AUG292025_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：37828443 日期：2025年8月29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）

申请人寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。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）驳回了申请，认定尽管申请人是高级学位专业人士，但其未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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（de novo）。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。

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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第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逐步积累的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。“ 专业 ”是指本法第101(a)(32)条所列职业之一，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 所列职业为建筑师、工程师、律师、医师、外科医生及某些教师。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对职位邀请要求“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 (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）可作为酌情事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. 专业职位要求

SCOPS认定申请人属于8 C.F.R. § 204.5(k)(2)意义上的“高级学位”专业人士。寻求国家利益豁免的申请人必须表明，其计划通过以推进拟议事业的预期职业符合专业的定义。参见一般性文件，USCIS政策警报 PA-2025-03，《国家利益豁免申请的第二优先资格》第7页（2025年1月15日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20250115-Employment-BasedNationalInterestWaivers.pdf（USCIS政策警报）。如上所述，对于第二优先分类，专业的定义为本法第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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。基于该要求，并非所有持有高级学位（或其外国同等学位）的人都必然有资格被分类为持有高级学位的专业人士，因为拟议事业所依据的职业还必须要求学士学位作为进入该职业的条件。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 46 (Reg'l Comm'r 1971)（裁定学位或专业必须在学术上适合所申请的职业）。此外，“专业职业由进入预期职业的一般要求确定，而非由任何寻求在该领域工作的个人的资历确定。”见 USCIS政策警报，同上，第7页。USCIS根据提交的证据逐案确定申请人的预期职业是否为专业职业，且申请人负有以优势证据证明预期职业要求至少学士学位或其外国同等学位作为进入条件之责任。同上。

在此，申请人在申请表中表明其预期职业是担任商业飞行员，对应的标准职业分类代码为53-2012。根据职业信息网络（O*NET），这些职业通常要求“职业学校培训、相关在职经验或副学士学位”。见商业飞行员摘要，

2 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，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

O*NET OnLine，https://www.onetonline.org/link/summary/53-2012.00（最后访问于2025年8月28日并加入记录）。此外，申请人未提交佐证证据以优势证据证明美国学士学位（或其外国同等学位）是进入商业飞行员职业的最低要求。

在其个人陈述中，申请人将其预期职业确定为商业飞行员、飞行教员、制定留住员工政策的航空业顾问，以及飞机现代化的顾问和谈判代表。记录中不包含任何证据表明其事业的这些额外方面符合本法意义上的专业。因此，记录未能确立其在美国的预期职业要求至少学士学位作为进入的最低要求，从而未能确立其有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类。3 由于申请人的上诉将因另一决定性理由被驳回，本办公室不会以此理由作为驳回依据。但是，在任何未来程序中，申请人必须解决记录中的这一缺陷。

B. 申请人的拟议事业

为证明国家利益豁免的资格，申请人必须提出一项“ 具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人在该职业内具体拟从事何种工作的细节。参见一般性文件《USCIS政策手册》F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一个职业，但拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅列出工程师的职责和责任。同上。

如上所述，申请人在申请表中表明其预期职业是担任商业飞行员。他进一步表明其拟全职担任“ 大型直升机飞行员和教员 ”，在那里他将“ 在不定期航空承运航线上驾驶和导航固定翼航空器，或直升机 ”。随其申请提交的律师函中对拟议事业的描述指出，申请人的重点将是利用“ 其二十年的国际航空经验培训新飞行员，从而帮助缓解……美国及全球范围内有充分记录的飞行员短缺 ”，为实现此目标，申请人打算“ 制定课程计划并开展涵盖航空器系统（包括正常、异常和紧急操作）的地面培训模块 ”。在随其初始申请提交的个人陈述中，申请人将自己描述为巴西军队的大型直升机飞行员，拟在美国担任飞行教员、为航空业制定留住员工政策的顾问，以及协助航空公司和美国军方采购和现代化其设备的飞机采购和购置专家/顾问。在整个记录中，在描述其拟议事业时，

