JUN122023_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：26965512 日期：2023年6月12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）

申请人是一名安全服务专家和企业家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免该分类的工作邀请要求将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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 指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]给予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、高级学位专业人士

审理主任认定申请人符合拥有高级学位的专业人士资格，指出其提交了证明其“拥有相当于安全管 理学文学硕士的学位”的证据。基于下述理由，本办公室认定记录不支持审理主任关于申请人持有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位的认定。

申请人提交了以下证据以支持其符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格的主张：

- 由巴西陆军第38步兵营国防部颁发的文凭，表明申请人于12008年完成了“预备军官培训中心的步兵课程”。

- 由University!!（巴西）颁发的证书和学校课程设置，表明申请人于2011年1月完成了“私营保安管理技术高等教育课程”，在完成两年半的学习后获得“技术专家”学位。
- 由高等教育中心II（巴西）颁发的证书和成绩单，表明申请人于2015年完成了为期一年的犯罪学研究生课程，并因此被授予“专家”学位。

申请人还提供了USA Evaluations出具的“培训、教育和经验评估”。[2] 评估人的报告就申请人从巴西陆军获得的文凭陈述如下：

高中毕业和竞争性入学考试是进入巴西陆军就读和注册的要求，巴西陆军是巴西一所经认可的高等教育机构。在进入该大学后，[申请人]完成了学术课程，并于2008年完成考试并被授予巴西陆军步兵候任军官学位。该文凭表明他完成了巴西陆军的四年制学习课程。

[他]完成了通识课程及其专业领域——陆军步兵——的课程，从而获得该大学的学位。

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

[2] 该评估使用USA Evaluations的信笺；编制该评估的个人声明其为!!的高级评估员。

评估人的报告还提到申请人在University! !和高等教育中心! !完成了学业，指出申请人“ 拥有四年制学位、高等教育学位、专业方向以及超过9年的经验，其资历不低于安全管 理学文学硕士的同等水平。 ”

本办公室可酌情将对外国教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当某项意见与其他信息不符或在任何方面存疑时，本办公室可对该评估不予采信或给予较低权重。在此，评估人似乎认为申请人在巴西陆军完成步兵军官培训课程后获得的文凭等同于美国学士学位，而美国学士学位通常在完成四年学习后授予。记录中的其他证据与评估人关于申请人在巴西陆军完成了四年高等教育学习的认定相矛盾。首先，申请人来自University! !的学业成绩单表明他于2006年高中毕业，仅在其19岁从巴西陆军获得文凭的两年前，因此不清楚他如何在2008年时已完成四年高等教育。此外，申请人未提交其课程的成绩单或任何其他支持评估人关于巴西陆军步兵课程为四年制学术项目这一结论的证据。

最后，记录中包含由巴西国防部签发的申请人的“ 兵役证书 ”和“ 服役时间证书 ”。该文件表明，申请人于I . I2008登记，并于l 12008获得许可，与其军方签发的文凭上提供的完成日期相同。该文件表明其“ 作为OFR学生的服役时间…… ”以及其“ 在军队的总服役时间 ”为“ 零年[s]、七个月零两天 ”。因此，记录不支持评估人关于申请人随巴西军队完成了四年高等教育或其步兵课程文凭等同于四年制学士学位的意见。基于这些理由，我们认定该评估在本事项中具有很小的证明价值。

申请人的学业记录反映其完成了两年半的高等教育以及两个独立且不相关项目的一年研究生课程，但所提交的评估未对申请人的“ 技术专家 ”和“ 专家 ”文凭的等同性提供任何个性化分析或结论。

本办公室还查阅了由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的全球教育电子数据库（EDGE）。[3] [4] EDGE包含一份来自巴西的学历证书清单。该清单包括以下分别代表在美国达到相当于学士或硕士学位教育水平的学历证书：

- Titulo de bacharel（学士学位）；

[3] EDGE在其注册页面上被描述为“ 一个用于评估外国教育学历证书的网络资源 ”。 http://edge.aacrao.org/info.php。

[4] AACRAO在其网站上被描述为“ 一个非营利、自愿性的专业协会，由超过11,000名高等教育招生和注册专业人士组成，他们代表40多个国家的2,600多所院校。 ” http://www.aacrao.org/who-we-are。

- Titulo de mestre（硕士学位项目）；以及
- Mestrado professional（专业硕士学位项目）。

在此，申请人未提供证明其拥有上述任何学历证书的官方学业记录。EDGE表明，“ 技术专家 ”称号是“ 在完成2至3年大学学习后授予的 ”，而“ 专家 ”称号是“ 在完成各种长度的项目后授予的；大多数至少为期1年 ”。 [5] 此信息与申请人各自高等教育项目所提供的学业成绩单一致。

