AUG262024_07B5203 · 普通EB-2 · 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：32460311 日期：2024年8月26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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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，认定申请人未能证明其有资格获得所请求的以特殊能力个人身份的EB-2移民分类。此事现依据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。

I. 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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。1 该法第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该分类的资格。3 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可具有所需的专业程度，并将

1 由于申请人未主张其为高等学位专业人士，本办公室不再进一步讨论此问题。
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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认这一两阶段审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质上有利于美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项4 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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。

同上。

II. 分析

A. 特殊能力

审理主任认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下六类主张证据中的三类，包括：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)下的官方学术记录、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)下的十年全职经验，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)下的执业执照。此外，尽管审理主任在其决定中未讨论8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下其余三项证据标准，但其此前在补件通知（RFE）中认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)下关于专业协会会员资格的标准。在最终实质审查中对整体证据进行评估后，审理主任随后认定申请人未能证明其具有显著高于其领域通常所遇水平的专业程度，因此不是特殊能力个人。

在上诉中，申请人主张该决定与记录中的证据相悖，并概括性地声称审理主任在考虑证据时犯了错误。作为例证，其指出审理主任的认定，即由于申请人满足了六项证据标准中的前三项，分析其是否满足其余标准将无实际意义。申请人认为，这表明审理主任忽视了在其余三项证据类别下提交的证据。本办公室不同意。在最终实质审查中对整体证据进行分析时，审理主任确实考虑了为其余标准提交的证据，包括专家意见信和推荐信，并认定该证据未能证明申请人具有

4 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本质上属于酌情性质）。

显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。因此，本办公室不采信申请人关于审理主任未能适当考虑证据的主张。

作为初步事项，尽管本办公室同意审理主任的最终结论，即记录未能证明申请人是特殊能力个人，但经重新审查，本办公室撤销审理主任关于申请人满足8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(C)和(E)标准的认定，该两项分别涉及执业执照和专业协会会员资格。

职业被定义为该法第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历为进入该职业最低要求的职业。5 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

审理主任基于申请人的哥伦比亚飞行员执照认定其满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的标准。该条例的明文规定要求申请人提供“ 执业执照或特定专业或职业的认证 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)［着重号为后加］。尽管本办公室认可申请人还提供了其哥伦比亚航空运输飞行员执照和航空专业教员执照，但其未能证明其中任何一项是8 C.F.R. § 204.5(k)(2)监管定义所定义的“ 职业 ”的执业执照。仅凭这些，本办公室无法认定记录证明其满足该标准的明文规定，并撤销审理主任的相反认定。

同样，本办公室也不同意审理主任基于申请人在全国飞行教员协会、飞机所有人与飞行员协会以及拉丁裔飞行员协会的会员资格，认定其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)6 的标准。在没有额外证据（例如其会员资格要求）的情况下，申请人未能证明其中任何一项符合该标准明文规定所要求的“ 专业协会 ”，并与8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的监管定义相一致。因此，本办公室不同意审理主任关于申请人已证明其“ 专业协会 ”会员资格的认定，并撤销审理主任的相反认定。

尽管申请人未满足六项监管标准中的三项，本办公室仍将在最终实质审查中对整体证据进行评估。记录中包含申请人于2001年由_____签发的商用飞行员职称文凭副本，以及与该文凭相关的学术记录，还有其优秀学员证书的副本。此外，申请人还提供了其于2002年同样从_____获得的航空专业教员课程证书和文凭。申请人还提交了其职业生涯中获得的多项培训证书的证据，包括其于2019年完成空客A320系列飞机技术飞行熟悉课程的证据。

5 职业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。该法第101(a)(32)条。
6 如前所述，尽管审理主任在其决定中未讨论该标准，但审理主任此前在其RFE中表示申请人满足了该标准。

