# FEB262021_03B5203 · 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：9822244 日期：2021年2月26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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名应急管理专家，寻求第二优先移民分类，作为具有特殊能力的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人的分类资格，且其未证明豁免所需的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合特殊能力分类和国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位的专业人士成员或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作要求——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外国人在美国的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：“ 科学、艺术或商业方面的特殊能力，指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。 ”此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管该法和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A. 特殊能力

申请人主张其至少满足作为具有特殊能力的个人分类的三项法规标准。在否决申请时，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的官方学术记录标准。4

在上诉书面论证意见中，申请人声称其还满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的特定专业认证标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的薪资标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的专业协会会员标准，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的成就和重大贡献认可标准。我们审查了记录中的所有证据，认定其不支持申请人满足至少三项标准要求的结论。

1. 证据标准

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

申请人提交了以下课程的结业证书：“ 针对活跃枪手事件的平民响应培训师培训 ”、“ 人口贩运 ”、“ 事件指挥系统（ICS）/应急操作中心（EOC）接口 ”、“ Web EOC ”、“ SANS保护人员 ”、“ 飓风意识 ”、“ 轻型和中型车辆防御性驾驶 ”、“ 应急管理基础 ”、“ 国家响应框架 ”（入门）、“ 应急规划 ”、“ 风险管理基础 ”、“ 国家事件管理系统 ”（入门）、“ 公民备灾深入指南 ”、“ ICS入门 ”、“ 国家事件管理系统州际互助 ”（入门）以及“ 应急响应人员大规模杀伤性武器（WMD）/恐怖主义意识 ”。这些证书代表完成个别培训课程，而非执业执照

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人提交了其来自l._ ____ __,I College的国土安全理学学士学位（2017年）及其成绩单。

或特定专业或职业的认证。因此，申请人未证明其满足该标准。

外国人已获得高薪或其他服务报酬、从而证明特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人提交了一封2018年1月的信函，通知其被选为“ I I国土安全部、国土安全与应急管理司安全项目助理II ”，双周薪为994.15美元。他还提供了其2017年美国所得税申报表，显示收入为21,556.00美元。此外，申请人提供了员工薪资单，显示2018年3月双周收入为994.18美元，2018年10月为1,009.52美元，2018年11月为128.33美元。此外，针对审理主任的证据请求（RFE），他提交了一份2019年6月的“ 全职试用期调度员职位录用通知 ”，受雇于thd I警察局，年薪为37,264.00美元，以及2019年7月和2019年8月的薪资单。然而，申请人2019年来自thel I警察局的职位录用通知和薪资单均晚于申请提交日期。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

为满足该标准，证据必须表明个人所获得的工资或服务报酬相对于同领域其他人员而言，足以表明其主张的特殊能力。5 在此，申请人未提供文件证明其收入相对于同领域其他人员而言足以表明特殊能力。基于上述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其符合该监管标准。

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

针对审理主任的证据请求，申请人提供了国际应急管理协会（2019年7月）和全球国土与国家安全专业人员协会（2019年8月）的会员证书。这些会员证书晚于申请提交日期，因此申请人未能证明其在首次提交申请之前或之时已是这些协会的会员。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

此外，申请人提交了其在'---------~-----,, 参加“ 活跃枪手事件平民应对培训师培训 ”培训课程的账户信息，但他未能证明该信息表明其为专业协会会员。尽管记录中包含关于'----------'及其“ 为一线应急人员提供活跃枪手应对培训 ”使命的信息，该文件将l I ::别为培训机构而非专业协会。因此，申请人未能证明其符合该标准。

5 参见USCIS政策备忘录PM-602-0005.1，《对随某些I-140表格申请提交的证据的评估；对审理官实地手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新ADJJ-14 21（2010年12月22日）。https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。

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

作为该标准的证据，申请人提供了多位人士的推荐信，讨论其知识和工作经验。审理主任认定这些信件不足以证明对行业或领域的成就和重大贡献的认可。在上诉书面论证意见中，申请人主张其为l 州现行的活跃枪手应对规程做出了贡献，但未具体指出与审理主任就该标准所作认定相关的任何法律结论错误或事实陈述错误。上诉书面论证意见甚至未提及审理主任关于该标准的讨论。此外，尽管申请人声称其“ 已提交文件以满足该标准 ”，但未指明具体证据。申请人未提出具体论据以推翻审理主任的认定，因此未能证明其符合该标准。