为证明根据该法第203(b)(2)条具有等同于高级学位的教育和经验，申请人必须拥有一个相当于美国学士学位的“ 外国同等学位 ”的单一学位（外加该专业领域五年逐步积累的经验）。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位通常被认为需要四年教育。见Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Reg'l Comm'r 1977)。法规或条例中没有任何规定允许申请人以低于完整学士学位（外加该专业领域五年逐步积累的经验）的资格，根据该法第203(b)(2)条作为持有高级学位的专业人士类别成员获得资格。

因此，我们撤销审理主任关于申请人有资格作为持有高级学位的专业人士类别成员获得EB-2分类的认定。

III. 国家利益豁免

由于申请人未证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其不符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。但是，我们将讨论审理主任的决定，并讨论剩余问题，即申请人是否提交了本可证明对工作邀请要求的自由裁量豁免符合国家利益的证据。6

在提交申请时，申请人表示他打算在执法、刑事司法和公共安全领域发展其作为安全服务专家的职业生涯。具体而言，他表示，一旦获得美国合法永久居民身份和适当的执照，他打算经营自己的安全培训和咨询公司“ '1 [已隐去] I ”至“ '[已隐去] ”，以“ 为美国所有形式的公共和私人安全官员及执法人员提供建议和培训 ”，并“ 为美国执法机构提供专业咨询 ”。在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了一份更新的个人陈述和一份“ '0 [已隐去] t ”的商业计划，他称该计划将提供“ 个人、财产和住宅安全服务，以及网络安全、国际旅行咨询和培训服务 ”，以及“ 企业安全咨询服务 ”。

Dhanasar 框架的第一项要件侧重于个人提议从事的具体事业，并要求申请人证明该事业具有实质价值和 national importance

5 见 Brazil Credentials, https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/brazil。
6 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

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。

审理主任认定，申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但认定其未履行证明该事业具有国家重要性的举证责任。具体而言，审理主任认定，申请人未证明其拟议事业将如何在其领域内产生超越使用其服务的客户的更广泛影响，也未证明其将广泛增进社会福利。就此而言，审理主任指出，关于拟议事业将“促进精简的刑事司法系统以及响应迅速且先进的执法部门”以及该事业“与国家安全相关联”的主张在记录中未获证实。审理主任进一步指出，记录未证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将影响经济萧条地区，或将对区域或国家经济产生达到 Dhanasar 所设想的“重大经济影响”水平的利益。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任未适用优势证据标准，未适当考虑申请人的商业计划和明确陈述、证明其拟议事业具有国家重要性的行业报告和文章，以及其专业经验和成就的证据。关于拟议事业的国家重要性，申请人指出其公司商业计划中的人员配置和收入预测，并强调他将在佛罗里达州的小企业管理局（SBA）HUBZone 地区设立公司。他进一步主张，其整个职业生涯中“已广泛影响安全服务行业”，并且他将继续作为美国该行业的创业者这样做。为支持这些主张，他引用了先前提交的关于执法面临的挑战以及移民和创业者对美国经济影响的媒体文章和报告，并指出“由新美国人拥有的公司和 businesses 为美国工人提供了数百万个就业岗位，并产生了数十亿美元的年收入。”

基于下述理由，我们认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。

申请人的商业计划和个人陈述强调了美国执法机构当前面临的挑战，他提供了讨论该领域国家关切问题的行业文章和报告，包括阿片类药物危机、枪支暴力和凶杀率飙升、技术犯罪率上升、公众和媒体对执法机构审查加强，以及执法人员招聘和留任问题。我们不质疑这些问题的重要性及其对公共安全和保障的直接关系，或它们对美国生活其他方面的间接影响。记录中还包含讨论私营保安行业作为“美国安全与保障的关键组成部分”的报告。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、部门或职业的重要性；相反，我们侧重于“外国国民提议从事的具体事业”。Matter of 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”，并且“[一]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.

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.

