR042023_02B5203 · 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：26407717 日期：2023年4月4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（国家利益豁免）

申请人是一名飞行员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2移民分类的资格。此外，审理主任认定申请人不符合资格、也不应获得工作要求豁免的国家利益豁免。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。

一、法律

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须持有美国博士学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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标准的文件。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

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以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。

申请人如此提交，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须确立其应获得对工作要求豁免的“国家利益”自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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）可作为自由裁量事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议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议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、EB-2分类

申请人提交了其作为商业飞行员职业生涯的证据，并在表格I-140（外籍劳工移民申请）上表明其拟议事业的职位名称为“商业和私人飞行员”。他未在记录中提供该事业的更详细描述，仅表示其意图是“作为一名杰出的、经验丰富的航空运输飞行员工作”。

A. 持有高级学位的专业人士

由于申请人未在其初始提交中或在对审理主任证据请求（RFE）的答复中表明其意图以持有高级学位的专业人士身份还是以特殊能力个人身份取得资格，本办公室将对两者均予考虑。关于前者，申请人未主张或提交证据证明其持有美国学士学位或外国同等学位，而这是取得资格所需的最低教育水平。相反，在ETA表格9089（永久就业认证申请）上，他表明其获得的最高教育水平为副学士学位。尽管他在一份职业成就简要概述中列出了一个理学学士学位，但没有证据证明该学位或其他可能等同于所述副学士学位的学位。

申请人还在表格J部分勾选了“其他”选项，但这似乎是指其职业生涯中完成的众多培训课程，有多份证书和其他证据为证。由于没有证据表明这些证书中的任何一份等同于美国学士学位，记录未能确立申请人符合持有高级学位的专业人士资格。

3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定在性质上属于自由裁量）。

B. 特殊能力个人

关于申请人作为特殊能力个人的资格，审理主任查看了ETA表格9089并认定“ 该职位的最低要求并不表明其需要一名具有特殊能力的外国人 ”。然而，在得出这一结论时，审理主任依据的是与劳工认证程序相关的判例法。由于申请国家利益豁免的个人寻求避免EB-2分类的工作要求，从而避免劳工认证程序，该判例法不适用于此类申请。此外，法规或相关条例中并无要求寻求国家利益豁免的申请人必须证明其事业需要一名具有特殊能力的人员。本办公室因此撤回审理主任决定中的该部分内容。

由于申请人未明确其意图以高级学位专业人士还是以特殊能力个人身份取得资格，其也未明确意图符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下哪一项证据标准，在上诉中亦未明确。尽管如此，本办公室将简要论述已提交相关证据的每一项标准。4 然而，本办公室不会考虑其在上诉时提交的额外证据。在此种情形下，即申请人已被通知证据存在缺陷并已获得对该缺陷作出答复的机会时，AAO不会接受首次在上诉时提供的证据。Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988); Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。审理主任的RFE已通知申请人证据标准项下的证据缺陷，为其提供了充分的通知和答复机会。

显示该外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构颁发的学位、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，记录包括申请人在其飞行员职业生涯中获得的若干证书，其中大多数与其驾驶不同型号和类型飞机的执照有关。然而，除一份外，这些证书均未附有官方学术记录，列明所完成的课程、所获成绩以及学分或学时数。由 航空培训与评估中心签发的证书表明申请人完成了航空运输飞行员课程，并列出了所修课程及每门课程所用学时。然而，记录不足以确立该签发机构符合商业航空领域教育机构的资格。

记录还包括申请人在 大学学院所修课程的成績单。然而，随附该文件的英文翻译未按8 C.F.R. § 103.2(b)(3)妥善认证，因此不能予以考虑。此外，即使该翻译已由译者认证为完整准确，该学习课程似乎与申请人所主张的作为飞行员的特殊能力领域无关，因为大部分课程涉及经济学或市场营销。

4 记录中不包括初始提交的或在对审理主任RFE的答复中提交的、与8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(D)、(E)和(F)项下标准相关的证据。

基于上述理由，证据不足以确立申请人符合该标准。

由现任或前任雇主出具的证明信，显示该外国人在其被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)

该标准要求以现任或前任雇主的信函形式提供证据。虽然申请人提交了朋友和同事的信函，证明其在航空业拥有45年经验及超过13,000小时飞行时间，但这些不足以满足该标准。

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)

申请人提交的文件显示其持有委内瑞拉和美国的商业及航空运输飞行员执照。但该证据显示所有这些执照均在本申请提交日期之前早已过期。由于该法规以现在时措辞，该证据不足以证明截至申请提交之日，申请人持有符合该标准的执照。5

C. 最终实质审查

根据上述讨论，申请人未提交满足任何证据标准要求的证据。因此，其未满足作为特殊能力个人分类的初始证据要求，我们无需进行最终实质审查。尽管如此，我们已审查全部记录并认定，该记录不能证明申请人已被认可具有显著高于该领域通常水平的专业程度。具体而言，尽管其似乎拥有多年商业航空公司飞行员经验并通过培训保持其熟练程度，但证据并未表明其在同行中脱颖而出，或已被认可具有该分类所要求的高程度专业知识。

III. 国家利益豁免

由于申请人未确立其符合 underlying EB-2 移民分类的资格，其不符合国家利益豁免的条件。此外，申请人未在上诉中具体质疑审理主任关于其国家利益豁免主张的任何结论，因此我们视为该主张已被放弃。参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。

5 审理主任在其补证通知中表示该标准已满足，但在其最终决定中未处理该标准或任何其他证据标准。

III. 结论

申请人未确立其符合 underlying EB-2 移民分类的资格，无论是作为持有高级学位的专业人士成员还是作为特殊能力个人。此外，其未具体质疑审理主任关于其国家利益豁免请求的结论，也未以其他方式表明其符合该豁免的条件并 otherwise 应获该豁免。该申请将继续被拒。

裁定：上诉被驳回。