AUG152023_07B5203 · 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：27467273 日期：2023年8月15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）

申请人是一名飞机机械师，寻求以持有高级学位的专业人士身份或作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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有资格获得或在自由裁量上理应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。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理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、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，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

学位加上五年专业领域的渐进工作经验，等同于硕士学位。同上。

特殊能力（Exceptional ability）是指在科学、艺术或商业方面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)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。3 如果申请人做到了这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据在整体上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。4

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人的资格，其随后必须确立对工作邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然本法或相关法规均未定义“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依据框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项5授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议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议的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国从事飞机机械师工作。审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格，但未确立对工作邀请要求（并因此对劳工证）的豁免将符合国家利益。

本办公室注意到，申请人在其申请中主张其有资格作为具有特殊能力的个人获得EB-2分类，并未主张作为持有高级学位的专业人士的资格。基于下文所述理由，本办公室认定申请人未确立其作为高级学位专业人士获得EB-2分类的资格。

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资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认此两部分审理方法在具有特殊能力的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。
4 见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先计算证据，然后，如果其满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。
5 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。然而，审理主任未就该认定的依据提供解释。经审查记录，本办公室不同意审理主任的认定。

为符合专业人士的资格，个人必须满足“ 本法第101(a)(32)条所列职业之一，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)。6 记录未证明申请人的职业（飞机机械师）要求以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业的最低要求。申请人主张其未来的飞机机械师职位符合“ 飞机机械师及维修技师 ”SOC 代码 49-3011 职业从业人员的职责和责任。美国劳工部指出，该职业的教育要求为“ 职业学校培训、相关的在职经验或副学士学位 ”。见 U.S. Department of Labor, O*NET Summary Report for“ Aircraft Mechanics and Service Technicians, ”https://www.onetonline.org/link/summary/49-3011.00。因此，申请人未确立其符合专业人士的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

此外，记录未证明申请人至少拥有美国学士学位或外国同等学位。申请人于2008年12月13日在哥伦比亚的[已隐去]获得了飞机航线技术员职业证书，并于2016年11月1日在哥伦比亚的[已隐去]获得了飞机航线维护技术员学位，并一直担任飞机技术员。申请人提交了其证书和学位的副本、各自的学业成绩单、工作经验证明信，以及一份日期为2021年9月17日的来自[已隐去]的学历评估。该学历评估认为，申请人凭飞机航线技术员职业证书、飞机航线维护技术员学位及12年经验，“ 至少等同于航空维护技术理学学士学位 ”。

法规的明文规定表明，高级学位同等学历必须包含单一的学士学位，不得以经验替代教育或合并较低的教育资历。法规要求五年渐进工作经验须在“ [美国]学士学位或外国同等学位 ”之后。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。7 在此，如

6 《移民与国籍法》第101(a)(32)条规定：“ ‘ 专业 ’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、大学或神学院的教师。 ”

7 在引入EB-2法规时，前移民与归化局（INS）解释称，“ 拟议规则未提供允许仅凭经验替代学士学位或高级学位的程序。 ”拟议规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 30703, 30706（1991年7月15日）。针对利益相关方的意见，INS审查了《1990年移民法》，并认定拟议法规与国会意图一致。INS表示：“ 《移民与国籍法》及其立法历史均明确表明，为在第三类分类下作为专业人士取得资格，或在第二类分类下具有等同于高级学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位。 ”INS最终规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 60897, 60900（1991年11月29日）（着重号为原文所加）。因此，高级学位专业人士必须至少拥有美国学士学位或单一同等外国学位。

申请人未能证明其学位等同于美国学士学位的外国同等学历，因此其不符合高级学位专业人士的资格。

由于申请人未能证明其符合专业人士成员的资格，或持有美国学士学位或同等外国学位，审理主任关于其有资格被归类为持有高级学位的专业人士成员的认定被撤销。

B. 特殊能力个人

由于审理主任认定申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士成员的资格，审理主任未评估申请人关于其符合特殊能力个人资格的主张。申请人提交了证据以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下全部六项证据标准。发回重审时，审理主任应评估相关文件，以确定申请人是否满足特殊能力个人的要求。

