OCT232025_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。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室 非先例决定

案由：39460700 日期：2025年10月23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，寻求就业类第二优先（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职位邀请要求的国家利益豁免。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，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由我们审理上诉。

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）。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2（AAO 2015）。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是科学、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的人员。该法第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对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“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：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。同上。

1 见 Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院 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自由裁量）。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为持有高级学位的专业人士，但未根据Dhanasar分析框架确立其资格。2 具体而言，他们认定申请人未证明其拟议事业在第一条标准下的国家重要性。3 基于下述理由，我们同意SCOPS关于国家重要性的结论，并将驳回上诉。4

申请人称其是一名飞机机长和飞行员，拥有超过26年的飞行和导航飞机经验。其过往职位包括航空公司飞行员和直升机飞行员、机长、教员、检查员和副驾驶。

在其“ 拟议计划详细陈述 ”中，申请人表示其打算在航空领域工作，其目标是加入一家大型航空公司，从事飞行并支持飞行安全和培训部门。具体而言，他声称他将通过“ 不仅教授学生飞行和担任飞机飞行员，还直接在航空航天技术的科学和领域发挥作用，此外还在航空安全领域发挥作用，而我在同一领域的大型航空公司工作期间积累了丰富的经验 ”来惠及美国。

在认定申请人未满足Dhanasar第一条标准的国家重要性要求时，SCOPS认定申请人未证明其事业将对其公司、商业伙伴、联盟和/或客户之外的领域产生更广泛的影响，或该事业将具有对美国具有国家重要性的潜在影响。SCOPS得出结论，证据不支持拟议事业的潜在预期影响，例如证明该事业将具有更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应，或以其他方式广泛增进社会福利的证据。

在上诉中，申请人主张，除其他事项外，SCOPS未正确分析记录，未在综合考虑全部情况并给予应有权重的情况下整体看待证据，因此误解了事实。他还声称，所提交的证据，包括文章和支持信，证明其符合国家利益豁免的资格。

2 在认定申请人符合高级学位专业人士资格时，SCOPS的决定未涉及关键问题，即申请人的预期职业是否符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)下的“ 专业 ”定义，即要求以美国学士学位或外国同等学位作为进入该职业的最低要求。记录并未明确申请人拟担任航空公司飞行员还是更具体地说是商业飞行员，尽管他提到其目标是为“ 一家大型航空公司 ”工作，并似乎暗示他将成为商业飞行员。基于目前构成的记录，我们无法确定申请人是否符合高级学位专业人士的资格，并将保留该问题。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 ”）。此外，我们注意到申请人最初声称其是具有特殊能力的人员，但SCOPS在其决定中未触及该问题。由于上诉将基于其他决定性理由被驳回，我们无需对此事项作出认定。在任何进一步提交的文件中，申请人必须证明其符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。

3 SCOPS未就申请人是否证明其拟议事业具有实质价值作出明确认定。然而，由于我们同意申请人未证明Dhanasar第一条标准的国家重要性要素，我们将保留该问题。见同上。

4 SCOPS还认定申请人未满足Dhanasar的第二条或第三条标准，我们也将保留该问题。见同上。

随上诉，他提交了大量文件，其中许多此前已提交。新增证据包括支持和就业信函、文章、行业报告，以及其此前提交的拟议计划陈述、专家意见书和宣誓书。

经重新审查，并在仔细评估所有提交的证据后，我们同意SCOPS的结论，即申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此未确立其符合国家利益豁免的资格。5

正如SCOPS决定中所解释的，第一条标准——实质价值和国家重要性——侧重于外籍国民拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。同上。在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在此，申请人未提供足够证据履行其举证责任，以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。特别是，记录未说明其具体事业将如何充分延伸至其公司、客户和其所培训的个人之外，以与国家重要性相称的水平对行业、地区或国家产生更广泛的影响。6

记录中的大部分证据和申请人的论点集中于飞行员和航空领域的普遍重要性。他引用了随申请提交的各种文章，例如美国交通部的报告、美国空军的研究报告以及联邦航空管理局2020年的报告。他还强调了其他讨论飞行员短缺、交通运输对国家安全的重要性、民用航空业的经济影响以及成为飞行员的要求等主题的文章。申请人声称，这些文章表明拟议事业“ 对航空运输具有如此重大的影响，以至于影响整个国家经济、州际贸易、各州、机构、公司和公民之间的交流，以及美国安全和福利的所有方面。 ”他声称，其事业与美国政府优先事项和国家安全的一致性进一步支持其事业的国家重要性。在上诉中，他还提交了讨论移民对国家益处的文章。

然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，重点在于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在本案中，文章和报告

5 尽管我们未逐一讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了全部记录。
6 我们另需指出，虽然申请人声称其事业包括担任飞行员、教员以及“ 在航空航天技术和领域发挥直接作用 ”，但他未充分解释或界定在其拟议事业下，他将把多少比例的时间用于上述各项活动。这进一步妨碍了我们的分析，并增加了判断该事业整体是否具有国家重要性的难度。

