APR182025_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。

关于：37894789 日期：2025年4月18日

对服务中心运营处（SCOPS）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，并寻求对此分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定申请人不符合EB-2分类资格，且未证明豁免所要求的工作邀请（job offer）从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本处进行上诉审查。

申请人负有举证责任，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)。本处对此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，本处将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（endeavor）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
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

1 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

二、分析

在其职业计划中，申请人称其拟议事业是“ 在美国航空业担任飞行员 ”。申请人补充称，其将“ 在美国航空业的一家公司担任飞行员和地面教员，帮助航空公司维持安全飞行，并帮助缓解飞行员短缺问题 ”。在上诉中，申请人称其拟议事业侧重于高级飞行员培训以及通过专门培训项目提高航空安全。

A. EB-2分类

SCOPS认定申请人不符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。由于基于下文所述理由申请人不符合国家利益豁免资格，本处不裁断其EB-2分类资格，并特此保留对该问题的认定。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）。

B. 国家利益豁免：实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit（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。同上。SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值。本处同意。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本处考虑其潜在的前瞻性影响。同上。此考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济效应、是否在该领域内具有国家甚至全球影响，或其他表明国家重要性的更广泛影响。同上，第889-90页。SCOPS认定申请人未证明其工作将影响其特定雇主之外的领域或产生重大积极经济效应。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它解决了“ 对高级培训项目的关键需求，以培养能够满足市场所需高技术和高安全标准的航空专业人员 ”。申请人声称，通过“ 向美国航空业贡献[其]专业知识和经验，[其]将帮助加强培训项目、提高运营安全，并确保航空专业人员做好充分准备以满足这一重要行业的需求 ”。然而，申请人未阐明其工作将如何超越其个别雇主、乘客和学员，从而在表明国家重要性的层面上更广泛地影响航空业。见同上第889页（解释“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。

在一份题为“ 潜在前瞻性影响 ”的文件中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为飞行教员和经验丰富的飞行员对于克服飞行员短缺和进入该职业的障碍至关重要。申请人进一步声称

“ 飞行教员和飞行员在确保航空旅行的安全、效率和可靠性方面发挥着关键作用，这直接影响美国人的日常生活 ”。申请人还主张其支持航空业 “ 对区域和国家经济的经济贡献 ”，确保 “ 全国货物流动不间断继续 ”，并 “ 支持现任政府为建设供应链韧性所做的持续努力，为经济带来广泛利益 ”。然而，申请人未阐明其作为飞行员和教员的工作将如何超越其个别雇主、乘客和学员，以与国家重要性相称的方式更广泛地影响这些问题。

申请人还主张其拟议事业将直接和间接创造就业，因为其第一年将培训480名飞行员，到第五年增至524名。申请人主张其拟议事业第一年将产生1,333个间接和引致就业岗位，到第五年增至1,455个间接和引致就业岗位。申请人未提供任何数据、预测或其他依据支持这些数字。申请人也未表明其本人将雇用飞行员或任何其他个人。因此，记录未证明申请人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力。

申请人提交了一封来自T-S-2的信函，T-S-是._____的总裁，表达其认为申请人符合国家利益豁免资格的意见。T-S-主张申请人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力并具有其他重大积极经济效应，因为飞行员 “ 对运输、贸易、就业创造、旅游和技术创新的贡献协同促进地方和国家的经济增长与进步 ”。如前所述，记录未表明申请人将雇用任何个人，且T-S-未阐明申请人的工作将如何超越其雇主、乘客和学员，从而产生表明国家重要性的重大经济效应。

T-S-还主张申请人的拟议事业将广泛增进社会福利或文化丰富，因为飞行员 “ 发挥多方面作用，促进可及性、应急响应、灾难救援、文化交流、经济机会、教育、科学进步、安全、人际联系、技术创新和环境可持续性 ”。T-S-未解释申请人的工作将如何超越其雇主、乘客和学员，以与国家重要性相称的方式影响这些问题。

T-S-进一步主张申请人的拟议事业影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。他表示飞行员 “ 参与广泛的国家项目，这些项目共同影响美国航空的未来 ”，因为他们的参与 “ 超越驾驶舱，影响法律、安全程序、教学和技术，所有这些都发展航空业和整个社会 ”。虽然T-S-证明飞行员在国家关切问题上的重要作用，但他未涉及申请人的具体拟议事业，也未证明申请人的拟议事业将如何超越其雇主、乘客和学员，在表明国家重要性的层面上影响这些问题。

2 本处使用首字母缩写以保护所提及个人的隐私。

申请人提交了雇主和同事的额外支持信，这些信件赞扬其技能和经验，并表示相信其能够为美国航空业作出积极贡献。然而，这些信件并未表明申请人的任何拟议培训或过往成就对其所在领域具有国家或全球影响。参见同上（以改进制造工艺或医学进步为例，说明特定领域内的国家甚至全球影响）。这些信件也未证明申请人作为飞行员和教员的工作将超越其雇主、乘客和学员，以与国家重要性相称的方式更广泛地影响航空业。比较同上第892页（指出Dhanasar提交了具有证明力的专家信函，描述其具体研究的重要性及其与美国战略利益的关系）。

申请人提交了其撰写的关于各种航空主题的五篇文章的副本。记录未表明这些文章中的任何一篇被其他航空专家引用或依赖。比较同上（指出记录包括Dhanasar的出版物副本以及引用其工作的其他材料）。

总之，记录未证明申请人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、具有其他重大积极经济影响、在航空业内具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他更广泛影响。因此，申请人未能证明其满足Dhanasar第二项要件。

C. Dhanasar框架的其余要件

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对其根据Dhanasar框架第二和第三项要件的资格认定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，且其不满足Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，申请人未能证明其有资格或值得作为自由裁量事项以国家利益为由豁免工作邀请和劳工证要求。

裁定：上诉被驳回。