AUG012023_01B5203 · 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：27441183 日期：2023年8月1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）

申请人是一名航空与航空业飞行员，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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，认定记录未能证明申请人是具有特殊能力的个人，且豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人主张审理主任忽视或轻视了为支持其申请而提交的大量证据，且未就其职业资格和实质条件作出适当结论。

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，本办公室将撤回审理主任的决定，并将该事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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 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。

“ 高等学位 ”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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位后加上该专业领域五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”指该法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，1 以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

科学、艺术或商业领域的“ 特殊能力 ”指显著高于该等领域通常所遇的专业知识程度。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类别的文件。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。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具有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。3

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得“ 符合国家利益 ”的职位offer要求之裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及有关规定均未定义“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项4，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，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在美国担任航空运输飞行员。如上所述，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。

A. 特殊能力

在其对标准的分析中，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)（在相关职业中至少10年全职经验）和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)（执业执照）六项标准中的两项。审理主任随后得出结论，申请人满足六项标准中的至少三项，但其不具有显著高于

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。
2 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)。
3 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 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本质上属裁量性质）。

科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。记录不清楚审理主任是认定申请人仅满足两项标准还是满足六项标准中的至少三项。

此外，本办公室注意到，审理主任对8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)标准（来自学习机构的与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项）的分析不足以使申请人知悉审理主任在所提交证据中发现的任何缺陷。审理主任得出结论认为所提交证据不满足该标准，但未说明该认定的理由。申请人提交了来自飞行学校或其他学习机构的各种课程证书和培训记录。例如，申请人提交了来自I I的模拟机初始培训课程结业证书。再举一例，申请人提交了来自~ I的波音737/200飞行员……re-c--u-r-ri_n_g_t_ra-in_1__n_g_o_n_la_n_d-in_g____课程证书，以及来自l I~------~的757飞行机组地面培训课程证书。申请人所参加的课程与申请人所主张的特殊能力领域相关。对审理记录的审查反映，申请人提交了充分的书面证据，证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)法规的明文规定。

此外，如果审理主任认定申请人满足六项标准中的至少三项，她未提供最终实质审查分析，以解释为何证据整体未显示申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。为支持其申请，申请人提交了简历、课程证书、培训记录、该领域其他飞行员和同事的信函、其航空运输飞行员执照副本以及其前雇主的信函。由于审理主任在最终实质审查分析中未讨论任何此类证据，该决定未充分说明为何申请人未证明其符合所请求分类的资格。

审理主任必须考虑证据的质量，在最终实质审查中整体考虑申请时一并评估证据，并确定申请人是否以优势证据证明其具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。5 如果审理主任认定申请人未能证明该要求，她不应仅就该失败作出一般性断言，而必须阐明具体理由，说明为何审理主任认定申请人以优势证据未证明其符合特殊能力分类的资格。6 申请人必须证明其优于航空与航空业的其他飞行员；航空与航空业大多数飞行员所具备的资格不能证明显著高于通常所遇的专业知识程度。7

在上诉中，申请人主张审理主任忽视或轻视了为支持其申请而提交的大量证据，且未就其职业资格和实质条件作出适当结论。

5 一般见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
6 一般见同上。
7 一般见同上。

申请人未提交新证据以确立其符合EB-2签证分类或国家利益豁免的资格，而是提交了先前已提交文件的重复副本。

在此，该决定缺乏对支持申请所提供证据的详细讨论。审理人员必须充分解释拒绝签证申请的理由，以便让申请人有公平的机会对该决定提出异议，并让我们有机会进行有意义的行政上诉审查。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另参见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释拒绝动议的理由，以便让被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。在本案中，基于上述所有理由，审理主任未充分解释拒绝该申请的理由。

因此，我们将撤销审理主任的决定，并将该事项发回重审，以进行进一步审查并作出新的决定。新决定应包括对全部记录的分析，包括为支持 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 项下所有主张的初步证据标准而提交的证据。

B. 高等学位专业人士

在上诉中，申请人主张其提交本签证申请，是为了作为拥有高等学位或同等学历的专业成员获得移民签证名额，该成员将在未来实质性有利于美国的国民经济利益或福利，且其专业服务为美国雇主或美国企业所需。

尽管申请人现在声称其寻求以高等学位专业人士身份获得基础 EB-2 签证分类的资格，但记录并未反映申请人拥有美国学士学位或外国同等学位。申请人提交了大量飞行培训和证书的证据，但该证据不构成美国学士学位或外国同等学位；也不构成高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。

8 C.F.R. § 204.5(1)(3)(ii)(C) 的规定明确仅允许一个外国学位等同于美国学士学位，而非学位、文凭或工作经验的组合。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 允许将渐进式工作经历与学士学位的组合视为等同于高等学位。申请人提交了其持有航空运输飞行员执照并在其领域拥有超过五年渐进式经验的证据。然而，没有可比规定可以替代工作经历与证书的组合，使其合计等同于美国学士学位所需的同等课程量。此外，学士学位通常被认定需要四年教育。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244 (Comm'r 1977)。在该案中，区域专员拒绝将印度的三年制理学学士学位视为等同于美国学士学位，因为该学位不要求四年学习。Id. at 245。

由于申请人未能证明其拥有美国学士学位或外国同等学位（等同于美国经认证学院或大学的学士学位），

其不符合作为拥有高等学位的专业成员获得 EB-2 签证分类的资格。

命令：审理主任的决定被撤销。该事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。