C. 实质价值与国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。审理主任的决定认定，尽管申请人拟从事的事业具有实质价值，但证据未能证明申请人拟从事事业的国家重要性。然而，该决定未充分解释此认定的依据。

事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。8 申请人表示其拟从事的事业是继续为一家美国雇主担任飞机机械师。他提交了两份职业计划以及其现任和前任雇主关于其工作经验的信函。我们同意，记录中的证据足以表明申请人拟从事的事业具有实质价值。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定“ 包含大量法律和事实上的错误结论 ”（着重号为原文所加）。申请人援引随申请及随其对证据请求的答复提交的证据，主张所提交的文件证明申请人拟从事的事业具有国家重要性。

尽管审理主任的决定承认收到随对证据请求的答复提交的文件，即推荐信、更新的职业计划及律师函，但未充分解释该等文件不能证明申请人拟从事事业的国家重要性的理由。此外，申请人提交了额外文件以证明其拟从事事业的国家重要性，包括两份专家意见、申请人的简历、律师函，以及有关航空运输、飞机维修和移民在美国工作的文章。然而，审理主任的决定未引用或分析这些文件。

8 一般参见6 USCIS Policy Manual，前引，F.5(D)(1)。

审理人员必须充分解释驳回申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使有意义的上诉审查成为可能。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)。在认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性时，审理主任的决定未实质性地处理随申请或随对证据请求的答复提交的证据。

发回重审时，审理主任应分析证据，以确定记录是否充分证明该事业具有国家重要性。在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应关注申请人将从事何种工作，而非特定职业。审理主任应牢记，必须证明的是申请人具体拟从事事业的国家重要性，而非飞机机械师整个领域的重要性。一项事业若对某一领域或区域具有更广泛影响的重大潜力，通常可达到具有国家重要性的水平，以确立国家利益豁免的资格。9 审理主任应审查记录，以确定申请人是否证明其拟从事事业对该领域具有更广泛影响的重大潜力。

如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar第一项要件的国家重要性要求，该决定应讨论证据的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

D. 处于有利地位以推进拟从事事业

关于Dhanasar的第二项要件，审理主任认定，“ [申]请人的教育和工作经历已达到使其处于有利地位以推进其拟从事事业的水平。 ”然而，审理主任的决定未提供此认定的依据。

第二项要件将焦点从拟从事事业转向申请人。我们分析申请人是否处于有利地位以推进其拟从事事业，并在作出此认定时考察若干因素。我们考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

发回重审时，审理主任应分析证据，以确定记录是否充分证明申请人处于有利地位以推进拟从事事业。审理主任应阐明认定证据是否表明其处于有利地位以推进其事业的依据。

E. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

关于Dhanasar的第三项要件，审理主任认定申请人“ 未能证明，总体权衡，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国 ”。

9 一般参见6 USCIS Policy Manual，前引，F.5(D)(1)。

审理主任的决定列举了记录中的证据；提及申请人关于美国飞机机械师短缺的论点；并陈述了进行第三项要件权衡分析的法律和相关考量因素。然而，审理主任未充分讨论在权衡这些考量因素时所衡量的证据，也未实质性地处理申请人关于第三项要件的具体主张。

发回重审时，如果审理主任认定申请人不符合Dhanasar的第三项要件，该决定应处理申请人的论点和证据，并解释对每项权衡因素所赋予的相对决定权重。

III. 结论

因此，我们将申请发回重审，由审理主任考虑申请人是否满足作为特殊能力个人获得基础EB-2分类的资格要求。此外，审理主任应正确适用Dhanasar分析框架的全部三项要件，以确定申请人是否证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任可要求提供其认为与新认定相关的任何额外证据。因此，我们对本案发回重审后的最终处理结果不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。