NOV242025_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：40357018 日期：2025年11月24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）

申请人是一名飞行员和持证飞行教员，寻求基于就业的第二优先（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工作要求（job offer requirement）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，认定记录未能证明对该分类工作要求的豁免、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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，须以优势证据标准证明其资格。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 Christo'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

为符合所依据的EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人证明其符合所依据的EB-2分类资格，则必须随后证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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

公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 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

SCOPS认定申请人为持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

本案申请人称，其拟议事业是担任美国联邦航空管理局（FAA）指定的飞行员考试员（DPE）。她主张，作为DPE，她将“通过评估和认证新飞行员、解决认证流程中的延误，并确保只有准备充分的飞行员进入航空业，从而在全国层面扩大[其]影响。”

SCOPS认定，且本办公室同意，尽管申请人证明其拟议事业具有实质价值，但她未能证明该事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性。SCOPS指出，在对国家重要性进行第一项要件分析时，本办公室聚焦于申请人的具体事业，而非申请人将从事的领域或职业的重要性。SCOPS还确认申请人提交了一份专家意见书，该意见书强调了其资历和资格，讨论了拟议事业刺激创造就业和经济增长的潜力，并列出了FAA关于航空业的数据。然而，SCOPS认定，该意见书未解释申请人的具体事业将如何产生Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。并且，尽管SCOPS确认申请人提交了政府报告和一封国会信函，讨论有关DPE在航空业中作用的政府举措，但SCOPS认为此类证据不足以表明申请人担任DPE的具体事业将如何影响那些举措。总之，SCOPS未认定申请人的事业将在全国范围内产生经济、社会或文化效益，也未认定该事业将在其事业领域——即航空领域——产生国家或全球影响。

[1] 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）。

[2] 记录显示，申请人持有2022年授予的航空科学硕士学位。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

在上诉中，申请人重新提交先前已提交的证据，并主张SCOPS犯有“根本性的法律和事实错误”。然而，申请人关于SCOPS“多次”错误引用一个无关签证类别要求的说法，在本办公室对该决定的审查中未得到印证。[3] 基于下文分析中讨论的理由，本办公室也不同意申请人的主张，即本案事实和先前提交的证据足以满足其举证责任。

如前所述，申请人的事业是担任DPE。她强调这一“面向公众、准监管职能”的重要性，称她将“履行确保全国范围内统一、高质量飞行员认证的法定任务”，并且她的工作至关重要，提供“不可否认的国家公共利益”。尽管本办公室同意DPE为其培训和认证的个人提供了有价值的服务，但申请人未提供证据表明其担任DPE的具体事业将广泛影响航空业。事实上，申请人似乎宽泛地考虑了DPE整体的累积影响，而非聚焦于其具体事业并解释其作为DPE的个人工作如何广泛影响航空安全。因此，申请人关于其事业“涉及航空监管的关键组成部分”的主张仅表明该事业处于公众关注的领域，即航空安全，但并未证明该事业将广泛影响该领域或在航空领域内产生更广泛的影响。

申请人还指出“美国DPE人数很少”，主张每位DPE都发挥着具有“国家影响”的关键作用。尽管本办公室不低估DPE角色和职责的重要性，但申请人未证明其具体事业具有国家影响或在该领域具有更广泛的影响，也未证明她将以如此规模运作，以致其事业的积极影响将达到国家重要性的水平。此外，尽管申请人主张其事业将“通过扩大考试员队伍”解决DPE总体短缺问题，但她未证明其领域内专业人员的全国性短缺必然表明其拟议事业具有国家重要性，因为短缺本身并不能证明该事业的影响。具体而言，申请人未充分分析和证实一名DPE将如何改善全国性短缺或引发整个领域的广泛影响。

并且，尽管申请人提供了包含有益背景信息并证明拟议事业具有实质价值的文章和报告，但没有任何参考资料讨论申请人的具体拟议事业。如前所述，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人还提供了“行业专家”的推荐信，证明其经验、能力和技能。然而，申请人的个人和专业资格涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。同上。此处的问题是申请人拟从事的具体事业——即在航空领域担任DPE——是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

[3] 尽管先前发出的补件通知（request for evidence）包含此类引用，但驳回决定本身并非如此。

总之，申请人未证明其担任DPE的拟议事业超出其将培训和认证的飞行员范围，从而以与国家重要性相称的水平影响航空领域或更广泛的美国。

由于记录中的文件材料不足以确立所提议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的，因此申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其关于第二和第三要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于记录未能确立申请人已满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或本属不可入境或可驱逐的外国人，可能因签发I-862表（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，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。