基于回应 RFE 时提交的商业计划，申请人未证明其打算向个人和企业提供的私营保安服务将如何在私营保安、公共安全或执法领域产生更广泛影响。他宽泛地声称 “ 犯罪减少和安全水平提高将对个人的整体生活质量产生积极影响 ”，但记录未提供充分支持以认定其具体拟议事业将产生如此广泛的影响。在 Dhanasar 中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录支持审理主任的结论，即申请人未提交充分证据证明其工作的更广泛影响将是什么，或其工作将超越其公司及其客户而影响其打算经营的私营保安服务行业，或其将广泛增进社会福利达到与国家重要性相称的水平。虽然申请人提议在国家重要领域开展工作，但这不一定足以证明具体拟议事业的国家重要性。

我们在Dhanasar案中还指出，“ 一项有潜力为美国工人提供大量就业机会、或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，可被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。在上诉中，申请人强调他将在佛罗里达州的一个SBA HUBZone地区建立公司，在那里将 “ 为美国工人创造192个全职和兼职工作岗位，预计前五年的工资总额约为8.2百万美元。 ”

我们审查了申请人的商业计划，包括其收入和雇佣预测。该商业计划并未印证申请人在上诉中所提出的创造就业主张。相反，申请人的商业计划预计在其运营的第五年将雇佣81名员工，薪资支出为3.94百万美元。无论如何，申请人商业计划中所包含的就业创造和收入预测缺乏显示其依据的细节，也未解释这些预测将如何实现。即使申请人已为这些预测确立了充分依据，它们也不会确立拟议事业的全国重要性。虽然销售预测和预计利润表表明申请人的公司具有增长潜力，但这并未证明其事业给区域或全国经济带来的利益会达到Dhanasar所设想的 “ 实质性积极经济影响 ” 的水平。Id. at 890。

此外，申请人未提供充分证据证明其公司将运营的地区（佛罗里达州）经济萧条、该地区将雇用大量劳动力，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。在上诉中，申请人主张其业务将在佛罗里达州的一个SBA HUBZone内运营，并似乎将HUBZone等同于 “ 经济萧条地区 ”。7 然而，申请人的商业计划仅述及

7 根据HUBZone计划，美国政府旨在促进历史上未被充分利用

业务将在佛罗里达州开设；计划中未提及HUBZone计划，也未提及其有意在指定HUBZone内设立地点或参与该计划。我们还审议了关于申请人所在行业存在劳动力短缺的主张，但申请人并未表明其拟议事业将在达到国家重要性程度的规模上缓解受过培训的安保专业人员的短缺，也未表明其公司将提供的具体服务在该地区或美国其他方面属于稀缺。事实上，记录显示佛罗里达州拥有美国近10%的安保服务机构，该地区似乎并不存在服务不足的情况。

基于上述所有理由，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或具体拟议事业将通过就业水平、商业活动、贸易或相关税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。

在其个人陈述和上诉书面论证意见中，申请人相当强调其在私人安保管理方面的学术训练及该领域的专业经验。记录中还包含其巴西前雇主的推荐信。虽然重要，但申请人通过学术和职业生涯获得的专业知识主要涉及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本人 ”。Id. 此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。关于某一具体拟议事业所主张的国家重要性的认定，不能基于申请人的过往成就来推断，正如不能基于关于某一领域或行业重要性的笼统主张来推断一样。尽管申请人坚称其已通过“ 广泛而独特的行业角色 ”中的表现“ 广泛影响了安保服务行业 ”，但所提交的推荐信未包含足以佐证该主张影响的充分细节。

最后，我们注意到申请人提供了一封来自 1大学兼职教授的专家意见信。在论述Dhanasar框架第一项要件时，该作者描述了巴西“ 庞大且发达的安全市场 ”及其为安保供应商带来的机遇。他表示，在巴西“ 开展业务或计划开展业务 ”的美国公司将受益于“ 一位对巴西法律环境有广泛了解的犯罪学家和私人安保经理的专业知识和技能 ”。该教授得出结论，申请人的工作将“ 处于具有实质性价值和 national importance 的领域 ”。然而，该作者未论述申请人的商业计划、具体拟议事业及其预期实质性经济影响，也未论述拟议事业在该领域的更广泛影响。事实上，该作者似乎认为申请人的拟议事业将仅限于为有意进入巴西安全市场的公司提供咨询，而这并非申请人所描述的商业模模式。此外，该信函对Dhanasar分析第一项要件的大部分讨论仅提供了关于巴西安全市场的背景信息。

商业区，目标是每年将至少3%的联邦合同金额授予HUBZone认证公司。见“ HUB Zone Program, ” https://www .sba.gov/federal-contracting/contracting-assistanceprograms/hubzone - program.

我们注意到，USCIS可自行裁量将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就外籍国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445,460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予不同权重）。在此，专家意见信的许多内容对于申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。

基于上述理由，证据未能确立拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求国家重要性。

由于申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，其不符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。我们保留关于记录证据是否满足Dhanasar第二项和第三项要件的意见。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

IV. 结论

基于上述理由，申请人未能确立其作为持有高级学位的专业人士成员符合基础EB-2分类的资格。此外，其未能确立其作为裁量事项值得获得附属于该分类的职位邀请要求的国家利益豁免。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。