OCT182022_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：22587070 日期：2022年10月18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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名飞行员，寻求第二优先移民分类，即作为高级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。他还寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定申请人未能确立作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人而符合基础 EB-2 移民签证分类的资格。她还认定申请人未能确立豁免该分类的工作邀请要求将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有以优势证据确立所请求福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。行政上诉办公室（AAO）对本案问题进行重新审查。见 Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高级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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高级学位或其同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第 101(a)(32) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(32) 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、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级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。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

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位为进入该职业最低要求的职业。

为确定本法第 203(b)(2)(A) 条下的资格，“特殊能力”被定义为“显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规进一步规定了六项标准，个人必须至少满足其中三项以确立特殊能力：

(A) 显示外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录；

(B) 以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示外国人在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 显示外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献认可的证据。

在确定个人是否具有本法第 203(b)(2)(A) 条下的特殊能力时，拥有学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项，或从事特定专业或职业的执照或认证，本身不应被视为此类特殊能力的充分证据。本法第 203(b)(2)(C) 条。当申请人满足这些初步证据要求时，我们随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示申请人具有特殊能力。见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，在最终实质审查的背景下予以考虑）；另见 Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与我们的裁定一致，即“ 真相不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定 ”，以及我们“ 对每一份证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独还是在全部证据的背景下，进行审查，以确定待证明的事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了裁决国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项授予国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

作为裁量事项，如果申请人证明以下内容，可授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

申请人称他是一名飞行员，打算“ 通过在美国航空公司担任飞行员，继续运用[他的]航空领域专业知识和知识 ”。具体而言，在其拟从事的事业中，他打算“ 填补因航空公司飞行员短缺而空缺的飞行员职位；在飞行学校担任飞行教员；培训新一代飞行员；监测发动机、燃油消耗和其他飞机系统以提高飞行效率；并产生税收收入。 ”

代理主任认定，申请人未能证明其符合所请求的EB-2分类资格，也未能证明豁免该分类的职位邀请要求将符合国家利益。她认定拟议事业具有实质价值，但申请人未证明其国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，或豁免职位邀请及因此豁免劳工证符合国家利益。

A. 作为持有高等学位的专业人员成员的资格

如上所述，高等学位专业人员的申请必须包括证据证明申请人拥有“ 美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位[或]美国学士学位或外国同等学位后附至少五年该专业领域的渐进工作经验应被视为等同于硕士学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。在初始提交时以及回应拒绝意向通知（NOID）时，申请人主张其凭借等同于美国学士学位的外国教育以及超过五年学士后专业领域经验，依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)符合高等学位专业人员分类资格。然而，代理主任在其决定中指出，记录未包括申请人的官方学术记录，包括其学士学位或学业成绩单。

如代理主任所指出的，记录包括以下关于申请人教育的证据：

- 由____ I Brazil于1985年12月完成航空军官培训课程后向申请人颁发的文凭和学业成绩单。
- 由_____ Brazil于2019年2月完成航空公司官员培训课程后向申请人颁发的文凭。未提供学业成绩单。

• 由University of1 于2003年5月向申请人颁发的运输专业 specialization 证书和学业成绩单。
• 一份学术评估，说明申请人于2019年在I 完成了学术课程和考试以获得航空学士学位。该评估说明申请人“ 满足了与美国认证高等教育机构航空学士学位完成所需要求实质相似的要求[并且]……于2003年完成了运输研究生项目。 ”

学术评估未解释为何申请人从该 获得两份单独的文凭，第一份在1985年，第二份在2019年，但它们似乎代表两个不同的项目或学习课程。第二份文凭未包括表明申请人完成的课程类型或获得的学分或学时数的学业成绩单，学术评估中也未提供任何解释。学术评估也未解释申请人2003年获得的 specialization 证书如何能被视为“ 研究生 ”学习，如果它是在申请人获得本科学位16年前完成的。记录未包括对申请人教育时间顺序中这些异常的任何解释。申请人必须通过独立的、客观的证据解决不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

