JUL082024_06B5203 · 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：31672206 日期：2024年7月8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）

申请人是一名飞机维修专家，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。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否决了该申请，认定记录未能证明其符合基础EB-2分类的资格，也未能证明豁免所需职位offer（从而豁免劳工证）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在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。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)。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，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需程度的专业知识，并将

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以证明其资格。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。

实质性惠及美国国家经济、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职位offer要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 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要求将惠及美国。

同上。

II. 分析

经审查记录，申请人未表明或证明其符合持有高等学位的专业人士类别。因此，记录必须证明其符合在航空或飞机维修领域具有特殊能力的个人资格。

A. 特殊能力

为确立特殊能力个人的资格，申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件，概述如下：

(A) 与所主张特殊能力领域相关的学位；
(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 该专业或职业的执照或认证；
(D) 证明特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

如果个人满足至少三项规章标准，本办公室随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体，并评估记录是否显示该个人的专业知识水平显著高于其领域通常所遇水平。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质

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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

审查进行考虑）。另一般性参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在提交申请时，申请人表示其满足四项特殊能力标准，涉及：(1) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的学历记录；(2) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的执业执照；(3) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的专业协会会员资格；以及(4) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的认可。在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人补充称其还满足一项与薪资相关的额外特殊能力标准，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

在否决申请时，审理主任处理了申请人声称满足的五项标准。审理主任认定申请人提交了满足其中一项与执业执照相关标准的证据。在上诉中，申请人主张其证据满足其余四项标准，涉及：(1) 学位；(2) 薪资；(3) 专业协会会员资格；以及(4) 认可。

经审查证据，本办公室同意审理主任的认定，即记录不支持认定申请人满足至少三项标准的要求。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学历记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人提交了其作为系统技术员的学位证书副本，来自 于2013年11月颁发，相当于美国经认证高等教育机构的系统技术理学副学士学位。在上诉中，申请人主张，其“ 提交了进一步证据，证明其计算机技术员[sic]文凭如何与航空或飞机维修领域相关，鉴于飞机是技术性的且均为计算机化 ”以回应审理主任的补件通知。其主张该证据被忽视且未获适当审查。本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明或解释该学位如何与其所主张的航空或飞机维修特殊能力领域相关。

在初始提交的书面论证意见中，申请人陈述如下：

飞机维修专家使用航空电子电子系统，这些系统是控制发动机、飞行和其他主要功能（包括飞机导航和无线电通信）的仪器和计算机。这些系统现已成为飞机维修设计[]不可或缺的组成部分，并对飞机能力产生了巨大影响。飞机维修专家的工作是维护和修理这些系统。随着技术的日益使用，更多时间用于修理计算机化控制装置和其他电子系统。此外，飞机维修专家可能需要分析和开发复杂电子问题的解决方案。[申请人]的飞机维修技术员学位和计算机技术员[sic]文凭使其能够更好地理解、创建和执行促进航空业技术发展的流程。因此，[申请人

]在其专业领域的学位具体适用于其作为飞机维修专家的工作。

在回应补件通知时，申请人表示其系统技术副学士学位使其“为其飞机维修专业拥有坚实的技术基础”。然而，尽管申请人在上诉中主张，证明其学位如何与航空或飞机维修领域相关的证据已在回应补件通知时提交，但记录中不包含任何佐证其陈述的证据，因此其未履行举证责任。这一笼统且无支持的断言不能推翻审理主任的认定。书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)。

此外，申请人作为系统技术员的学位成绩单显示其完成了以下课程：

1) 根据拟开发的项目应用办公自动化工具、社交与协作网络。
2) 以书面和听觉方式理解英语文本[原文如此]。
3) 根据基于国际技术标准的预先设定设计实施网络结构。
4) 促进与自身的适当互动。
5) 开展预防性和预测性维护以延长计算机设备的使用寿命。
6) 实践阶段的学习成果。

该学业成绩单未反映航空或飞机维护相关课程，且申请人未提供任何信息具体说明该课程如何与其所主张的特殊能力领域直接相关。

基于上述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其符合该监管标准。

证明外籍人士所获薪酬或其他服务报酬体现出特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。
针对补件通知（RFE），申请人提交了其在哥伦比亚I I的两份工资单副本，职位均为“重型维护技术员”，期间分别为2019年9月和2020年12月。申请人还提交了TuSalario.org网站于2023年3月9日打印的摘录，作为哥伦比亚飞机机械师平均工资的对比证据。

