APR182023_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：26379575 日期：2023年4月18日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名私人安保专家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并请求豁免附属于该分类的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能依据Dhanasar框架确立申请人获得国家利益豁免的资格。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

特殊能力指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。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。2 本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据在整体上是否显示

1 如果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确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见一般性文件 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须确立其值得获得对工作邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. 特殊能力的证据标准

尽管审理主任认定申请人满足三项证据标准，本办公室撤回该认定，并认定申请人仅满足所需标准中的一项。4 虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

申请人未提供任何官方学术记录。因此，本办公室撤回审理主任关于该标准已满足的认定。记录未确立申请人在该标准下的资格。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的 occupation 中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

申请人提供了描述其在至少十年间各个先前就业职位职责的信件。因此，申请人已确立其满足该标准。

执业该专业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

申请人提供了大量培训证书，例如护送培训、计算机安全使用和个人防卫的证书。尽管某些雇主可能偏好具有特定类型

3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

4 申请人未主张其符合持有高等学位的专业人士资格。

培训经验或水平的个人，但这并不表明私人安保专家需要执照才能从事该职业或需要该职业整体的认证。申请人的证书表明其完成了与安保相关的各种主题的培训；然而，这些证书并非该职业的认证。在此，申请人似乎混淆了“证书”（certificate）与“认证”（certification）一词。尽管申请人拥有大量证书，但该证据不支持认定其拥有作为私人安保专家工作的执照或其他认证。因此，本办公室撤回审理主任关于申请人满足该标准的认定，转而认定该证据未确立申请人在该标准下的资格。

显示外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

审理主任认定，“提交的证据未确立申请人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。”本办公室同意。此外，申请人未对审理主任关于该标准的认定提出异议，因此未能推翻该认定。

申请人提供了一份合同结算凭证、一份发票以及看似工资单的文件。尽管审理主任在决定中称申请人提供了“可比薪资信息”，本办公室撤回该认定，并认定记录中不包含比较私人安保专家薪资的文件。记录中几乎没有迹象表明申请人赚取的薪资或其他服务报酬表明特殊能力。基于上述理由，申请人未确立在该标准下的资格。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)

申请人未提供供该标准下考虑的证据。因此，记录不支持认定其满足该标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

审理主任认定申请人已确立该标准下的资格。然而，审理主任未提供任何分析以支持该结论。经重新审查，本办公室认定证据不足以证明申请人因对行业或领域的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。本办公室审查了申请人的陈述、其简历以及前雇主和同事赞扬申请人工作的信件。该证据未包含解释申请人的工作如何对整个行业或领域作出贡献的具体细节。尽管申请人的工作有利于其雇主、其客户和特定任务目标，但其因履行工作职责而获得的认可不足以确立其因对行业或领域的成就和重大贡献而获得认可。因此，本办公室认定申请人未确立在该标准下的资格。

特殊能力认定摘要

记录不支持审理主任关于申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中至少三项的认定。相反，本办公室认定证据仅支持一项标准下的资格认定。因此，申请人未确立其作为该法第203(b)(2)(A)条下具有特殊能力的个人的资格。由于申请人仅满足一项标准，无需进行最终实质审查。尽管如此，本办公室认定记录未确立申请人的经验超出该职业中通常所遇的水平。

证明符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的资格，是国家利益豁免的门槛要求。由于申请人未能确立其符合 underlying EB-2 分类的资格，因此他不符合国家利益豁免的条件。然而，由于审理主任认定申请人未能在 Dhanasar 框架下确立国家利益豁免的资格，我们对此问题提供进一步分析。

B. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于个人提议从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人最初表示他将提供“ 私人安保项目的服务、咨询和培训，用于物流运营、人员及资产保护 ”。在回应审理主任的补件通知（RFE）时，他澄清其拟议事业是担任学校安保人员顾问或合格安保人员的培训师。其事业范围涉及“ 创建、实施和监督应急准备计划，以试图减轻学校内国内恐怖袭击的威胁 ”。我们认定申请人的拟议事业具有实质价值。

关于国家重要性，申请人提供了有关私人安保服务广泛适用性的信息，例如在个人、学校、企业、财产和资产安全领域。他提供了联邦预算和行业统计数据，以及专门涉及学校安保与安全的文章和备忘录。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ 外籍人士提议从事的具体事业 ”。Id. 889。虽然我们同意私人安保服务行业很重要，但这并不必然足以确立拟议事业的国家重要性。

申请人未提供关于其具体事业影响的充分信息。例如，他未提供关于多少学校或学生将获得其服务的信息，也未说明其服务与现有安保服务有何不同。在 Dhanasar 案中，我们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。Id. at 893。同样，我们认定

申请人未提供充分证据证明其拟议事业将如何更广泛地影响该领域。进一步举例说明，申请人未提供关于其拟议事业经济影响（如有）的信息。例如，记录未显示其事业将创造就业或产生税收。因此，记录未显示申请人拟议事业对美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Id. at 890。虽然申请人的私人安保服务将影响其雇主，但记录未证明其事业将如何更广泛地影响安保领域或整个国家。

在上诉中，申请人依赖已提供的论点和证据。他进一步强调其服务的价值，以及他过去的经验和成功。虽然我们认可申请人宝贵的经验，但其通过就业获得的专业知识涉及 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人士 ”。Id. 此处的问题是，根据 Dhanasar 第一项要件，该具体事业是否具有国家重要性。我们认定申请人未提供充分证据证明其拟议事业的影响，也未解释其事业将如何以达到国家重要性水平的规模运作。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。根据 Dhanasar 所述第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能确立其符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为具有特殊能力的个人或高级学位专业人士，也未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未确立符合国家利益豁免的资格或在其他方面应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关 Dhanasar 框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also 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）。

命令：上诉被驳回。