SEP112023_06B5203 · 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：28110130 日期：2023年9月11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）

申请人是一名航空公司飞行员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者作为替代，被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。他还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

德克萨斯服务中心审理主任于2022年5月驳回了申请，认定记录未能证明申请人有资格作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人员获得EB-2分类。审理主任进一步认定，申请人作为自由裁量事项不值得获得国家利益豁免。

后来，申请人提交了合并的复议动议和重新开案动议，审理主任于2023年1月予以驳回。审理主任驳回复议动议，认定申请人未能证明该驳回1）基于对法律或政策的错误适用，以及2）根据决定时记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。审理主任还审查了为支持重新开案动议而提交的新证据，最终认定该证据不足以推翻其先前的裁定，即申请人不符合EB-2分类和国家利益豁免的资格。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。

此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

在科学、艺术或商业方面的特殊能力在8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中定义为显著高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业知识水平。为符合具有特殊能力的个人资格，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)规定了六项标准，个人必须至少满足其中三项。如果申请人满足这些初始要求，我们随后考虑整个记录，以确定该个人是否具有显著高于通常遇到的专业知识水平。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（裁定“ 真相不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定 ”）。另见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即首先清点证据，然后如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下加以考虑）；见 6 USCIS Policy Manual F.2, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-2。

此外，虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可作为自由裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：（1）外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；（2）外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及（3）总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项条件的详细阐述。

二、EB-2分类

申请人主张作为高级学位专业人士和作为具有特殊能力的个人均符合EB-2资格。审理主任评估了为支持申请而提交的证据，并在驳回决定中认定申请人未通过任一途径确立其EB-2资格。后来，在动议中他重申了这方面的裁定。

A. 持有高级学位的专业人士

申请人主张其有资格作为持有高级学位的专业人士，并提供了证据，包括其文凭和课程成绩单的副本、经认证的英文翻译，以及一份“ 逐课程外国学历评估 ”，证明其持有相当于美国高中文凭的学历。审理主任在驳回决定中认定并在动议中重申，申请人不拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位。我们同意。

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [a]n official academic record showing that the alien has a United States advanced degree or a foreign equivalent degree. ”（显示外籍人士拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学术记录。）8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。在上诉中，申请人未主张且记录也未显示其拥有美国高级学位或外国

同等学位。Id. 或者，申请人可以提交“ [a]n official academic record showing that the alien has a United States baccalaureate degree or a foreign equivalent degree, and evidence in the form of letters from current or former employer(s) showing that the alien has at least five years of progressive post-baccalaureate experience in the specialty. ”（显示外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外籍人士在该专业领域拥有至少五年的学士后渐进工作经验。）8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

为符合高级学位专业人士资格，依赖外国教育的申请人必须拥有一个等同于至少美国学士学位的单一外国学位。条例不允许基于较低教育证书的组合或教育与经验的组合来认定学士学位同等学历。见 Employment-Based Immigrant Petitions, 56 Fed. Reg. 60897, 60900 (Nov. 29, 1991)（指出“ 该法及其立法历史均明确表明，为了……在第二[优先类别]下具有等同于高级学位的经验，[非公民]必须至少拥有学士学位 ”）（着重号为原文所加）。

在上诉中，申请人提交了一份来自~--------~[G-]对其工作经验的评估，其中G-得出结论，其工作经验“ 等同于美国地区认证大学授予的航空科学理学学士学位。 ”G-的结论基于对申请人“ 工作经历、宣誓书以及雇主出具的详细说明其专业就业和工作职责的信函 ”的审查。

在涉及外国学位的案件中，USCIS可有利地考虑由独立学历评估人进行的学历评估，该评估人已提供可信、合乎逻辑且记录充分的等同性认定理由，且该认定仅基于个人的外国学位。仅属结论性且未提供清晰阐明意见依据的可信路线图的意见不具有说服力。见 9 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-e-chapter-9。G-的评估并未仅关注申请人的学历，也未表明其拥有至少一个等同于至少美国学士学位的单一外国学位，而这正是所要求的。

