AUG142024_04B5203 · 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：32675605 日期：2024年8月14日

对内布拉斯加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）

申请人是一名商业飞行员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格，但他未能表明豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有举证责任，必须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，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、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，以符合“国家利益”。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，但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）可作为自由裁量事项1，在申请人证明以下条件时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 申请人处于有利地位以推进其拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请及劳工证要求将有利于美国。同上。

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，认定USCIS关于国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

二、EB-2分类

记录显示，申请人在下级程序中仅以特殊能力人员身份寻求EB-2分类，这要求他首先满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项标准中的至少一半。尽管审理主任认定他至少满足六项监管标准中的三项，但审理主任在最终实质审查后认定，他未能证明其专业水平显著高于商业航空公司飞行员航空领域通常遇到的水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“ 特殊能力 ”）；另见6 USCIS Policy Manual F.2, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-2（讨论由监管标准和最终实质审查组成的两部分框架）。然而，尽管他在下级程序中并未以高级学位专业人士身份寻求分类，审理主任仍认定申请人符合该分类资格，因为其外国军事飞行员学位及随后的硕士学位证明他是持有高级学位或相当于美国学士学位的外国同等学位、并在该专业领域具有五年渐进式学位后经验的专业人士。

经重新审查，作为初步事项，记录并未显示申请人持有美国或外国同等高级学位，也未显示其持有美国学士学位或外国同等学位。因此，我们撤销审理主任关于申请人符合EB-2分类资格（作为持有高级学位的专业人士）的相反认定。

为证明申请人持有符合EB-2分类资格的合格高级学位，其申请必须附有证明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)。“ 高级学位 ”指高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年该专业领域的渐进式经验，应视为等同于硕士学位。同上。因此，申请人也可以提交证明美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及由现任或前任雇主出具的、表明至少五年学位后渐进式专业领域经验的证明信。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

作为其资历证明，申请人提交了其2005年墨西哥“ 军事飞行员 ”学位证书副本及相关成绩单。但该学位证书未表明其被授予何种类型的学位，包括是否如审理主任所认定的属于学士水平学位。此外，证书和成绩单均清楚显示申请人完成了3年制课程。他未提交独立学术评估或任何其他证据证明该3年制学位等同于美国学士学位（美国学士学位通常要求四年大学教育）。参见，例如，Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244 (Reg'l Comm'r 1977)。全球教育电子数据库（EDGE）——我们认为其是外国学历等同性信息的可靠来源——进一步表明墨西哥的3年制学位仅相当于美国三年大学学习。2 尽管申请人通常将其3年制飞行员学位称为“ 学士学位 ”，但其书面证据并未证明

2 参见 https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/mexico（最后访问于2024年8月14日）。EDGE是由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的外国教育学历评估网络资源。AACRAO是一个高等教育招生与注册专业人士的专业协会，其成员代表位于40多个国家的学术机构。

该学位事实上等同于美国学士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。3 申请人还提交了2013年洪都拉斯_____的“ 商业管理硕士 ”文凭，并声称他于2007年至2012年就读于该大学，并为该项目完成了论文。然而，记录中未包含该文凭的独立评估或官方学术记录（如成绩单），我们无法确定其声称的美国硕士水平等同性。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。因此，综合考虑上述情况，与审理主任的认定相反，申请人未能证明其符合EB-2分类资格（作为高级学位专业人士）。

尽管审理主任还认定申请人未能证明其属于EB-2分类意义上的特殊能力人员，但申请人在上诉中未对此认定提出异议或予以回应。因此，我们在此不处理该问题。

三、国家利益豁免

在未首先证明其符合EB-2分类资格的情况下，申请人不能作为自由裁量事项获得国家利益豁免。即使我们考虑该豁免的实质，我们也同意审理主任否决该豁免的决定，因为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因而未满足Dhanasar的第一项要件。

申请人打算继续在美国担任商业航空公司飞行员，并计划为_____航空培训中心担任飞行教员。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在评估拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。同上。

我们同意审理主任的意见，即虽然申请人拟议的商业飞行员和飞行教员工作可能具有实质价值，但记录未能证明其具有国家重要性，因为其书面证据未显示其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、对其职业之外的航空领域产生广泛影响，或以其他方式产生达到国家重要性水平的更广泛经济或社会影响。在上诉中，他未提交任何新证据，但声称审理主任未适用正确的证据标准，且未考虑所有相关证据。

