MAR282023_03B5203 · 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：25786965 日期：2023年3月28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，寻求被归类为高等学位专业人士或特殊能力个人。《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未提交所需的初始证据，具体为填写完整的ETA表格9089（永久就业劳工证申请）或ETA表格750B（外籍人士就业劳工证申请）（劳工证），因此未能证明其符合所寻求福利的资格。此外，审理主任认定记录既未证明申请人符合EB-2移民分类的资格，也未证明豁免该分类的工作邀请要求将符合国家利益。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重新审查。Matter of Christa'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

在美国寻求移民福利的个人必须通过向USCIS提交适当表格来申请福利。见8 C.F.R. § 103.2(a)(1)。个人必须遵循相关表格说明，并提交相关法规要求的任何初始证据。同上；8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)。未提交所需初始证据的福利申请可据此被否决。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)。

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2移民签证分类的资格，即作为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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士群体成员或具有特殊能力的个人的资格，申请人随后必须确立其符合“符合国家利益”的工作邀请要求酌情豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。为支持此项工作邀请要求豁免的请求，申请人必须提交一式两份的劳工证以及支持豁免将符合国家利益之主张的证据。见8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)。

虽然法规和相關条例均未定义“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，USCIS可酌情决定，1 若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人未确立所寻求福利的资格，因为他未提交填写完整的劳工证这一所需初始证据，尽管审理主任已发出补件通知（RFE），告知申请人此项及其他申请缺陷，并要求申请人提交所需证据。审理主任还认定，申请人未证明其符合EB-2分类的资格，也未证明其符合豁免该分类工作邀请要求的资格。

申请人提交了本上诉，连同书面陈述及其先前为支持其I-140申请而提交的证据副本。2 申请人仍未包含填写完整的劳工证，尽管审理主任的RFE和审理主任否决I-140申请的决定已就此要求通知他。

首先，本办公室注意到申请人似乎不理解其所寻求移民分类的法律要求。申请人未具体主张其为具有特殊能力的个人，也未主张其持有高等学位。此外，他未具体主张其根据Dhanasar框架的三项必要要件中的任何一项符合豁免该分类工作邀请要求的资格。相反，他在初始I-140申请中提交了一封信，其中写道：“我最近看到作为飞行员我们可以申请绿卡，因为在美国由于航空公司大量退休，飞行员严重短缺。”尽管他提交了证据证明其持有执照飞行员并在该职业中工作，但他未提交说明所提交证据以及该证据如何证明其符合以下两项资格的封面信或书面论证意见：1）EB-2移民分类，以及2）工作邀请要求的豁免。

1 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 在其I-290B表格上，申请人表示将在提交上诉后30个日历日内提交书面论证意见和/或额外证据。截至目前，本办公室未收到任何书面论证意见或额外证据。因此，本办公室将基于现有记录审理本上诉。

他在上诉中称其“无法与某人交谈以找出问题所在，或若我犯了错误给我机会纠正”。但审理主任发出的RFE具体指明了申请人所寻求移民分类的法律和证据要求、其提交证据的缺陷，并为其提供了提交缺失信息和文件的机会。申请人提交了对RFE的答复，但未包含所需初始证据的基本文件之一——一式两份填写完整的劳工证。见8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)。

仅此一项即构成否决申请的充分依据。3 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)。申请人负有责任妥善填写并提交其申请及法规要求的所有初始证据，并证明其符合所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。尽管如此，本办公室已审查记录中的证据，以确定其是否确立申请人符合国家利益豁免的资格。本办公室依次讨论每项资格要求，以便他更好地理解审理主任否决的依据以及本办公室经重新审查后驳回上诉的决定。

A. EB-2分类资格

如上所述，为符合underlying EB-2分类的资格，申请人必须证明其作为持有高等学位的专业人士群体成员或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

审理主任认定申请人未根据任一 basis 确立其EB-2分类的资格。审理主任指出，申请人“表示其拥有学位并具备所寻求分类所列[标准]中的3项”，但认定申请人未明确说明其寻求以何种 basis——高等学位专业人士或具有特殊能力的个人——符合资格。因此，审理主任无法确定“应使用哪套标准来评估其是否符合资格”。

申请人似乎不理解这一结论。在上诉中，申请人就此认定称：“如果我理解正确，我具备他们所寻找的，因为他们需要至少3项[标准]，而我具备。但他们不明白我为何申请。当我提交表格时，我解释了原因，并在表格上填写了我所寻求的工作。”

本办公室同意审理主任的意见，即申请人未明确说明其是作为高等学位专业人士还是作为具有特殊能力的个人寻求EB-2分类。经审查记录，本办公室还认定其未证明符合任一 basis 的资格。

1. 持有高等学位的专业人士群体成员

为符合高等学位专业人士的资格，个人必须持有高于学士学位的“美国学术或专业学位或外国同等学位”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，条例规定，美国学士学位或外国