尽管申请人主张审理主任在将其专业知识与其他航空公司飞行员相比较时存在错误，并转而声称他是一名“测试/技术飞行员和地面教员”，这是一个“非常重要的区别”，但申请人并未解释记录如何证明其专业知识显著高于测试/技术飞行员和地面教员中通常遇到的水平。具体而言，申请人主张审理主任未考虑其在2019年完成空客A320系列技术飞行熟悉课程的重要性，但并未说明完成该课程如何证明其专业知识显著高于其领域中通常遇到的水平。例如，他并未将在这门为期五天的课程中获得的知识与该领域其他测试/技术飞行员的整体知识进行比较。值得注意的是，记录中包含讨论测试/技术飞行员专门角色的文章，表明美国有多名试飞员毕业于美国军事学校或其他专门从事试飞员培训的学校。然而，申请人并未解释其专业知识如何显著高于其他测试/技术飞行员，尤其是考虑到他不具备所提供文章中讨论的资质。记录中描述该课程的证据承认，“[技]术飞行所需的知识、技能[和]态度不同于正常商业飞行所需的知识、技能和态度”，并且该课程使航空公司能够“满足对特定技术飞行培训的需求”。记录中还包含该培训课程内容的摘要，表明该课程涵盖空客A320系列、A330、A340和A380，包括3个阶段：地面学校、全飞行模拟器训练和实际飞机飞行训练，最终以四小时飞行测试告终。但是，尽管从该课程中获得的知识可能与飞行员中通常遇到的专业知识“不同”，但证据并未证明该知识显著高于该领域中通常遇到的水平。并且，尽管申请人一再依赖完成该课程来证明其资格，但我们注意到，仅拥有学位、文凭或证书不足以证明特殊能力。7

申请人还提供了其近20年工作经历的证明文件，包括担任机长、执行技术飞行熟悉飞行的飞行员、副驾驶、地面和静态模拟器教员以及运营部门助理等职务。但申请人并未例如证明该经历与其他测试/技术飞行员的关系。

申请人还提交了其在全国飞行教员协会、飞机所有者和飞行员协会以及拉丁裔飞行员协会的会员资格证据，但记录并未证明这些协会具有任何高于该领域在职飞行员协会通常要求的会员资格要求。

同样，尽管申请人提交了其哥伦比亚飞行员执照、航空运输飞行员执照和航空专业教员执照，但他并未证明持有这些执照如何提供显著高于其领域中通常遇到的专业知识水平。例如，申请人并未解释或说明其执照如何使其区别于普通持照飞行员。

最后，申请人提供了就业证明信、推荐信和专家意见信，证明其经验和背景；然而，这些信件并未证明其专业知识显著高于该领域中通常遇到的水平。在上诉中，申请人主张审理主任在分析这些信件时存在错误，忽略了作者使用诸如

7 参见 INA 203(b)(2)(c)；另参见 6 USCIS Policy Manual，supra，F.5(B)(2)。

“专业知识和技能”、“全面培训”、“专门培训”、“全面教育”以及“要求更多：科学和工程知识”等措辞。但这些主张仅证明信件讨论了其专业知识和背景，并未证明申请人具有显著高于通常遇到水平的专业知识。

此外，这些信件主要侧重于测试/技术飞行员的资质，而非解释申请人如何发展了显著高于该领域其他人的专业知识。例如，A-A-T-先生，高级飞行测试工程师兼_____法国生产飞行测试前主管，详细讨论了测试/技术飞行员的要求，指出这些飞行员“必须对飞机不断发展的技术有更多了解……对飞机及其系统不断进步技术的技术性有深入的知识和理解”，然而该信件并未讨论申请人的具体知识，也未详细说明其如何显著高于其领域中通常遇到的水平。同样，M-M-机长，_____生产飞行测试主管，指出申请人“在此培训期间的表现达到了被选中执行此类技术飞行的经验丰富的航空公司飞行员所期望的高标准”，然而这并未证明其专业知识显著高于该领域中的水平。缺乏详细信息并未将申请人置于显著高于其领域中通常遇到的专业知识水平。

全部证据并未证明申请人获得了显著高于科学、艺术或商业领域中通常遇到的专业知识水平，因此，他并未证明其是8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的特殊能力个人。8

B. 国家利益豁免

由于申请人并未证明其符合EB-2分类的资格，且该问题具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其是否符合国家利益豁免资格的裁定。参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；另参见 Matter of M-F-O-，28 I&N Dec. 408, 417 n.14 (BIA 2021)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人并未证明其符合该法第203(b)(2)(A)条规定的特殊能力个人资格。因此，申请人并未证明其符合所寻求移民福利的资格。

命令：上诉被驳回。

8 另参见 6 USCIS Policy Manual，supra，F.5(B)(2)。