在驳回申请时，审理主任指出，TuSalario.org提供的信息未包含2019年或2020年的平均工资统计数据，而这两个期间正是申请人工资单所涉的相关期间，因而无法显示申请人2019年和2020年的收入与同期哥伦比亚飞机机械师平均工资的对比情况。在上诉中，申请人主张“通常工资水平逐年增长”，这“表明如果[申请人]2019-2020年的工资高于2023年的工资水平，那么其在2019-2020年必然是高工资”。

为满足该标准，证据必须表明个人所获薪酬或服务报酬相对于该领域其他从业人员体现出其所主张的特殊能力。4 申请人2019年9月1日至2019年9月30日工资支付期的工资单明确列明其“ 基本工资率 ”为Col$ 1.652.365，并显示应发工资为Col$ 4.550.510，实发工资为Col$ 3.623.987。除“ 基本工资 ”外，该工资单还列明了“ 无缺勤奖励[；]假日/周日补偿[；]交通津贴[；]员工餐补[；]非工资性补偿奖金[；]制服洗衣津贴[；]医疗特别津贴[；]夜班附加费[；以及]享受的假日 ”等额外收入，构成2019年9月Col$ 4.550.510的应发工资。申请人2020年12月1日至2020年12月31日工资支付期的工资单明确列明其“ 基本工资率 ”为Col$ 1.709.041，并显示应发工资为Col$ 4.376.521，实发工资为Col$ 3.988.890。除“ 基本工资 ”外，该工资单还列明了“ 假日/周日补偿[；]交通津贴[；]员工餐补[；]补偿奖金[；]制服洗衣津贴[；]医疗特别津贴[；]夜班附加费[；以及]法律服务奖金 ”等额外收入，构成2020年12月Col$ 4.376.521的应发工资。TuSalario.org的网站摘录显示，“ 飞机发动机机械师和维修工 ”在该岗位具有四年经验且每周工作48小时的情况下，5 平均月应发工资为Col$ 2.545.642。6 然而，该证据不具有说服力。

第一，TuSalario.org的摘录未包含任何关于所列平均月应发工资如何计算或如何获取信息以构成对比数据的信息。第二，TuSalario.org的摘录未具体说明所列平均月应发工资是基本工资率还是包含额外奖励（如申请人所获奖励）的工资率。如果其为“ 基本工资率 ”，则该证据不能表明申请人相对于该领域其他从业人员获得了更高的薪酬。第三，我们注意到申请人提交的TuSalario.org摘录系其于2023年3月打印，但该摘录未指明所列月应发工资所适用的日期，因而无法证明其与申请人工资和收入证据所涵盖的期间相关。申请人在上诉中主张，由于工资水平通常逐年增长，其2019年和2020年的工资必然较高，因为其高于TuSalario.org摘录中提供的2023年工资水平。然而，这一笼统且缺乏支持的断言同样不能推翻审理主任的认定。

基于上述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其符合该监管标准。

证明专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

申请人提交了其作为专业航空维护协会（PAMA）“ 正式会员 ”的官方会员卡副本。针对补件通知（RFE），申请人提供了PAMA网站摘录和PAMA主席的一封信，二者均表明以下内容：

4 参见6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(B)(2)。
5 看来申请人输入了该资格信息以获得所列结果。
6 该摘录还表明最低月应发工资为Col$ 1.622.249，最高为Col$ 4.779.260。

要获得正式会员资格，申请人必须持有联邦航空管理局（FAA）《联邦法规汇编》（CFR）第14编第65部分D子部分——机械师或E子部分——修理员项下的证书，或外国国家航空当局同等证书，或持有联邦通信委员会通用无线电和电话证书。正式会员被授予投票权，并可担任协会的高级职员或董事。

审理主任认定，并且我们同意，所提供的证据未能证明PAMA符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)所设想之专业协会的资格。7 所提交的证据不足以证明PAMA拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成的会员群体，也不足以证明该组织在其他方面构成专业协会。8