基于上述理由，申请人未能证明其至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项监管标准中的三项。

2. 可比证据

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的规定允许在上述标准“ 不 readily 适用于受益人职业 ”时提交“ 可比证据 ”。申请人应解释其为何未提交可满足8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准的证据，以及其已提交的证据为何与8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii)所要求的证据“ 可比 ”。6

在上诉中，申请人称其已提供“ 其他可比资格证据 ”，但未证明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的标准不 readily 适用于其职业。7 他未充分解释为何未提交可满足六项监管标准中至少三项的证据。因此，申请人未能证明其可依赖可比证据。

总之，证据未能证明申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，或符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)中的可比证据要求，并已达到特殊能力分类所需的专业水平。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免职位录用要求（从而豁免劳工证）符合国家利益。基于下述理由，申请人未能充分证明其符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。

6 参见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，supra，第22页。
7“ 关于8 CFR 204.5(k)(3)(ii)中所述六项客观标准中任何一项不 readily 适用于外籍人士职业的一般性主张不具有证明力，应予以折扣。 ”参见USCIS政策备忘录PM-602-0005.1，supra，第22页。

关于申请人依据Dhanasar第一项要件主张资格，其表示“ 打算继续在国土安全领域工作，特别侧重于活跃枪手场景，尤其是礼拜场所方面。 ”他主张其拟议事业涉及“ 围绕我们礼拜场所、学校、娱乐设施等场所活跃枪手日益增多的问题……不幸的是，活跃枪手领域并未缩小，像我这样的人员将继续被需要，以提供必要的工具和经验来保护数百万人的安全。 ”申请人进一步解释其寻求“ 为联邦国土安全部、联邦紧急事务管理署或任何其他负责保护美国人民的重大组织 ”工作。8 此外，申请人表示：“ 我希望建立由我本人创立的一个专门组织，仅专注于为全美礼拜场所提供预防性咨询。该咨询组织将提供专门培训、建议、课程、威胁评估以及专门针对宗教社区的建议。 ”9

在驳回申请时，审理主任认定申请人未充分明确其拟议事业，因此不符合Dhanasar第一项要件。在上诉书面论证意见中，申请人主张其“ 提交了关于其预期具体事业的详细商业计划：为美国礼拜场所提供活跃枪手规程咨询服务。[审理主任]的驳回甚至未提及这一重要提交材料。 ”申请人还指出支持信讨论其知识、技能和工作经验，但这些信件未解释其拟议工作依据Dhanasar第一项要件所具有的国家重要性。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。Id. at 890。此处的问题是其所提议从事的具体事业依据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外籍人士拟议从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，以及“ [a]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ [a]项事业若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影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管

8 如前所述，申请人自2018年2月至2018年11月担任[已隐去]安全部的项目助理II。2019年6月，他开始在[已隐去]警察局全职担任试用期调度员。由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关这些职位的信息，以说明他打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。

9 记录包括其公司2019年6月的商业计划，其中提供了市场分析、有关拟议公司及其服务的信息、业务发展目标、申请人的工作经验描述、营销计划以及人员配置预测。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司除他本人外将雇用三到四名人员。

申请人的陈述反映其意图为未来客户提供有价值的活跃枪手应对方案咨询服务，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。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。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其雇主或未来客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国安全利益。

此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性积极经济影响。具体而言，他未表明其公司未来的人员配置水平和咨询活动将为[已隐去]或美国带来实质性经济利益。虽然申请人声称其公司将雇用美国员工，但他未提供足够证据证明其计划经营公司的地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。由于缺乏关于其未来工作可归因于美国的任何预期经济影响的充分信息或证据，记录未显示申请人咨询项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要求。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要求所必需的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述第二项和第三项要求下其资格的进一步分析将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其满足作为特殊能力个人的分类监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所必需的第一项要求，我们认定其未证明有资格或 otherwise 在自由裁量权下应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁决依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。