MAR202024_09B5203 · 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：29549547 日期：2024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）

申请人是一名反腐败与调查专家，寻求以拥有高等学位的专业人士身份，或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士，获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需职位邀请要求（因而也是对劳工证要求）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请。审理主任认定，记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现由本院审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本院对本案问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本院将驳回上诉。

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，即作为拥有高等学位的专业人士，或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主提供，因此须另行证明对该职位邀请要求的豁免符合国家利益。

高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位，或外国同等学位。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

学位，加上五年该专业的逐步递进工作经验，等同于硕士学位。同上。

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类别的文件：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的职位上拥有至少十年全职工作经验；

(C) 从事该专业的执照，或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得可体现特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就及重大贡献予以认可的证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。2

当申请人满足这些初步证据要求后，本院随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示申请人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。3 参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先对文件进行计数，若满足所需标准数量，再在最终实质审查的背景下予以考虑）；另参见 Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与本院的裁定一致，即“ 真相不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定 ”，也与以下原则一致：本院“ 对每一份证据的关联性、证明价值和可信度，无论单独还是在全部证据的背景下，进行审查，以确定待证事实是否很可能为真。 ”Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

2 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资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力人士情形下的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

一旦申请人证明其符合拥有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须确立对职位邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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，USCIS可酌情4批准国家利益豁免，若申请人证明：

- 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；且
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国某警察局担任反腐败与调查专家。

A. 拥有高等学位的专业人士

审理主任的决定未表明申请人是否确立了其符合基础EB-2移民分类的资格。然而，在补件通知中，审理主任指出申请人作为拥有高等学位的专业人士符合EB-2分类资格。经重新审查，记录未显示申请人符合作为高等学位专业人士的基础分类资格。

记录包括一份文凭，显示申请人于2017年6月在哥伦比亚被授予律师头衔。尽管申请人包含一封大学信函，说明她“从法学第一学期至第十学期”在该大学就读并附有就读日期，但记录未包括显示其学历为高于美国学士学位的外国同等学位的证据。此外，记录未证明申请人拥有美国学士学位或外国同等学位加上五年学士后工作经验。

申请人未证明其拥有美国学位或高于学士学位的外国同等学位，或美国学士学位或外国同等学位加上其专业五年学士后工作经验。因此，本院撤回审理主任关于申请人作为拥有高等学位的专业人士符合基础EB-2分类资格的认定。

4 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

B. 具有特殊能力的人士

由于审理主任认定申请人作为拥有高等学位的专业人士确立了资格，审理主任未评估其符合具有特殊能力人士资格的主张。

申请人主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项证据标准中的四项，具体为8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的学术记录标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的十年工作经验、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的从事该职业的执照，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的行业成就及重大贡献认可。基于下述理由，本院认定申请人不满足被归类为具有特殊能力人士所需的至少三项监管标准。

官方学术记录，显示该个人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

如上所述，申请人提交了其从哥伦比亚I I获得的授予其律师头衔的文凭副本。然而，记录中并未包含该标准所要求的大学官方学业记录。因此，申请人不符合该标准下的资格。

由现任或前任雇主出具的证明信，表明该个人在为其寻求分类的职业中具有至少十年的全职工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

为满足该标准，申请人主张她曾为两家雇主工作，在其职业中获得了超过十年的工作经验。记录中包含一封来自总检察长tori I的信函，表明自2012年1月1日至2021年4月6日，申请人担任刑事侦查研究助理、研究技术员I、调查技术员以及研究技术员11。尽管该信函表明其工作职责与其预期职业相关，但并未表明其工作是否为全职，而这是该标准明文所要求的。

申请人还主张基于其在哥伦比亚I I的工作满足该标准。记录中包含其先前同事出具的推荐信，证明其专业知识。然而，这些信函缺乏关于其受雇日期的充分细节，也未表明其职位是否为全职，而这是该标准所要求的。申请人还提交了证明其特定项目工作的证书。此类证书不符合该标准的明文要求，因为它们并非详细说明其受雇日期或工作是否为全职的信函，而这是该标准所要求的。

因此，记录未能证明申请人在相关职业中具有至少十年的全职工作经验。

从事该职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)。

为满足该标准，申请人主张她获得了在哥伦比亚从事法律执业的执照，并且她拥有"来自专业组织和大学的认证，以表彰其作为其专业领域内特殊[反]腐败和[调查][专]家的工作。"

关于其法律执业执照，申请人提交了由哥伦比亚共和国司法机构最高司法委员会颁发的律师职业证。然而，其职业证并未表明这是从事其反腐败和调查专家职业的执照。此外，记录中未包含解释该职业证意义的证据，也未表明其可作为从事反腐败和调查专家职业的执照或认证。

申请人还提交了证书，以表明她完成了与其侦探工作相关的培训课程，并扩展了其在反腐败和调查领域的学习。尽管这些证书表明申请人完成了与反腐败和调查专家工作相关的课程，但并未表明申请人拥有从事其职业的执照，或她获得了从事反腐败和调查专家职业的认证。