即使我们接受申请人已获得等同于美国学士学位的学位，记录反映该学位于2019年2月获得。要符合高等学位专业人员资格，申请人必须证明其拥有五年学士后经验。此外，申请人必须在提交时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。记录未证明申请人在2019年9月提交申请时可能已获得五年学士后经验。

在上诉中，申请人未处理此问题或提交额外证据。由于申请人未质疑代理主任关于其不符合所请求的EB-2高等学位专业人员分类资格的认定，我们认为此问题在上诉中被放弃。See Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中处理的问题提出上诉时，该问题被放弃）。

B. 作为具有特殊能力个人的资格

如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了证明作为具有特殊能力个人资格的具体证据要求。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。当申请人满足六项标准中至少三项时，根据Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)确立的两部分裁决框架，仍需要对申请人的资格进行最终实质审查。我们考虑记录的整体情况以确定申请人是否通过优势证据标准证明其

1 代理主任查阅了美国大学注册与招生官员协会创建的全球教育电子数据库，并指出申请人2003年的 specialization 证书不等同于美国高等学位。

在科学、艺术或商业领域拥有显著高于通常遇到的专业知识水平。在最终实质审查中，必须评估证据的质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

代理主任认定申请人不符合具有特殊能力个人的资格，因为尽管证据证明其满足六项标准中至少三项，但整体证据未证明其在科学、艺术或商业领域拥有显著高于通常遇到的专业知识水平。具体而言，她认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(C)和(E)所列标准，即拥有与航空相关的学习机构颁发的文凭、飞行员执照以及专业协会会员资格。然而，在其决定中，代理主任全面分析了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下的其余标准以及申请人提交的证据。她详细讨论了为何证据未证明申请人满足每一项额外标准，以及为何申请人未基于记录整体情况证明其在航空领域拥有显著高于通常遇到的专业知识水平。在其决定中，代理主任指出，虽然她逐项评估证据以确定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中至少三项，但她进一步“ 审查了整个记录并认定申请人不在科学、艺术或商业领域拥有显著高于通常遇到的专业知识水平。 ”我们将在下文进一步讨论每一项标准，以及基于记录整体情况的最终实质审查。

如上所述，代理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(C)和(E)所列标准，如下：

官方学术记录显示该外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人提交了完成航空军官培训课程后颁发的文凭副本及其运输专业 specialization 证书。我们同意主任关于申请人满足此标准的认定。

从事该专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)。

代理主任基于申请人的飞行员执照认定其满足此标准，我们同意。

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

代理主任基于申请人在Sindicato Nacional Dos Aeomautas（SNA）或全国航空联盟的会员资格认定其满足此标准。2

申请人还提交了与以下标准相关的证据，代理主任未

2 在回应NOID时，申请人表示其“ 未提交证据以证明此标准。 ”

认定受益人满足：

来自现任或前任雇主的信函形式的证据，表明[个人]在寻求其服务的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

代理主任审议了申请人提交的、由证明申请人在航空领域经验的个人出具的经验证明信。3 她特别指出，随初次申请提交的信函未详述申请人的工作职责，也未说明该工作是全职还是兼职。她进一步指出，为回应补正通知（NOID）而提交的补充信函未列明申请人经验的日期，未详述其工作职责，也未说明该工作是全职还是兼职。

在上诉中，申请人未提交记录其经验的新证据。8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的规定指出：“ 与合格经验或培训有关的证据应采用现任或前任雇主或培训师的信函形式，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责……或所接受培训的具体描述。 ”由于记录中不包含这一法规规定的、证明申请人合格经验的证据，我们无法认定其在所从事职业中拥有至少10年全职经验。因此，该标准未获满足。

