MAR202023_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：25692650 日期：2023年3月20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）

申请人是一名犯罪与情报专家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的人士，并寻求对该分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人属于具有特殊能力的人士。审理主任还认定，申请人未能证明豁免工作要求及劳工证将是有益的。此事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 underlying 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人士。

特殊能力是指在科学、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 若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据

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确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 美国公民及移民服务局此前已确认该两部分审理方法在特殊能力人士情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

整体上是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

若申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得对工作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。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）可作为自由裁量事项3，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议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议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。4

二、特殊能力

审理主任认定申请人满足了所主张的六类特殊能力证据中的四类。具体而言，审理主任指出申请人满足了以下标准：1）8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的官方学术记录；2）8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的十年工作经验；3）8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 的显示特殊能力的薪资；以及4）8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的专业协会会员资格。由于申请人满足了至少三项标准，审理主任进行了最终实质审查，认定申请人不具备显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。

在上诉中，申请人主张其在所在领域获得了各种晋升、奖章和头衔，并表示其在其所服务的部门中的工作得到了认可。申请人指出其获得了两项奖项，具体为在巴西[已隐去]工作期间获得的铜质和银质军事功绩奖章。申请人称其教育背景和经验基于其在“ 国际和多元文化背景 ”中25年的服务，展示了广泛的实际知识。

申请人提供的证据反映其完成了巴西[已隐去]学院的一份学习证书，与其2010年被任命为警士有关。此外，申请人提交了其职业生涯中获得的若干培训证书，包括1995年和1996年期间的多项基础计算机课程、1998年的紧急救援课程、2000年的[已隐去]改进周期、2004年的情报基础实习行动、2007年的当局安全第一专业、2003年的维护 Microsoft Windows 服务器、2008年的[已隐去]培训研讨会、2009年的侵害儿童犯罪调查，以及若干其他培训。然而，申请人未证明该培训如何使其区别于其他犯罪与情报专家，以显示显著高于其领域通常所遇水平的专业程度

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自由裁量性质）。
4 关于此三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

。申请人未充分解释或证明其完成这些培训和课程与执法和情报领域其他工作人员的整体教育相比如何，而在此领域，合理结论是继续教育和培训是该职业的典型组成部分。5

此外，申请人提供了与其作为巴西[已隐去]成员的就业历史相关的文件，包括其担任以下职位：1）情报分析员/警士/教师，情报董事会，巴西[已隐去]（2010年10月 - 2018年3月）；2）下士/网络犯罪专家分析员，巴西[已隐去]部[已隐去]（2008年9月 - 2010年11月）；3）下士政府安全分析员/教官，[已隐去]州长办公室（2005年11月 - 2008年9月）；以及4）[已隐去]下士-警务护理指挥官/情报人员，[已隐去]（1992年7月 - 2005年11月）。尽管证据反映申请人拥有约25年在巴西[已隐去]担任[已隐去]警官、情报分析员和教官的经验，但申请人未充分说明其如何获得了显著高于执法和情报领域其他工作人员的专业水平。例如，在上诉中，申请人仅含糊地讨论其“在国际和多元文化背景中25年的丰富经验”，但未详细描述该经验如何显著高于其他执法人员或情报分析员。

在上诉中，申请人强调其获得了巴西[已隐去]的铜质和银质军事功绩奖，并进一步强调其获得了各种“晋升、奖章和头衔”。然而，申请人再次未清楚阐明其获得这些奖章及其职业晋升如何反映其专业程度高于执法和情报领域通常所遇水平。例如，尽管本办公室不贬低申请人的服务，但与其铜质和银质奖项相关的证书表明，它们分别是对十年和二十年“良好服务”的奖励。因此，尚不清楚它们如何证明其专业程度显著高于执法和情报领域的其他工作人员。除此之外，在上诉中，申请人未讨论任何其他具体的“晋升、奖章和头衔”以证明其专业程度显著高于该领域的其他工作人员。

最后，申请人还提交了若干来自同事及其他人士的信函，讨论其职业生涯和成就。然而，这些信函大多侧重于申请人在美国的拟议事业，且很少讨论其专业程度如何显著高于该领域的其他人士。例如，申请人提供了一封与其共事的一位经验丰富的军事警察官员的信函，该官员解释了申请人创建若干数据库、其作为协调员和教官的服务“使数十名[已隐去]警官能够确保要人及其家属的安全”，以及其为[已隐去]颁奖典礼进行250次背景调查的工作。申请人的同事进一步表示其“在其领域非常胜任”。然而，该信函未表明申请人的专业程度如何显著高于执法和情报领域通常所遇水平。若无进一步解释，似乎军事警察的普通成员可以执行许多

5 某一领域大多数成员所具备的资格不能证明其专业程度显著高于通常所遇到的水平。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, F.5(B)(2)。

申请人所述职能，例如创建犯罪数据库和进行背景调查。同样，巴西检察官提交的另一封信讨论了申请人参与一个团队“为预防互联网犯罪所采用方法的质素提供重要信息”，包括一本触及“数千名学生和教育工作者”的小册子。然而，这封信再次没有清楚阐明申请人的专业知识如何显著超越其同事。因此，尽管申请人提供了几封来自同事的推荐信，讨论其工作经历和一些成就，但这些信并未清楚表明其专业知识如何显著超越该领域的同事。

同样，申请人还提供了一封来自美国空军少年预备役训练团首席教官的信。然而，这封信仅讨论了申请人拟议的事业如何能够有利于美国的国家利益，并列出了其工作经历；它没有详细说明申请人的专业知识如何显著高于该领域通常所遇到的水平。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。我们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；提交专家意见信并非资格的可推定证据。Id. 在此，美国空军教官的信未能充分说明申请人作为具有特殊能力个人的资格。因此，它在证明这一资格要求方面几乎没有证明价值。

整体记录，包括上述讨论的证据，不能确立申请人作为具有特殊能力个人的资格。尽管审理主任认定申请人满足了初始证据类别中的四类，但申请人未能以优势证据证明其已获得在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇到水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。6 因此，我们无需就作为裁量事项其是否有资格或以其他方式值得国家利益豁免作出决定。据此，我们保留该问题。7

III. 结论

由于申请人未能确立其符合 underlying EB-2 分类的资格，其未能确立有资格或以其他方式值得国家利益豁免。因此，基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

6 参见 generally 6 USCTS Policy Manual, supra, F.5(B)(2)。
7 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 l&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争点）。