SEP232025_02B5203 · 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：36817461 日期：2025年9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）

申请人是一家私营航空公司，为受益人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，将其归类为具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位offer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）驳回了该申请，认定记录未能证明受益人作为自由裁量事项有资格获得EB-2分类职位offer要求（因而也是劳工证）的豁免。现本事项依据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资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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

为符合所依据的EB-2签证分类，申请人必须证明其是高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所见的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类标准的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需专业水平并将实质性惠及

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立了所依据EB-2分类的资格，其随后必须证明其有资格作为自由裁量事项获得职位offer要求“符合国家利益”的豁免。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2授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性；
- 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offer要求将惠及美国。

同上。

二、分析

受益人拟继续为申请人工作，担任运营助理主任及中型商务飞机飞行员。3 申请人最初未表明其是寻求将受益人归类为高等学位专业人士还是特殊能力外籍人士，但在回应SCOPS的证据请求（RFE）时提交了仅支持后者的额外证据。SCOPS在其决定中认定受益人符合特殊能力外籍人士资格，但其对8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下两项标准的分析和结论存在不一致之处。此外，尽管SCOPS认定受益人满足六项证据标准中所需的三项，但未进行最终实质审查。4 如下文详述，本办公室对记录的审查显示申请人未满足至少三项证据标准的要求，本办公室撤回SCOPS就此作出的结论。

A. 官方学术记录

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)处的证据标准要求提供官方学术记录形式的证据，显示该外籍人士具有与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项。该文件必须由学院、大学、学校或其他教育机构颁发。

SCOPS列出了为支持该标准而提交的证据，未经分析即认定受益人满足该标准。本办公室不同意并撤回SCOPS的认定。

记录包括若干来自包括~----------~等实体的广义（latu sensu）或专业化证书或文凭，涉及以下领域：

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SCOPS的决定错误地将受益人称为申请人。
4 SCOPS仅认定，由于受益人满足所需的三项标准，“该标准已满足”，并进而讨论受益人获得国家利益豁免的资格。

客户关系管理、电子商务和社会环境管理。但该标准要求任何文凭、证书或其他类似奖项须与特殊能力领域相关。申请人未证明这些广义或专业化证书中任何一项与其作为运营助理主任和商业飞行员的拟议事业相关。

记录中还包括两份据称来自~----------~的外文文件的英文翻译。虽然翻译表明这些文件与受益人作为飞行员和飞行员考官的培训有关，但这些文件的原件未提交，因而无法核实。

此外，申请人提交了一份来自I I的“ 成就证书 ”，证明受益人完成了“ 复习教员和考官课程 ”，以及另一份来自l__J的证书，记录其完成了“ 教员地面学校 ”课程。然而，记录中未包括证据显示这两个颁发实体中的任何一个是学校或其他教育机构。

基于上述理由，本办公室撤回SCOPS的认定，并认定申请人未证明受益人满足该标准。

B. 所寻求职业中十年工作经验

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)处的证据标准具体要求提供现任或前任雇主的信函，显示至少10年全职经验。SCOPS的决定列出了申请人提交的四封信函，但指出这些“ 合同 ”中没有任何一份包含完整的雇佣日期或受益人职责描述。5 但SCOPS未经进一步分析即不一致地认定该标准已满足。基于本办公室的审查，来自I II的信函充分证明受益人具有至少10年作为飞行员的全职经验。据此，本办公室撤回SCOPS的认定，并认定受益人满足该标准。

C. 执业许可证

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)处的证据标准要求提供执业许可证或特定专业或职业认证的证据。SCOPS在其决定中确认受益人获得了联邦航空管理局（FAA）颁发的临时飞行员证书，但表示该标准未满足，因为记录中关于该许可证的信息不足。然而，SCOPS的结论却称该标准已满足，未作额外解释。本办公室注意到，在回应SCOPS的证据请求（RFE）时，申请人提交了受益人的航空运输飞行员执照副本，该执照在临时执照颁发之后、申请提交日期之前授予。因此，申请人已证明受益人满足该标准。

5 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)处的法规规定，与合格经验相关的证据必须为信函，包括撰写人的姓名、地址和职务，以及“ 对受益人履行职责的具体描述 ”。该法规进一步指出，若雇主信函无法获得，将考虑与受益人经验相关的其他文件。

D. 证明特殊能力的薪资或其他报酬

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)处的证据标准要求提供证据证明该外籍人士所获薪资或其他报酬体现特殊能力。申请人提交了一封信函，说明受益人作为飞行员和运营助理主任年薪为125,000美元。该证据充分显示了受益人的薪资，但申请人未提交证据显示该报酬水平在受益人领域体现特殊能力。据此，该标准未满足。