证明外籍人士曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

在回应补正通知（NOID）时，申请人表示他“ 未提交证明该标准的证据 ”。在上诉中，未就该标准提交补充证据或论证。

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

代理主任审议了随初次申请及为回应补正通知（NOID）而提交的、由申请人同事出具的证言信函。她指出，这些信函讨论并赞扬了申请人的工作成就和航空专业知识，并详述了申请人参加航空相关会议的情况。记录中申请人会议和演讲活动以及参与多个与航空相关的政府委员会的文件也支持这一点。然而，代理主任指出，记录中不包含该领域专家的独立证言，以佐证同事证言中的主张，或证明申请人在其同事圈子之外因其行业成就而获得认可。

3 在回应补正通知（NOID）时，申请人错误地陈述代理主任认定该标准已获满足。

在上诉中，申请人重申其成就和专业业绩，但未提供支持该标准的新证据。他也未解释代理主任在分析记录中的证据时如何出错。

重要的是，申请人未解释其对航空领域的具体贡献的性质，并以文件证据支持。相反，正如代理主任所指出的，记录中包含同事的信函，这些信函对其能力给予笼统赞扬，但不支持其关于他“推进和发展了航空领域”的主张。因此，我们同意审理主任的意见，记录未证明申请人获得了“对行业或领域的成就和重大贡献的认可”。该标准未获满足。

如上所述，在上诉中，申请人未提供其特殊能力的新证据。他重申自己是一位有成就的专业人士，拥有40多年的经验，并引用先前提交的证据，证明他满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六项标准中的至少三项。然而，申请人未回应 Kazarian 案所规定的最终实质审查，也未解释代理主任在分析中如何出错。

在讨论申请人特殊能力主张在全部证据中的最终实质时，代理主任再次对记录中的证据进行了充分的讨论和分析。她指出，申请人的教育资历、执照和专业协会会员资格并不自动使其成为具有特殊能力的个人，因为这些类型的资格是航空领域正常就业和职业发展的一部分。

她进一步讨论了申请人在 SNA 的会员资格，包括一份打印件，其中将 SNA 确定为保护飞行员权利、改善飞行员与航空公司及政府实体之间劳动关系的专业协会。她指出，记录未解释该组织会员资格的最低要求，或其余会员资格的相关性和重要性，包括这如何证明其专业水平显著高于其他飞行员通常具备的水平。

经审查记录，我们同意代理主任的意见，申请人未证明其拥有的专业水平显著高于航空领域通常具备的水平。虽然记录证明申请人作为飞行员拥有丰富经验，但申请人未解释其学术成就和执照（两者均为进入该职业所必需）如何证明其特殊能力。他也未提供关于其专业协会会员资格的更多细节，例如会员资格要求或其余会员资格的相关性和重要性。此外，他未提供新证据以证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下的任何其他标准。

申请人是一位资质极高、训练有素的飞行员，拥有多年经验。然而，仅此不足以证明申请人符合具有特殊能力的个人的资格。记录未证明申请人作为飞行员拥有的专业水平显著高于科学、艺术或商业领域通常具备的水平。申请人未证明其是具有特殊能力的个人，也未主张其是高级学位专业人士。因此，记录中的文件未证明其符合 underlying EB-2 分类的资格。

如上文法律框架所述，为证明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，即作为高级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。由于申请人未证明这一门槛问题，申请人的其余论证无需处理。4 当另一独立理由已足以处理上诉时，无需分析任何其余独立理由。因此，我们拒绝处理其是否满足第一项要件中关于国家重要性的其余部分，或 Dhanasar 框架下的第二和第三项要件。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已足以处理上诉时，无需分析额外理由）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

III. 结论

由于申请人未证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其未证明有资格或 otherwise 应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

4 即使我们处理了其余问题和论证，我们仍会驳回本上诉。如上所述，代理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未证明其国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业，或总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证对美国有益。在上诉中，申请人引用了随原始申请和 NOID 回应提交的相同支持证据，未提供任何新证据。代理主任充分处理了先前提交的证据，并解释了其在证明申请人有资格获得国家利益豁免方面的不足。申请人的上诉论证未证明其满足 Dhanasar 全部三项要件。