3 尽管审理主任发出了RFE并为申请人提供了补充记录的机会，USCIS可酌情因缺乏初始所需证据而否决福利申请，而无需先发出RFE。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)。

同等学位加上至少五年该专业领域的逐步经验，等同于硕士学位。同上。

申请人提交了一份由法国的l
I于2002年颁发的“ 普通学士文凭 ”。然而，申请人未提交成绩单、其他学业记录或学历评估，以证明该学位等同于美国的硕士学位或学士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)-(B)。尽管如此，我们查阅了美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）4，以确定申请人普通学士文凭的美国同等学历。该数据库确认，该教育水平相当于在美国完成高中学业。5 因此，申请人不符合硕士学位专业人士的资格。

2. 特殊能力人士

“ 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证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。6 如果申请人做到了这一点，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。我们依次评估每一项监管标准。

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业记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。
如上所述，申请人提交了一份来自法国___的“ 普通学士文凭 ”。然而，申请人未提交任何文件以证明该___是“ 学院、大学、学校或其他教育机构 ”。此外，申请人未提交成绩单或其他记录以证明该学业记录代表何种教育水平。最后，申请人未证明该文凭与其所主张的特殊能力领域相关。如上所述，该文凭等同于高中学历，且似乎与其作为飞行员的能力无关。

因此，申请人未依据该标准确立资格。

4 我们认为EDGE是关于外国学历等同性的可靠信息来源。See Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-l 0072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010). See also Viraj, LLC v. Holder, No. 2: 12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013).
5 关于法国教育系统的信息，见 https://www.aacrao.org/edge/country/france。
6 USCIS此前已确认这一两步骤审理方法在特殊能力外籍人士情形中的适用性。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

申请人提交了现任和前任雇主的证明信，证明其受雇为飞行员。然而，只有一封证明信（涵盖2012年5月至2019年4月期间）确认其为全职受雇。因此，申请人未证明其在该职业中拥有至少十年全职经验。

因此，申请人未依据该标准确立资格。

从事该职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)。

申请人提交了其加拿大航空执照、联邦航空管理局（FAA）的体检证书，以及FAA的一封信函，证明其外国执照有效且在信函出具之日仍为现行有效。

因此，申请人依据该标准确立了资格。

证明外籍人士已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)。

申请人未提交与该标准相关的证据。在对审理主任补件通知（RFE）的回复中，申请人就该要求表示，其薪资受工会协议约束，因此其赚取“ 与我的同事相同的薪资 ”。

因此，申请人未依据该标准确立资格。

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

申请人提交了其加拿大航空飞行员协会会员资格及加拿大专业飞行员学院会员资格的证据。

因此，申请人依据该标准确立了资格。

由同行、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予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人未提交与该标准相关的证据。在对审理主任补件通知（RFE）的回复中，申请人就该要求表示，“ 我没有什么可以给您的。 ”

因此，申请人未依据该标准确立资格。

因此，申请人已证明其仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项标准中的两项。由于申请人未满足至少三项标准，我们无需进行最终实质审查以评估申请人是否达到了特殊能力分类所需的专业程度。因此，申请人不符合特殊能力人士的资格。

在认定申请人既不符合硕士学位专业人士资格也不符合特殊能力人士资格后，我们得出结论，申请人未证明其符合 underlying EB-2 分类的资格。

B. 国家利益豁免的资格

下一个问题是申请人是否已证明对该分类职位邀请要求的豁免符合国家利益。由于申请人未证明其满足 underlying EB-2 分类资格的门槛要求，我们无需处理其是否有资格并基于自由裁量权在实质上获得该分类职位邀请要求的豁免。7

然而，我们注意到申请人也未确立其国家利益豁免的资格。Matter of Dhanasar 规定，如果个人证明其拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性、其处于推进其事业的有利地位，并且权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国，USCIS可授予国家利益豁免。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人未主张也未提供充分证据以证明其拟从事的作为航空公司飞行员工作的事业具有实质性价值或国家重要性。相反，其仅表示，“ 我最近看到作为飞行员我们可以申请绿卡，因为在美国飞行员严重短缺…… ”某一职业存在美国工人短缺的事实并不证明相关事业具有国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。See id.

记录中的证据包括申请人的简历、文凭、工作经历证明信以及执照和专业会员资格信息。该证据不足以证明申请人处于推进其事业的有利地位，因为其承认未持有在美国驾驶航空器的执照。Id. at 890. 最后，申请人未主张也未提供充分证据以证明豁免职位邀请要求将有利于美国。Id.

7 See INS v. Bagamasbad. 429 U.S. 24. 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁定的事项作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 l&N Dec. 516. 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未提交法规所要求的用以确立其资格的初始证据。8 C.F.R. § § 103.2(b)(8)(ii), 204.5(k)(4)(ii)。此外，申请人未证明其满足作为持有硕士学位的专业人士群体成员或作为特殊能力人士进行分类的监管要求。8 C.F.R. § 204.5(k)(2), (k)(3)。最后，申请人未确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。