MAY202026_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：42831962 日期：2026年5月20日

对服务中心运营处决定的上诉

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或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但其未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。1 现该事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是科学、艺术或商业领域的高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求以符合“国家利益”。该法第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

1 高级学位是指高于学士学位的任何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该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，2 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

作为初步事项，本办公室注意到，申请人在初始申请中未充分界定其事业，随后在回应补件通知（RFE）时实质性地改变了其事业。在初始申请中，申请人表示其计划继续在I[已隐去]担任机场运输飞行员。3 其表示已获得联邦航空管理局（FAA）的评级，该评级将允许其成为美国航空公司飞行员和高级地面教员，并随后晋升为[已隐去]的波音飞行教员和飞行模拟器教员。4

随后，SCOPS 发出补件通知，部分指出记录缺乏“ 关于申请人在美国 endeavor 做什么以及具体事业性质的详细具体描述 ”。5 在回应补件通知时，申请人未提供其初始事业的更详细描述，而是引入了新的事业。具体而言，申请人提出“ 推进人工智能（AI）和自动化技术在航空公司运营、驾驶舱系统和飞行测试工程中的整合，目标是提升有人和自主货运航空领域的运营安全、决策支持逻辑和系统可靠性。 ”

然而，申请人不得对已提交的申请进行实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即证明其符合所寻求利益的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

此外，申请人必须指明“ 其拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页；一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)（“ 术语

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和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自由裁量）。
3 本办公室注意到，申请人此后补充了额外文件，这些文件对其初始拟议的飞行员事业提出了疑问。具体而言，申请人提交了其公司的通用营业执照[已隐去]以及医疗口译员证书，还有其从事医疗口译工作的支票和发票。
4 具体而言，其获得了FAA高级地面教员评级，其声称该评级将允许其“ 成为美国航空公司飞行员和高级地面教员，并因此晋升为波音757/767飞行教员和飞行模拟器教员。 ”
5 SCOPS还引用了 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，并指出补充文件的日期在申请初始提交日期之后，称其“ 不能考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”同上，第176页。

‘ 事业 ’ 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，还应提供该人在该职业内具体拟从事何种工作的细节 ” ）。本办公室依据具体拟议事业来确定其是否既具有实质性价值又具有国家重要性。同上，第889-90页。在此，申请人最初未充分描述该事业或申请人计划从事何种工作，仅说明其将继续在其公司担任飞行员并最终成为飞行教员。

尽管如此，虽然SCOPS指出了差异，但SCOPS承认并分析了申请人在回应补件通知时提交的证据，包括其新的事业计划、推荐信和专家意见书。然而，如前所述，8 C.F.R. § 103.2(b)(1) 要求申请人在提交时即证明资格。因此，本办公室不会考虑申请人实质性变更后的拟议事业，仅处理其初始拟议的航空公司运输飞行员和教员事业。

在讨论Dhanasar框架第一项要件时，申请人强调了其教育和经验。申请人还提交了一份职业发展计划，概述其在美国航空业的职业发展目标，例如在加入D[已隐去]后48个月内成为认证飞行教员。然而，申请人的教育、培训、技能和经验是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件 “ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ” 。同上，第890页。因此，虽然申请人的背景可能有助于描述其领域和先前工作的性质，但不足以证明其拟议事业的国家重要性。同样，申请人依赖其先前工作经验并不能证明其拟议事业的更广泛影响，因为其未表明其先前工作如何对该领域产生超越其前雇主所获利益的广泛影响。

此外，申请人表示，由于其计划飞行至65岁或以上，其 “ 能为美国带来可观收入 ” ，并声称其 “ 已在美国经济中投资超过20,000美元 ” 。虽然任何基本经济活动都有可能在一定程度上积极影响经济，但申请人未证明其拟议事业的所谓潜在预期影响如何在其行业中产生更广泛的影响，或如何在美国整体产生重大积极经济效应。

申请人还提及了其推荐信。推荐人赞扬申请人的能力以及使其成为航空业航空公司飞行员宝贵资产的个人品质。例如，一封信指出，申请人 “ 在飞行中履行重要职能，负责对飞机系统进行各种飞行前、飞行中和飞行后检查，制定和调整飞行路径以确保作为操纵飞行员和监控飞行员的安全运行 ” ，并且其 “ 不仅是备受需求的飞行员，而且完全准备好继续在美国推进其拟议事业。 ” 另一封信指出，申请人 “ 具有创新精神和热情的团队合作心态，能在任何组织中茁壮成长 ” ，并且 “ 其表现可靠且安全，其在驾驶舱中的存在创造了舒适的工作环境。 ” 虽然这些信件证明申请人的同事对其及其工作的高度评价，但未提供关于其拟议事业影响的有说服力的细节，也未证明此类影响如何超越其雇主及其客户。因此，这些信件不能证明申请人符合 Matter of Dhanasar 第一项要件的资格。

最后，即使我们考虑申请人在回应SCOPS的补证通知（RFE）时所描述的拟议事业，我们仍会认定记录未能确立该拟议事业的国家重要性。例如，虽然我们同意申请人的主张，即“根据Dhanasar案，国家重要性并不要求已完成的成果、全国范围的采用或政府赞助”，但申请人未能充分确立其拟议事业的潜在预期影响将如何超越其雇主及其客户，从而在航空业内产生更广泛的影响。我们认可记录中的量化国家影响分析和详细实施计划，但申请人未提供足以说明他将如何实现其“将概念性人工智能研究转化为可认证、安全有保障的驾驶舱应用”这一目标的信息，也未能使我们能够评估其事业的潜在预期影响。例如，在其计划中，申请人称他将“与华盛顿大学波音高级研究合作项目（BARC）合作，探索人机协同的飞行数据建模”，并将“与BARC及其他FAA对齐实验室合作，参与人工智能辅助的飞行测试数据收集和仿真建模”。他还称他将“与NASA空域运营实验室和FAA技术中心合作，测试人机信任指标”。然而，记录中未包含任何证据，例如来自BARC、NASA或任何FAA对齐实验室的信函或合同，确认他们将与申请人合作以及其事业的潜在影响。此外，申请人未描述他将如何在作为航空运输飞行员的工作与开展其计划中列出的活动（如“[开]始国际试飞员学校”和“[进]行初步的人工智能行为观察实验”）之间分配时间。他也未详细说明他将专注于其中一项活动而非另一项。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

III. 结论

由于申请人未能根据Dhanasar检验标准的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对不影响其所得结果的争议问题作出认定”）；另参见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。举证责任在申请人，须以优势证据标准确立其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或其他不可入境或可驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（出庭通知）而根据该法第240条面临遣返程序的启动。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。