仅提供关于该职业和航空领域的笼统背景信息，并未具体涉及或讨论申请人拟议的在一家公司担任个人飞行员和教员的事业，包括该事业具体将如何更广泛地影响该领域、地区或国家。尽管我们承认飞行员、航空领域以及移民整体的价值，但在确定国家重要性时，仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。申请人仍须证明该事业在该国家重要性领域具有潜在的前瞻性影响。

尽管申请人还主张其事业具有国家重要性，因为航空属于STEM（科学、技术、工程和数学）领域，但证据仍须证明该STEM相关事业具有国家重要性，例如通过推进某项STEM技术或研究领域。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。仅凭其与STEM领域相关，申请人并未确立拟议事业的国家重要性。

申请人还强调当前飞行员短缺，并声称他将使用自己的“ 原创培训方法 ”培训美国工人飞行，其声称该方法已提高效率和安全性。但除这一含糊陈述外，他未进一步解释，例如其原创方法是什么、包含哪些内容、与领域内现有做法有何不同或更优之处，或该方法将如何提供原创性创新以促进行业进步或对行业产生更广泛影响。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。而且，他几乎未提供佐证证据来支持其关于该方法已如所称提高效率和安全的说法。申请人有责任以相关、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. 369, 376 (AAO 2010)。就目前记录而言，不足以确立其方法将产生更广泛的、具有国家重要性的影响。

关于其作为飞行教员的活动，我们在Dhanasar案中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，我们也认定，申请人未证明其培训活动如何充分延伸至其所教个人之外，以与国家重要性相称的水平影响该地区或我们国家更广泛的范围。

我们还考虑了申请人的支持信，但这些信件同样未证明其事业的国家重要性。大多数信件评论的是申请人的技能、专长、个人特质和过往成就。但就这些信件、申请人及记录中其他证据对这些方面的评论而言，它们属于Dhanasar第二项要件下的考量因素。同上，第890页。在根据Dhanasar第一项要件进行分析时，我们聚焦于拟议事业本身。同上，第889页。尽管部分信件宽泛地声称申请人将通过惠及航空公司、运输系统以及与其一起培训的个人而为国家作出贡献，但其断言在很大程度上是结论性的，几乎未详细解释申请人的工作具体将如何产生此类更广泛的、具有国家重要性的影响。

例如，我们审查了由[已隐去]撰写的专家意见书，其为一名航空公司飞行员、模拟机教员和FAA指定评估员。他除其他事项外声称，美国十大主要航空公司共运营4,280架商用飞机，雇用67,055名航空公司飞行员，而该劳动力队伍推动了美国航空市场的90%，即1.125万亿美元。他据此断言，申请人可负责16.8百万美元的GDP。但他几乎未解释其如何确定申请人将负责如此显著的GDP贡献，也几乎未提供佐证证据来支持申请人的事业将具有如此重大经济影响的说法。除上述内容外，其陈述在评估拟议事业的国家重要性方面几乎不具有证明价值。

最后，申请人援引Buletini v. INS, 860 F. Supp 1222 (E.D. Mich 1994)及其所引其他类似案件，提出SCOPS未适当考虑全部证据（包括记录中的专家意见和支持信）的上诉论点，我们对此不予采信。Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，也未暗示如果USCIS未对每一项证据提供个别分析即滥用其自由裁量权。当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。参见，例如，Lingeswaran v. U.S. Att'y Gen., 969 F.3d 1278, 1292 (11th Cir. 2020)。此外，USCIS可依其自由裁量权将申请人提交的意见陈述用作参考，但USCIS无需接受与其他信息不一致或在任何方面存疑的意见，或可给予其较低权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。USCIS最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定，而提交专家意见书并非资格的推定证据。同上。

在本案中，申请人提交了超过10封来自不同同事、熟人和该领域专家的信件。他还提交了一份未签名、未注明日期的文件，使用“ Global Education Group ”信头，宽泛讨论“ 美国航空飞行员短缺 ”，但未提及申请人或具体拟议事业。尽管申请人主张SCOPS未充分考虑所提交的信件，但SCOPS引用了专家意见和其他支持信，并讨论了其认定该证据不具有证明力的理由。如上所述，这些信件大多评论申请人的技能、专长、个人特质和过往成就，且与第二项要件相关，而非国家重要性问题。我们同意SCOPS的结论，且经我们审查，这些文件不能使我们确信SCOPS在评估证据时存在错误。

因此，我们同意SCOPS的意见，即记录（包括上诉时提交的补充文件）未证明，除为其公司、客户和其所培训个人提供的利益之外，申请人的拟议事业将产生更广泛的影响，达到Dhanasar第一项要件下国家重要性的水平。由于所认定的驳回理由对本上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其是否已根据Dhanasar其余两项要件确立资格的其余问题和论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项要件所要求的国家重要性要素，其未确立有资格或另行依自由裁量权应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或另行不可入境或可被驱逐的外国人，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。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。