E. 专业协会会员资格

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的证据标准要求提供该外籍人士成为专业协会会员的证据。在回应 SCOPS 的补证通知（RFE）时，申请人指出了受益人受雇于 thel I以及担任 I I 飞行员的证据
I I然而，该标准明确要求的是专业协会会员资格，而申请人并未证明这两家雇主中的任何一家是专业协会。此外，记录中也不包含任何一家雇主的会员资格要求的证据。基于上述理由，我们认定申请人未能证明受益人符合该标准。

F. 对行业或领域成就和重大贡献的认可

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的证据标准要求提供同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就的认可的证据。受益人的一位前同事（现也受雇于申请人）称，他和受益人编写了一本满足 FAA 要求的安全手册，并声称 FAA "认可"该手册符合要求。但记录中不包含任何来自 FAA 的、可佐证该陈述的证据，而且该机构接受一本技术手册，并不显然等同于认可该手册及其作者所作出的重大贡献。

申请人在其 RFE 回复中还指出，受益人以教授和顾问身份在 I I 确保企业遵守国际民用航空组织（ICAO）的规定。申请人提及一封电子邮件和一份来自大学官员支持该职务的书面声明，但这两份文件均未显示来自 ICAO 或该大学的认可。相反，它们使用相同的措辞，讨论 ICAO 的工作以及传播其法规知识的重要性。尽管这些声明的作者一致认为受益人作为顾问和审计员的工作很重要，但这些声明并未指明受益人的具体成就或贡献。

基于上述理由，我们认定申请人未能证明受益人符合该标准。

G. 最终实质审查

在最终实质审查中，我们综合考虑全部证据，以判定申请人是否已证明受益人拥有显著高于

科学、艺术或商业领域通常所见水平的专业专长。在此，尽管 SCOPS 认定受益人通过满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 项下至少三项标准，确实满足了所请求 EB-2 类别的初步证据要求，但 SCOPS 随后并未进行最终实质审查。虽然我们不同意 SCOPS 的结论，并认定申请人未能证明受益人满足至少三项标准，但我们仍将在下文进行最终实质分析。

记录显示，受益人在巴西和美国担任飞行员多年。此外，受益人持有的若干证书显示其具备飞行教员和检查员的资格，推荐信显示他也履行过该职务。再者，受益人获国际公务航空理事会（International Business Aviation Council）认证可开展审计，并且似乎是在受雇于 the.__ _____ 期间从事该工作。尽管这些证据表明他在航空领域拥有广泛经验，但并未证明该经验使他区别于其他航空公司飞行员，从而显示出显著高于其领域通常所见水平的专业专长。例如，申请人未说明受益人所持执照和认证与其他飞行员相比如何，也未说明其薪资相较于同行体现了对其特殊能力的认可。

此外，尽管申请人提交了受益人部分前雇主和同事的推荐信，这些信件总体上称赞其履行职责的方式，但没有任何一封表明其专业成就被认可为超越其领域内其他人。例如，lI的 G-d-M-C- 称赞受益人"安全且自律的态度"以及"高度的可靠性和技术能力"。而l !的 M-G- 写道，他"展现了最高水平的专业精神"。但这些信件并未指出受益人拥有使其在同行中显得杰出的贡献、成就、知识或技能。

最后，尽管受益人持有若干商业和管理方面的专业证书，但记录并未显示这些证书与其打算在美国从事的领域相关，因而未能增强其作为飞行员或运营总监的专长，也未提升其在上述领域同行中的地位。

整体记录，包括上文具体讨论的证据，未能证明受益人作为特殊能力外籍人士的资格。尽管 SCOPS 认定受益人满足了所需的三项证据标准，因而符合 EB-2 类别资格，但我们撤销该认定。

III. 国家利益豁免

申请人未能证明受益人符合基础 EB-2 类别的资格，因此其不符合国家利益豁免的条件。然而，由于 SCOPS 的决定侧重于受益人是否值得获得豁免，我们将在上诉中审议该问题。

如上所述，受益人拟在申请人处担任运营助理总监和商业飞行员职位。运用 Dhanasar 分析框架评估申请人的国家利益豁免主张，SCOPS 认定申请人未能证明受益人的拟议事业满足第一、第二或第三项要件。根据上述讨论，我们认定申请人未能证明受益人值得获得国家利益豁免。

A. 重大价值和国家重要性

第一项要件，即重大价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。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. 在判定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Id.