3 在其补件通知（RFE）回复中，申请人主张其也有资格作为具有特殊能力的人士获得EB-2分类。但是，由于其未在初始申请中以此为由主张EB-2分类，这一重大变更要求提交新的申请。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)（确立申请人不得对申请作出重大变更以试图使有缺陷的申请符合USCIS要求）。

申请人强调其作为试飞与维护飞行员、课程与执照资质专家、航空安全规程制定者，以及代表巴西军方在军事现代化工作中担任顾问和谈判者的经验。总之，记录中包含对拟议事业的描述，包括作为商业飞行员的全职工作、飞行教员、制定留住员工政策的航空业顾问，以及飞机现代化工作的顾问和谈判者。因此，拟议事业包含若干不同职业，但对其打算如何同时开展这些不同事业却鲜有说明。

我们注意到，本申请于2020年10月提交。提交后，申请人提交了一份“修订后的专业计划与陈述”，描述其此前在巴西军方提供的合同谈判服务，并评级其打算在美国继续该工作。他还在2021年创建了一家有限责任公司（LLC），其与妻子打算作为成员运营该公司。然而，由于该LLC是在申请提交后创建的，它构成对申请的重大变更，若他希望我们考虑运营公司这一事业，则需要提交新的申请。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。因此，我们根据Dhanasar第一项要素的分析将聚焦于申请人最初的主张，即其拟议事业是担任商业飞行员、飞行教员和顾问。

C. Dhanasar第一项要素：重大价值与国家重要性

SCOPS认定该事业具有重大价值，但申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因为该事业的潜在影响不会“显著减少所主张的全国飞行员短缺”。在上诉中，申请人主张SCOPS错误地仅关注该事业对美国飞行员劳动力短缺的影响，而忽视了源于其事业的其他重要影响。此外，申请人敦促我们考虑关键证据，例如专家意见信，以及证明其事业具有国家重要性的行业报告和文章。

1. 重大价值

第一项要素，即重大价值与国家重要性，聚焦于个人拟开展的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该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。Id. SCOPS认定拟在航空业工作的事业具有重大价值，我们同意。

2. 国家重要性

申请人坚持认为，其已通过优势证据标准证明其拟议事业的国家重要性，主张由于航空业的广泛重要性，该事业将实质性惠及美国经济、美国社会福利和整体国家利益。在优势证据标准下，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。基于下述理由，我们认定申请人未能通过优势证据标准证明其拟议事业的国家重要性。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外国人拟开展的具体事业”。Id. at 889。因此，我们“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“[一项事业]可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项事业若具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

在此，申请人主张SCOPS忽视了其培训飞行员的事业将刺激经济增长，并为航空业配备跟上其服务需求所需的直升机和其他飞机飞行员。他进一步解释称，其事业具有国家重要性，因为航空业价值23万亿美元并持续增长，因此对我国国民经济至关重要。然而，尽管声称其事业将实质性惠及美国经济，申请人并未证明其拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或为美国带来其他实质性积极经济影响，也未证明拟议事业对国民经济带来的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。为支持其主张，申请人提交了与航空业规模及其与美国经济关系相关的行业报告和文章。虽然这些文件中强调的统计数据和信息说明了整个航空业的规模和经济影响，但它们并未涉及申请人拟开展的具体事业的潜在经济影响。而且，如前所述，一项事业的重要性由其潜在预期影响决定，而非由其涉及的行业或职业的重要性决定。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。

此外，申请人主张，直升机飞行员的培训对边境执法机构以及依赖直升机进行监视、对气候变化受害者快速响应、对道路事故应急响应和调查犯罪活动的行业尤为重要。申请人进一步主张，除了填补一个空缺飞行员职位外，其担任飞行教员的能力，特别是通过培训直升机飞行员，将有助于填补行业内更多空缺，并通过纳入“基于模拟器的应急响应场景”等先进教学技术，为航空培训设定新标准。然而，申请人未解释其在如此庞大行业中的一个教学职位这一具体事业如何会对飞行员短缺产生实质性积极影响。申请人进一步指出，由于美国面临严重的全国飞行员短缺，且其将向航空业提供咨询以制定更好的留任政策，其事业具有国家重要性。然而，提议在存在全国短缺的职业中工作，或在存在劳动力短缺的领域担任顾问，不足以证明一项事业具有国家重要性。参见 USCIS Policy Alert, supra, at 13。