由于记录未能证明申请人拥有从事该职业的执照或从事其职业的认证，她未能确立其满足该标准。

由同行、政府实体或专业或商业组织对其成就及对行业或领域的重大贡献予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

为满足该标准，申请人提交了其前同事的信函和新闻文章，主张它们表明"她获得了其专业领域内专业人士和专家的认可，他们认可[她]对该领域的贡献……"这些信函来自先前在哥伦比亚与申请人共事的检察官和调查人员。信函证明她是一位尽职且知识渊博的调查人员，其工作支持了成功的调查并协助了刑事定罪。信函还详细说明了申请人为特定刑事案件提供的警务和调查工作。随信附有描述特定刑事案件定罪情况的新闻文章。

尽管记录表明申请人是一位专业且熟练的刑事调查人员，且其前同事重视她为其刑事调查提供的调查工作，但并未证明申请人因其成就及对其行业或领域的重大贡献而获得认可，而这是该标准所要求的。因此，申请人未能证明其满足该标准。

由于申请人未能确立其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)中至少三项初步证据标准，我们无需进行最终实质审查以确定证据在整体上是否表明她被认可为具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专业知识。8 C.F.R. §

204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，并得出结论，该记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。

C. 重大价值与国家重要性

如上所述，申请人未能确立其符合基础EB-2分类的资格，因此她不符合该分类职位offer要求豁免的资格。然而，我们将讨论申请人是否证明劳工证豁免将符合国家利益，即审理主任决定的依据。

审理主任认定，申请人未能证明拟议事业具有重大价值且具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能确立其根据Dhanasar第二项要件处于推进拟议事业的有利地位，并且，权衡之下，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国，这是Dhanasar第三项要件所要求的。经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明劳工证豁免将符合国家利益。5

Dhanasar框架的第一项要件，即重大价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟在美国为警察部门担任反腐败和调查专家。申请人表示她将"协助并加强美国调查机构的犯罪调查和证据收集工作"，目标是"查明并起诉犯罪活动和腐败"，并为"为美国公民建设更安全的环境"做出贡献。记录中的证据确立申请人的拟议事业具有重大价值，我们撤回审理主任的相反认定。

关于其拟议事业的国家重要性，申请人在上诉中主张，审理主任未对记录中的证据进行"公平和彻底的审查"，包括行业报告和媒体文章；其商业计划；一份意见书；以及美国政府倡议。她主张其商业计划详细说明了其"就业活动及这些活动的直接利益"，并对审理主任的结论提出异议，即她"未'就其作为刑事调查领域[反]腐败和[调查][专]家打算做什么提供具体见解'"（着重号省略）。她主张其反腐败和调查技术将"惠及公众并为美国人创造更安全的环境"。经重新审查，我们认为申请人未能以优势证据证明其事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

5 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须表明其所主张的事项"更可能为真"或"很可能"为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据评估申请人的资格。

申请人的商业计划主张，她的工作“ 将为[美国]带来诸多益处，包括促进良好治理、经济增长、法治和社会正义 ”。该商业计划解释说，她的工作将有利于美国经济，因为犯罪减少会提升当地房产价值并吸引对城市的投资。计划中描述的社会福利包括：提高安全与保障；促进警察、政府机构、司法系统和私人调查员之间的合作；侦破与人口贩运和毒品贩运相关的国际犯罪阴谋；向劳动力队伍中的其他人传授她的知识；以及为员工培训和发展危机管理预防与安全政策。

为证明其拟议事业有潜力实现所主张的经济和社会福利效益，该商业计划详细说明了她的学历、专业培训、过往工作经历和专业成就。基于其专业经验和培训，她主张她将“ 能够在地方和国家层面帮助打击和预防犯罪……通过致力于打击和预防犯罪，申请人将为建设一个更加公正和公平的社会作出贡献，在这个社会中，每个人都能在没有恐惧的情况下生活和工作。这反过来将在国家层面产生积极影响，因为它将促进整体上更加稳定和凝聚的社会。 ”该商业计划称，“ 她在调查和起诉涉及公职人员和私人的复杂腐败案件方面的专长将显著惠及美国执法机构。[申请人]对哥伦比亚法律的广泛了解以及她在哥伦比亚法律系统内工作的经验，对于寻求调查和起诉跨境腐败案件的美国执法机构将特别有价值。 ”

然而，申请人依赖其学历、专业经验和成就来确立其拟议事业的国家重要性，这是不当的。她的学历、专业经验和成就涉及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身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。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。为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。See id. at 889。

在Dhanasar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。记录并未表明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及刑事调查领域：“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id.