在其决定中，SCOPS 认定申请人未充分描述受益人作为运营助理总监的拟议事业，因而未能说明该事业如何具有重大价值。申请人在回应 SCOPS 的 RFE 时提供了以下描述：

[受益人]作为运营助理总监的职责包括运营控制、遵守所有 FAA 法规、设计培训项目、医疗记录以及我们飞行员员工的合规事务。[受益人]定期为l l全体在职飞行员组织安全和培训课程。

[受益人]直接与 FAA 合作，确保公司和在职飞行员遵守 FAA、DOT、TSA 及公司政策。

尽管这一补充信息在详尽程度上不及 Dhanasar 案中申请人所提供的拟议事业描述，但足以表明受益人除担任申请人飞行员外，还拟履行合规和培训职能。基于该描述及记录中的证据，申请人已充分证明受益人的拟议事业在商业领域具有重大价值。

关于拟议事业的国家重要性，SCOPS 认定申请人依赖有关航空业飞行员短缺的媒体报道，不足以证明拟议事业的潜在前景影响。具体而言，SCOPS 指出申请人未说明拟议事业将如何可衡量地影响该短缺，并补充称任何此类合格劳动力短缺均通过劳工证程序解决。

在上诉中，申请人未直接回应 SCOPS 的结论，而是重申其主张，即由于美国飞行员短缺，拟议事业具有国家重要性。申请人还提出，由于拟议事业涉及在美国各地飞行航空器，其本身即具有国家重要性。这些主张不具说服力。

在判定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考察该事业在特定领域内的更广泛影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管此类影响可显示为某一领域内国家甚至全球层面的影响，但重点不在于地理范围，而在于拟议事业的更广泛影响，其中可能包括雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应。Id. at 890。

在此，正如SCOPS所指出的，申请人未能证明受益人驾驶飞机及担任公司助理运营总监的努力将如何对美国航空业产生更广泛的影响。与Dhanasar案中申请人拟议的教学活动非常相似，本案申请人未能证明受益人的拟议努力将如何超越公司的内部运营和客户，对更广泛领域产生影响。同上，第893页。

此外，根据Dhanasar分析第一项要件，我们的关注点是“ 外国国民拟从事的具体努力 ”。同上，第890页。虽然我们承认航空业，或更具体而言商业航空业，对美国具有经济重要性，但申请人未提交证据表明受益人的具体工作将为地区或国家经济带来潜在利益。此外，申请人依赖美国航空公司飞行员短缺的证据来证明受益人拟议努力具有国家重要性，这一依赖是错误的，因为记录中不包含证据表明其具体努力将如何可衡量地缓解此种短缺。

基于上述理由，申请人未能证明受益人的拟议努力具有国家重要性，因此其不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。

B. 处于有利地位以推进拟议努力

第二项要件将关注点从拟议努力转向外国人。同上，第890页。为确定其是否处于有利地位以推进拟议努力，我们考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似努力中的教育背景、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议努力的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上。

SCOPS认可受益人作为飞行员的资质证书和经验，但指出这只是Dhanasar框架第二项要件下考虑的若干因素之一。其认定推荐信和其他证据未能显示与受益人拟议努力相关的成功记录。

在上诉中，申请人指出其已雇用受益人从事其拟议努力所涵盖的职位，且其培训和经验证明其具备这些

职位的资格。然而，具备从事某一职业的最低资格和必要执照或证书不足以确立国家利益豁免的资格。根据Dhanasar案，申请人不能“仅通过证明其专业水平显著高于其专业领域通常遇到的水平”而获得豁免资格。同上，第886页，脚注3。虽然证据显示受益人具有飞行员经验，但并未证明其通过担任这些职位和履行其职责而享有成功记录或达到足够专业水平，以表明其处于有利地位，不仅能够履行其拟议努力，而且能够推进其拟议努力。

申请人在其书面论证意见中未涉及第二项要件下的任何其他列举因素。我们注意到，当外国人的拟议努力是继续从事其已持有的职业和职位时，诸如其是否有未来活动计划、实现努力的进展以及他人对该努力的兴趣等因素的重要性降低。因此，申请人已具备履行其拟议努力的资格且除为当前雇主工作外未提出任何计划这一事实，并不能为其关于处于有利地位以推进其努力的主张提供重要支持。申请人在上诉时提供了额外证据，证明受益人被指定为其运营总监已于2024年5月1日获FAA接受，并主张该指定和接受表明在实现其拟议努力方面取得了进展。然而，由于申请人已被通知并获得合理机会提供该证据，我们不会在上诉时首次考虑该证据。参见Matter of Furtado，28 I&N Dec. 794, 801-02 (BIA 2024)（当申请人已被通知所需证据并获得合理机会提供该证据时，拒绝在上诉时考虑新证据）（引用Matter of Soriano，19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)）；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求在回应证据请求或拒绝意向通知时，所有证据必须一次性一并提交，仅提交部分所请求证据将被视为请求根据记录作出决定）。

根据上述分析，申请人未能证明受益人处于有利地位以推进其拟议努力，因此其不符合Dhanasar分析框架第二项要件的要求。

III. 结论

申请人未能证明受益人作为特殊能力外国国民符合EB-2类别的资格，我们撤销SCOPS的决定。此外，申请人未能证明受益人的拟议努力具有国家重要性，以及受益人处于有利地位以推进其拟议努力。申请人必须满足Dhanasar分析框架的全部三项要件，才能确立其国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人关于该框架第三项要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉时触及替代性问题）。

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、或否则不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发I-862表（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。