申请人主张其事业可以影响经济，因为他能够提供运输服务，并培训其他飞行员在紧急医疗服务、需要到达海上平台的油气人员以及类似关键需求领域提供运输。他还主张，他将通过帮助填补关键

飞行员职位（无论何处有需求）并建设我国关键航空基础设施，来促进创新、创造就业并增强美国竞争力。申请人强调近期FAA系统故障，以主张迫切需要更现代化和更具韧性的系统。他主张其事业将带来“成本节约增加、资产利用率提高以及私营和公共利益相关者盈利能力增强”等积极效益。然而，如上所述，申请人未解释其在如此广泛的行业（应急服务、油气、刑事调查、边境安全和航空）中填补一个教学职位的具体事业如何会对其中任何行业产生足够广泛的影响，从而被视为具有国家重要性。

为支持其主张，申请人指出其在巴西军方的背景、教育和经验，以主张其有能力开展拟议事业并实现其所描述的影响。此外，申请人非常强调其代表巴西军方主导的合同谈判，为巴西采购现代化飞机。为证明其资历，申请人提交了来自其他飞行员和同领域同事的众多推荐信，证明其过往模范工作经验和成就。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要素，该要素“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。Id. at 890。此处的问题是，这一界定不清的具体事业是否具有Dhanasar第一项要素所设想的国家重要性。

最后，我们注意到申请人主张SCOPS未充分考虑其提交的两封专家意见信。第一封来自一位讲师，其解释称，由于美国政府决定将军事开支投入航空采购，申请人的事业具有国家重要性。然而，尽管申请人表示其拟议事业的一部分是向美国军方提供咨询，但他并未解释打算如何同时履行这一工作与其其他不同角色。因此，该信件的证明价值有限。第二封专家信来自一位曾在巴西军队与申请人共事的经验丰富的飞行检查员。该撰写人认为，申请人的事业具有国家重要性，因为美国需要飞行教官，且申请人的事业将帮助美国军方现代化并获取新飞机，这对美国国家安全至关重要。该撰写人还引用了美国政府在获取新军事装备方面的资源投入。同样，如上所述，由于申请人未确立其将如何同时履行这些职责与其其他不同角色，该信件的证明价值较低。基于上述所有理由，这些专家信件不足以确立申请人事业的国家重要性。参见Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（确立如下主张：我们可酌情将申请人提交的意见陈述用作参考，但当某一意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该意见或可给予其较低权重）。

总体而言，记录并未证明申请人的拟议事业将具有超越其潜在雇主或其可能指导的学员飞行员的国家或全球影响。在Dhanasar案中，申请人作为科学教师的工作被认定不具有国家重要性，因为记录未显示其教学将如何更广泛地影响科学教育。Id. at 893。在此，申请人同样未提供充分证据以理解其拟议事业如何对航空领域具有Dhanasar案所设想的那种国家或全球影响。

记录中不包含相关、具有证明力或实质性的证据，以证明申请人的拟议事业具有潜在的预期影响——无论是通过其对所在领域的更广泛影响，还是通过其积极的经济或社会影响——从而具有Dhanasar案所设想的那种国家重要性。

D. Dhanasar第二和第三项要件

由于申请人必须确立Dhanasar框架的全部三项要件才能获得国家利益豁免，即使其中一项要件未确立，申请人也不具备该豁免的资格。因此，由于申请人未确立第一项要件下的资格，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定：机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未确立Dhanasar分析框架的第一项要件，其无法满足全部三项必要要件。因此，申请人不具备以国家利益为由对职位offer要求进行酌情豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或原本不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发Form I-862出庭通知而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。