在优势证据标准下，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。在此，审理主任依优势证据标准对申请人的文件材料进行了适当分析和权衡，以评估其拟议事业是否如Dhanasar案所设想的那样具有国家重要性。

3 在缺乏证据证明其拥有美国学士学位或同等外国学位的情况下，讨论申请人是否具备所要求的五年学位后工作经验将毫无意义。

在主张其拟议事业具有国家重要性时，申请人主要援引其学术资历和专业经验，如其意向书、职业计划、简历和众多支持信中所述，以及大量关于航空业、令人担忧的飞行员短缺和该领域教育重要性的行业报告和文章中包含的一般市场信息。他坚持认为，鉴于其专业知识和广泛背景——他声称这些恰好契合对飞行员和教员日益增长的需求——他将帮助填补职位短缺，并为未来飞行员提供高质量培训，这反过来将对行业和本国产生更广泛、实质性的积极影响。然而，申请人对自身资历和经验的依赖涉及Dhanasar案的第二项要件，该要件具体涉及他是否处于有利地位以推进拟议事业，并“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。对于此处所涉的Dhanasar第一项要件，我们考虑的是拟议事业的“ 潜在预期影响 ”，而非其拟从事的具体领域或行业的重要性。同上，第889页。在这样做时，我们评估证据以确定申请人拟从事的具体事业是否在特定领域或行业内具有更广泛的影响。同上，第890页。尽管我们承认申请人作为商业飞行员和飞行教员的拟议事业可能对其未来客户和雇主产生积极影响，但他未能有说服力地解释，且证据也未表明，为多家公司担任飞行员和教员将如何如其所称的那样，在其自身职业和公司潜在客户群之外，对航空业和美国经济产生更广泛的影响。

申请人还重申，其在飞行技能方面的丰富经验和专业知识，以及其为未来飞行员采用尖端培训方法的计划，表明其拟议事业具有国家重要性。然而，记录中没有任何有证明力的证据表明，其飞行专业知识和所称的创新培训方法曾被整个航空业认可或采纳，或以其他方式产生了重大经济或其他影响。我们注意到，在Dhanasar案中，申请人作为科学教师的工作虽被认定具有实质价值，但并未使其符合第一项要件，因为记录未显示该工作将如何对科学教育产生更广泛的影响。同上，第893页。

在Dhanasar案中，我们还指出，具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或具有“ 实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的事业可能具有国家重要性。同上。申请人在其两页的意向书以及随后四页的职业计划中主张，其作为飞行员和教员的事业将广泛影响国家经济，并通过满足对飞行员的需求帮助提供美国就业机会。然而，他未就所称的经济影响和雇用潜力提供任何细节或佐证证据，例如可直接归因于其拟议工作的财务或就业预测。因此，记录并未反映拟议事业将具有国家重要性层面的积极经济影响，或具有雇用美国工人的重大潜力。

申请人继续援引航空业的重要性和飞行员短缺，通过引用各种行业报告作为其工作重要性的证据。然而，如前所述，事业的重要性取决于其具体的潜在预期影响，而非其所涉及的行业或职业。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-890页。因此，国家利益豁免的目的并非在存在职位短缺的情况下为个人的美国求职提供便利。任何寻求此类豁免的人都必须证明“ 其拟

从事的具体事业”具有国家重要性。同上。此外，如审理主任所认定，所称的飞行员短缺在评估国家重要性问题时并非此处的相关考虑因素，因为美国劳工部通过其劳工证程序直接处理合格工人的短缺问题。参见同上，第885页；另参见20 C.F.R. § 656.1。尽管申请人笼统地主张审理主任未考虑所称短缺所造成的“紧迫性”，但他未有意义地说明这一所称紧迫性如何具体与其拟议工作和Dhanasar的国家重要性要件相关，且记录也未以其他方式表明存在具体针对其作为飞行员和飞行教员的拟议工作的紧迫国家利益。

尽管申请人的事业具有价值，但他未能证明作为一名资质良好的飞行员和飞行教员具有国家重要性，因为记录缺乏足够的证明力证据表明其事业在航空业中具有超出其雇主和客户的更广泛国家影响。综上所述，申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此未能证明符合国家利益豁免的资格。

由于所认定的拒绝理由——申请人无法证明其符合 underlying EB-2 分类的资格以及满足Dhanasar案国家利益豁免第一项要件——对本上诉具有决定性，我们拒绝审理关于该框架第二项和第三项要件的其余上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（指出机构无需审理对最终决定不必要的争点）。

命令：上诉被驳回。