证据并未表明申请人作为警察部门反腐败和调查专家的会工作会更广泛地影响刑事调查领域。

为表明其拟议事业的国家重要性，该商业计划还提供了对刑事调查领域的广泛市场和行业分析，包括警察调查行业对执法部门预防和侦破犯罪的重要性；调查员的岗位职责；熟练调查员的短缺；私人调查员对企业的益处；公司利用私人调查员应对企业腐败和保险欺诈；毒品和人口贩运的影响、与公共腐败相关的法律；以及美国反腐败检查员的益处。申请人还主张，其拟议事业的国家重要性在于它与美国政府涉及美国国家安全的倡议相一致。申请人强调美国政府与反腐败相关的政策，主张她“将依靠其在该领域的经验和专长，运用其技能为制定和实施战略作出贡献，这些战略将使美国政府打击腐败、遏制非法资金并追究腐败行为者责任的努力实现现代化和协调化。”

然而，申请人关于其作为警察部门反腐败和调查专家的工作将有利于美国经济和社会福利的一般性主张，并未通过独立和客观的证据得到确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国提供经济和社会福利效益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。除一般性主张外，她并未证明其拟作为反腐败和调查专家从事的工作提供了有助于其行业进步的创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济和社会福利效益取决于众多因素，且申请人未能就其拟作为警察部门反腐败和调查专家的工作与所主张的对美国的经济和社会福利效益之间提供足够直接的证据联系。

申请人在上诉中进一步主张，其拟议事业的国家重要性在行业报告和文章中得到了证明。她主张，这些报告和文章表明她的工作将具有“超出其当地社区的影响”，并且它们记录了“美国在申请人拟实施反腐败战略方面的进步所具有的潜在意义”。这些报告和文章涉及公共、私人和社区警务；打击公共腐败；DNA证据；指纹处理；弹道学；加密；熟练劳动力短缺；强迫劳动；数据分析对打击犯罪的重要性；确保美国基础设施支出的诚信；保险欺诈；人权实践；人口和毒品贩运；腐败对移民的影响；反恐；打击腐败；追回美国资产的国际合作指南；《多德-弗兰克法案》的废除；美国政府反腐败倡议；调查服务的预期增长；以及熟练执法专业人员的短缺。

我们认可反腐败倡议、刑事调查领域及相关职业的重要性；然而，仅仅在刑事调查领域作为警察部门的反腐败和调查专家工作，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“外籍国民拟从事的具体事业”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们指出，

“ 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，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ” Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。所提交的行业报告和文章并未讨论申请人拟议事业对其领域的更广泛影响，也未讨论具体可归因于申请人拟议事业的所主张的经济和社会福利影响。

申请人进一步主张，其拟议事业的国家重要性由马萨诸塞州一位法学教授的意见书所证明。该意见书包含对申请人拟议事业国家重要性的分析，称 “ [申请人]将在美国在一个具有重大价值和全国重要性的领域工作。 ” 该意见书侧重于申请人在美国刑事调查方面的 “ 广泛知识 ”，这将惠及 “ 公众并为美国人创造更安全的环境 ”。该意见书重申了申请人商业计划中提出的潜在益处，特别是 “ 促进公共机构的透明度、问责制和诚信；为企业创造公平的竞争环境；促进法治并保护个人权利和自由；以及确保平等获得基本服务。 ” 为支持申请人拟议事业具有国家重要性，该意见书解释了反腐败和调查专家对美国司法部和美国证券交易委员会等美国政府机构的重要性。它还主张，基于该领域对熟练专业人员的预期需求，她的拟议事业具有 “ 雇用美国工人的重大潜力并具有其他重大积极经济效应 ”。该意见书主张，基于反腐败和调查专家 “ 有助于减少不平等和促进机会平等 ”，她的拟议事业 “ 将广泛增进社会福利 ”。

然而，该意见侧重于对反腐败和调查专家的需求，以及申请人的专业经验如何使她处于有利地位，能够以其专业技能帮助该行业，但这并未证明申请人的具体事业可能在其领域产生预期影响。该意见并未侧重于申请人的具体事业及其对美国经济或社会福利、或在其拟议事业领域可能产生的预期影响。称其在反腐败和刑事调查方面的背景将支持一个重要行业并缓解刑事调查行业劳动力短缺，不足以满足Dhanasar框架下的 “ 国家重要性 ” 要求。

申请人未证明其拟议事业超出其雇主范围，对反腐败倡议、刑事调查领域或任何其他行业或更广泛的美国经济产生影响，且达到与国家重要性相称的水平。例如，记录并未表明申请人的反腐败和调查职责将满足当前对刑事调查员的需求、解决全国刑事调查专业职位短缺，或以达到Dhanasar所设想的国家重要性水平的规模运作。记录不支持申请人作为警察部门反腐败和调查专家的拟议工作将在刑事调查领域产生更广泛影响。虽然我们同意反腐败倡议和刑事调查领域具有重大价值，

但所提供的证据和论点不支持认定申请人的具体拟议事业具有国家重要性。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此她未证明符合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，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（“法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的争点作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7（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争点）。

111. 结论

申请人未确立基础EB-2移民分类的资格。此外，申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。