重要的是要理解，学历评估人或学校官员进行的任何教育等同性评估本质上仅为咨询性质，最终认定仍由[USCIS]作出。Id.（另见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791 (Comm. 1988)、Matter of Sea, Inc. 19 I&N Dec. 817 (Comm 1988) 和 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 (BIA 1988)。）我们认定该学历评估对当前问题几乎没有证明价值。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，申请人未确立其作为高级学位专业人士获得所请求EB-2分类的资格。

B. 特殊能力

审理主任在驳回决定中认定，随后在动议中重申，申请人未满足至少三项标准的明文要求。具体而言，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的工作经验标准和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的执照标准。然而，基于以下理由，我们撤回

审理主任关于申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)学位标准的结论。

显示外籍人士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授予的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

在驳回申请人的重新开案动议时，审理主任解释说，为支持该标准而提交的关于其学术成就的证据不足，因为他的高中文凭不符合该标准字面规定的要求；例如指出，申请人未证明其高中阶段的学习项目与其所主张的特殊能力领域——航空——相关。在上诉中，申请人未回应审理主任对该证据的具体关切。我们同意审理主任的意见，即申请人经认定等同于美国高中文凭的外国教育，不符合该标准字面规定的要求。

关于G-对申请人工作经验的评估，我们纳入此前在上诉中对这一新提供证据的讨论，并指出G-的评估并未分析申请人的学术成就，而是侧重于其工作经验。申请人未在上诉中充分解释，其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)经验标准的工作年限，如何同时满足该标准字面规定的要求。

审理主任认定，申请人未能证实其关于航空公司飞行员培训证书“ 在学术上等同于博士/博士学位 ”的主张，因为他未提供权威证据证明这些证书等同于任何类型的学位。Chawathe，同上。虽然我们同意审理主任在这方面的结论，但我们指出，申请人无需证明其拥有学院或大学的学位或文凭，即可满足该标准的字面规定。

记录显示，申请人计划向美国雇主提供商业航空公司飞行员服务，并已提供证据，包括其航空公司飞行员培训证书、简历、飞行日志和飞行员执照，以及同事和前雇主的信件，以证明他参加了飞行学校提供的各种航空公司飞行员培训项目，以便担任商业航空公司飞行员。我们认定，申请人提交的文件足以满足该标准的字面规定。

由于申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的初始监管要求，我们将审查整个记录，以在如上所述的最终实质审查中确定该个人是否具有显著高于通常所遇水平的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

我们首先注意到，申请人作为航空公司飞行员的培训资质、经验和执照并不自动使其成为具有特殊能力的人，因为这些类型的

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

资质是航空领域正常职业发展和专业发展的一部分。我们承认，申请人提交了同事和前雇主的信件，这些信件证实了其工作经历，并表明他是一名经验丰富的航空公司飞行员，在航空领域的责任岗位上表现良好。

在上诉中，申请人“ 恢复[其]论点 ”，并概括性地提及审理主任此前已考虑的证据，主张该材料足以“ 确保获得所寻求福利的批准 ”。但他未进一步说明其如何符合具有特殊能力的个人的资格。申请人在回应审理主任的证据请求（RFE）时提供了一份“ 职业计划 ”，其中概述了他作为航空公司飞行员所从事的工作，例如指出他在26岁时成为波音747-400的第一副驾驶，并最终在33岁时成为“ 一家总部位于 的主要国际航空公司的宽体喷气式飞机[机长] ”。他提及自己的就业证明信，并强调写信人将他描述为“ 致力于[从事]飞行员[工作] ”的人，以及一位以“ 专业精神 ”履行航空公司飞行职责的个人。申请人还提供了证据，例如涵盖航空业各个方面的媒体文章，其中描述了操作喷气式飞机所涉及的挑战和复杂性。他在其职业计划中表示：

我作为机长的角色包括在严格的时间限制下带领机组人员团队执行安全关键任务。我必须在有关安全和效率的最严格法规和政策下操作，这些法规和政策还涵盖法律、技术和环境因素。我的表现和资源使用受到密切监控——尤其是燃油——因为它占业务总成本的40%。我还负责时间管理，确保运营在遵守紧凑时间表的同时进行，始终保护安全与安保，并尽可能满足公司要求的成本。