因此，申请人未能证明其符合该监管标准。

证明同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献之认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了六封个人推荐信，日期均为2021年11月，以及一封日期为2023年5月的专家意见书，以证明其在航空或飞机维护领域内成就和重大贡献所获的认可。这些包括：(1) I I联合创始人兼总经理C-A-Q-T-的一封信；9 (2) 航空工程师J-L-R-的一封信；(3) I I I I航空维护技术员C-Z-L-的一封信；(4) 航空维护技术员J-D-V-S-的一封信；(5) 高级服务主管O-F-C-的一封信，! I(6) J-R-C-的一封信；以及(7) 航空顶点项目协调员兼讲师T-S-的一封专家意见书。每封信所含信息在审理主任的决定中有详细说明，并在此以引用方式并入。

审理主任指出，个人推荐信缺乏关于申请人对航空业具体贡献的详细说明，且未得到文件证据的支持。审理主任还指出，专家意见书未具体讨论申请人作为特殊能力个人符合该标准（或任何其他标准）的资格，仅就申请人是否满足Dhanasar国家利益豁免分析框架发表了意见。审理主任认定，并且我们同意，记录中未包含关于申请人对航空业具体贡献的信息，且所提交的信件未得到同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献之认可的独立文件证据的支持。在上诉中，申请人主张，审理主任关于信件未就申请人对以下方面的具体贡献提供足够详细说明的理由

7 申请人在上诉中未就审理主任关于该标准的认定作出回应。
8 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：“ 专业指本法第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历为进入该职业最低要求的职业。 ”
9 我们使用首字母缩写以保护个人隐私。

这些项目由书面证据支持，“ 不允许作出适当决定，特别是因为[USCIS政策手册]没有就这些信函应包含哪些内容给出适当指引。 ”申请人还指出审理主任决定中的一处错误，即审理主任就该标准的证据充分性纳入了相互矛盾的陈述，并表示“ 将两项陈述相比较，表明对[申请人的]信函存在褒贬不一的评价，显示其证据未获适当审查。 ”我们不同意。

虽然我们认可申请人所指出的审理主任决定中的矛盾措辞，但这似乎是一处笔误。在阅读审理主任的决定时，特别是涉及该标准的部分，可以清楚看出审理主任认定所提交的信函未充分提及、记录或分析申请人对其领域作出重大贡献的方式，也未以其他方式解释其如何因在所选择领域中的成就而获得同行认可。此外，申请人主张由于USCIS政策手册未就认可信函应包含的信息提供指引，因而“ 不允许作出适当决定 ”，这一主张是错误的。

该法规的明文规定要求“ 对行业或领域的成就和重大贡献获得认可的证据 ”。因此，仅标明个人成就但未标明对行业或领域重大贡献的材料，不足以满足法规要求。See Matter of Echeverria, 25 I&N Dec. 512, 518 (BIA 2011)（认定在一系列法规要求中使用连词“ 和 ”“ 明确表明 ”必须满足[所列]各项要求）。虽然个人信函提供了申请人为其雇主及与同事在具体项目上工作的细节，且非常赞誉，但证据未显示其工作产生的影响超出其雇主、客户及其具体项目，达到表明对航空或飞机维修行业或领域作出成就和重大贡献的水平，而这是该标准明文规定所要求的。10

因此，申请人未证明其满足该法规标准。

基于上述理由，证据未能确立申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，并达到特殊能力分类所需的专业水平。11

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已确立豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求符合国家利益。如前所述，为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先表明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条规定的分类资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力个人。申请人未表明其为高等学位专业人士，或

10 以证书及其他与个人所主张贡献和成就同时期的文件形式作出的正式认可，可能比为申请而准备的认可个人成就的信函具有更大权重。See 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
11 由于申请人未履行其举证责任以证明满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项初始标准，我们无需提供Kazarian案，596 F.3d at 1119-20所提及的那类最终实质审查。

其已满足法规标准并达到特殊能力分类所需的专业水平。因此，申请人未确立 underlying EB-2移民分类的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其根据Dhanasar分析框架符合国家利益豁免资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需就其裁决对所得结果并非必要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未确立其满足作为持有高等学位的专业人士或作为特殊能力个人的分类法规要求。

命令：上诉被驳回。