MAY212025_05B5203 · 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：38054118 日期：2025年5月21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）

申请人系航空公司飞行员、飞行教员及航线开发代理，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，身份为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力之个人，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 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 分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据 8 C.F.R. § 103.3 基于上诉提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题予以重新审查。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。

一、法律

为符合基础 EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其系科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力之个人。本法第203(b)(2)(A)条。若申请人已证明符合基础 EB-2 分类资格，则须进一步证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。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）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值与国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及

1 参见 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自由裁量性质）。

• 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS 认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 移民分类资格。[2] 因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项是否值得获得该豁免。

申请人系航空公司飞行员、飞行教员及航线开发代理，其在随申请提交的专业陈述中表明意图“作为航空教员、航线开发代理及飞行员为美国作出多方面贡献”。其表示“渴望将[其]职业生涯转移至美国并继续[其]对飞行的热情”。在回应 SCOPS 的证据请求（RFE）时，申请人提供了更新的专业计划，阐明拟议事业将涉及“担任航空公司飞行员及 Embraer 飞行与地面教员”的工作，并解释其“渴望成为航线开发代理及运行安全管理体系代理……”且“旨在担任[空中机动司令部（AMC）]飞行员”。

经全面审查案卷记录，SCOPS 否决了其申请。其认定尽管申请人证明了其拟议事业的实质价值，但未能证明该事业具有 Dhanasar 分析框架第一项要件所要求的国家重要性。[3] 因此，SCOPS 认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项值得获得该豁免。

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。同上，第889页。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。同上。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考量其潜在的前瞻性影响。同上。在 Dhanasar 案中，本办公室进一步指出“我们寻求拟议事业的更广泛影响”，且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因其在特定领域具有国家甚至全球影响”。同上。本办公室亦指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，首先辩称 SCOPS 错误地认定“国家利益豁免的目的并非为申请人提供从事求职或推进其个人职业生涯的机会，同时仅附带

2 SCOPS 未审议申请人是否已证明其作为具有特殊能力之个人符合 EB-2 移民分类资格。
3 SCOPS 亦认定尽管申请人已满足 Dhanasar 第二项要件，但其未能证明综合权衡豁免职位邀请要求将有利于美国，此为 Dhanasar 分析框架第三项要件所要求。

对国家产生附带利益。”[4] 然而，国家利益豁免的目的并非为申请人在美国求职提供便利。在其初始专业计划中，申请人表明其意图“寻求与航空公司或飞行训练机构合作的就业机会，[其]可在该等机构运用[其]技能提升运营效率与安全标准”。在其更新的专业计划中，申请人表明通过该事业其意图继续担任航空公司飞行员、飞行教员，并渴望成为航线开发代理。在上诉中，申请人提供了其在美国寻求飞行员职位的进一步证据，包括关于其向航空公司求职的通信以及该等航空公司的就业要求。[5] 尽管案卷记录证明申请人有意在美国从事航空公司飞行员及飞行教员职业，以及其希望担任航线开发代理，但未能证明其求职的潜在前瞻性影响，因为记录未证明该求职对该领域具有国家甚至全球影响，或以其他方式广泛涉及国家重要性事项。此外，记录未描述申请人的求职——即使最终成功——如何与任何达到国家重要性水平的潜在积极经济效应相关联。

此外，经重新审查，申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。为证明其拟议事业的国家重要性，申请人提供了个人陈述、简历、初始专业计划、随其 RFE 回复提交的更新专业计划、推荐信、专家意见信、成绩单及培训证书。尽管本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考量了每一项证据。

申请人的成绩单、证书、简历、推荐信及专家意见信讨论了其作为飞行员及飞行教员的教育背景、技能与专长。例如，[已隐去]机长讨论了申请人为[已隐去]执行的任务，包括“为手册、运营安全及公司组织文化的持续改进作出贡献”以及“为巴西机场运营开发教学材料”。[已隐去]论述了申请人作为飞行员的资格。然而，申请人的专长涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移至外籍国民”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。此处的问题在于申请人拟从事的具体事业是否具有 Dhanasar 第一项要件下的实质价值与国家重要性。

申请人在下级案卷记录中亦主张，其拟议事业的国家重要性还通过其潜在经济影响得到证明。在更新的专业计划中，申请人引用统计数据估计，Embraer 175 的一条新航线将创造约

4 我们认可申请人在上诉中提出的论点，即SCOPS认定“缺少一份作为飞行员受雇的已签署合同”妨碍其判断拟议事业的国家重要性，这一认定有误。存在“一份作为飞行员受雇的已签署合同”在评估申请人推进拟议事业的有利程度时，可作为第二项要件下的相关考量因素。参见 generally 6 USCIS Policy Manual D.5[1]。https://www.uscis.gov/policy-manual。

5 申请人还提供了我们的一份非先例决定以支持其上诉论点。然而，该决定未作为先例公布，因此对USCIS官员今后的审理不具有约束力。参见 8 C.F.R. § 103.3(c)。

316个新工作岗位。他表示，他“ 相信通过采用 ”他此前采用的“ 相同策略 ”，他能够“ 在五年内建立至少150条新航线 ”，从而带来“ 平均47,000个新就业机会 ”。然而，除这些主张之外，申请人未提供充分的相关证据，说明其作为飞行员或航空教员的特定服务可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在缺乏充分证据说明其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的情况下，申请人未能证明其服务为美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在两份职业计划中，申请人均主张其拟议事业具有国家重要性，因为其将通过作为飞行员和飞行教员的就业，解决全国范围内的飞行员短缺问题。他引用了若干行业报告，这些报告确立了这一日益增长的需求的基础。I I 还指出，申请人的“ 拟议事业围绕其继续作为飞行员和飞行教员职业生涯的意图，并重点关注解决飞行员短缺问题 ”。必须指出，飞行员以及航空教员的短缺，并不会使他的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格劳动力的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

在其职业计划中，申请人主张，社会和福利方面的利益显示了其拟议事业的国家重要性，部分原因是该事业将通过促进“ 一个蓬勃发展的航空业，确保人们能够获得便捷且负担得起的出行选择 ”，从而“ 广泛增进社会福利或文化丰富 ”。在缺乏充分证据证明该事业将为美国带来达到国家重要性水平的社会利益的情况下，宽泛的主张不足以显示拟议事业的国家重要性。在此，申请人未就这些社会和福利利益提供充分的佐证证据。在其更新的职业计划中，申请人还表示其意图向美国引入更多燃油效率更高的飞机，并为这些飞机制定培训计划，从而对环境产生积极利益，进而带来社会和福利利益。他引用其过去担任l 的E2 Embraer飞机实施项目负责人的经历，作为此事将如何实现的证据。然而，近期工作经历和未来就业前景可以说明申请人意图以何种身份工作，并且是在Dhanasar第二项要件下进行分析时的相关考量因素。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，他未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。这一认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，因此，我们拒绝审理并在此保留有关其在Dhanasar框架第三项要件下资格的其他论点。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“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

尽管申请人已证明其有资格被归类为EB-2移民，但他未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。