申请人在其职业计划中描述的航空公司飞行员任务和职责，似乎与“ 商业飞行员 ”职业从业者通常履行的任务和职责一致。参见美国劳工部职业信息网络（O*NET）关于“ 商业飞行员 ”的摘要报告，可访问 https://www.onetonline.org/link/summary/53-2012.00。但除此之外，申请人未证明其作为商业航空公司飞行员成功履行 duties and responsibilities 如何表明其在航空领域因成就和贡献而获得认可，或表明其以其他方式拥有显著高于该领域通常所遇水平的专业知识。

申请人在其RFE回应中提交了一封来自 的意见书。A-ＩI[A-] 认为“ [申请人]在驾驶领域的资质无疑表明他是一个具有特殊能力的人。 ”在她的分析中，她讨论了申请人的工作经验、认证和执照，指出“ 他曾在国内和国际航班上服务，累计飞行近15,000小时 ”，并主张其“ 作为波音777机长的[工作]是一项重大成就，因为这是最大、最先进的飞机之一。 ”

A-还强调了申请人作为航空公司飞行员的多年工作经验，并表示“ 证据证明[申请人]有能力保持安全并做出良好决策——这是他的同行所称赞的技能。 ”她纳入了申请人

职业计划的摘录，以概述其培训、技能和经验，还引用了我们已讨论过的推荐信和就业信，其中除其他事项外指出，申请人“ 致力于其作为飞行员的专业精神 ”，“ 是一个诚实勤奋的人 ”，并且在担任飞行员期间“ 截至2021年6月的年度未请病假…… ”

作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 在此，A-未实质性地记录或分析申请人在其领域做出重大贡献的具体方式，也未充分解释其前雇主和工作同事的“ 认可 ”如何表明其所主张的作为航空公司飞行员的特殊能力。因此，我们认定，她对申请人资质的评估未能有说服力地证明申请人属于该法第203(b)(2)(B)(i)条和8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所设想的具有特殊能力的个人。

综合考虑记录中的证据，我们认定申请人未充分证明其对航空领域的具体贡献的性质，且未提供文件证据支持。例如，他未解释其飞行员培训和执照（两者均为进入该职业所必需）如何表明其特殊能力。尽管他提供了推荐信，但这些信件未附有佐证证据，以显示申请人在该领域工作的影响，例如其驾驶或培训策略、方法或创新的实施实例，或申请人的工作如何在其受雇组织之外以其他方式获得认可。Chawathe，同上。基于上述理由，我们认定申请人未证明其作为具有特殊能力的个人，拥有显著高于航空领域通常所遇水平的专业知识程度。

申请人未证明其作为具有特殊能力的个人或该法第203(b)(2)(A)条下的高级学位专业人士的资格。因此，其不符合EB-2分类的资格。

II. 国家利益豁免

审理主任依据Dhanasar的三项要件审查了申请人的主张，并在驳回申请人的重新开案动议时认定，申请人仅证明了其拟议事业的实质价值。关于国家重要性，审理主任审查并分析了申请人的主张，包括其职业计划、A-的咨询意见函以及行业报告和文章，并讨论了其中的缺陷。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中概括性地提及了审理主任在拒绝申请和驳回动议时已考虑过的论点，并主张记录在案的证据足以证明其符合申请中所寻求移民福利的资格。然而，他并未提供任何新的证据或论点以推翻审理主任的认定。

因此，我们就这一要件采纳并维持审理主任的决定。See Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994); see also Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法已被“ 普遍

接受，每一个直接面对该问题的其他巡回法院均如此 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院的立场，裁定上诉裁判者可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予了 “ 个别化考量 ”）。

由于申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的，因此他未能证明其有资格获得国家利益豁免，此属裁量事项。2 由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余两项要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（ “ 法院和机构无需对无需裁决即可得出结果的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

本程序中的举证责任完全由申请人承担。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

命令：上诉被驳回。

2 See Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。