MAY092025_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：37409005 日期：2025年5月9日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名安全公共顾问，寻求以特殊能力外籍人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定申请人未能证明豁免职位offer要求符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至本办公室进行上诉审查。

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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人对Dhanasar框架其余要件的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对作出裁决所不必要的争议问题作出认定 ”）；另见 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）。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其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外籍人士。本法第203(b)(2)(A)条。

高等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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等

学位加上该专业领域五年逐步提升的工作经验，等同于硕士学位。同上。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类标准的文件。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。一般见6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需专长程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类资格，则须进一步证明其值得对职位offer要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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2授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；且
- 综合权衡，豁免职位offer要求将惠及美国。

同上。

二、分析

申请人称其在公共安全咨询方面拥有超过30年的经验，包括作为职业军官在军事警察部门服役以及担任军事警察顾问的经历，地点在巴西。他完成了巴西军事警察学院的培训，并在巴西完成了生态学和警察科学的本科课程。他称其主导的举措降低了犯罪率并改善了社区安全。其拟从事的事业是成为“领先的安全公共顾问或顾问，为执法机构、学校、大学和私人安保公司提供战略建议和创新解决方案”。他称其对在美国创建更安全社区的具体贡献将“聚焦于最危险的罪犯和巴西罪犯”，并将包括：

- 犯罪数据分析；
- 政策制定与实施；
- 应急规划与响应；
- 社区参与和警务策略；

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 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

- 培训和能力建设；以及
- 国际安全合作。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验证据，以及其荣誉、奖项和殊荣。他提交了一份个人陈述，描述其拟从事的事业并主张国家利益豁免资格。申请人还提交了推荐和支持信函，以及讨论美国犯罪和公共安全问题的文章。

经初步审查后，SCOPS发出补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试确立其请求的EB-2分类和国家利益豁免资格。RFE指出，申请人尚未确立其作为高等学位专业人士或具有特殊能力外籍人士的分类资格，也未确立Dhanasar框架三项要件中任何一项。

在回应RFE时，申请人称其符合所请求的EB-2分类资格，作为具有特殊能力的外籍人士，已证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)中三项标准。具体而言，申请人主张其基于官方学术记录、在公共安全领域拥有超过10年经验、以及对其成就和对公共安全重大贡献的认可，满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)和(F)的标准。他还提交了更新的个人计划、更多关于犯罪的文章以及一封咨询信，以尝试确立其国家利益豁免资格。

在审查申请人对RFE的回应后，SCOPS认定申请人拟从事的事业具有实质性价值。SCOPS进一步认定，申请人未能证明其拟从事的事业具有国家级重要性、其处于有利地位以推进其拟从事的事业、或综合权衡豁免职位offer要求将惠及美国。SCOPS未就申请人是否符合所请求的EB-2分类资格（作为高等学位专业人士或具有特殊能力的外籍人士）作出裁定。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张SCOPS犯了若干错误，包括事实、法律和政策错误。申请人进一步主张SCOPS未对记录中的证据进行分析或描述其缺陷。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据标准表明其符合EB-2分类资格并值得国家利益豁免。

A. 所请求分类的资格

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础EB-2签证分类资格。在此，SCOPS未就申请人在此门槛第一步中的资格作出初步裁定。SCOPS未讨论或分析记录中提交的用以证明申请人为具有特殊能力外籍人士的证据。SCOPS也未提供最终实质审查的讨论或分析，以得出结论：整体而言，申请人是否已证明其被认可具有显著高于该领域通常所遇专长程度的专长。

由于如下文所述，本办公室认定申请人未能证明拟从事事业的国家级重要性，本办公室无需审理其是否符合EB-2分类资格或Dhanasar框架第二或第三要件的问题，并保留对这些问题的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出行政机关无需对最终裁决所不必要的争议问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

B. 国家利益豁免

SCOPS认定，尽管申请人已证明拟议事业具有重大价值，但他未能证明该拟议事业具有Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884分析框架第一要件所规定的国家重要性。基于下述理由，我们同意该认定。

第一要件——重大价值与国家重要性——聚焦于个人拟议开展的具体事业。Id. at 889。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。Id. 在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考量其潜在的前瞻性影响。Id.

SCOPS认定，申请人未能表明其拟议事业将如何在其领域内产生超出使用其服务的客户范围的更广泛影响，或如何广泛增进社会福利。SCOPS指出，记录中的支持和推荐信未能证明该拟议事业将在公共安全领域产生国家或全球性影响，也未能证明申请人的项目具有雇用美国工人的重大潜力、将影响经济萧条地区，或将对地区或国家经济产生达到Dhanasar所设想的“ 重大经济效应 ”水平的惠益。Id. at 890。SCOPS进一步指出，记录中的文章虽提供了背景信息，但未涉及与申请人具体拟议事业相关的任何细节。

在上诉中，申请人主张SCOPS未适用优势证据标准，未适当考虑申请人的个人陈述、支持信、一封咨询意见信以及证明其拟议事业具有国家重要性的文章，也未适当考虑其专业经验和成就的证据。关于拟议事业的国家重要性，申请人称：“ 通过分析犯罪数据、制定有针对性的犯罪预防措施，并促进执法部门与居民之间的信任，[其]工作将有助于为所有公民创造更安全的环境。 ”他进一步称，他“ 将就社区警务、危机管理和资源优化等问题向政府机构、立法者和其他利益相关方提供技术指导和专业知识。 ”

申请人的个人陈述强调了美国执法机构当前面临的挑战。文章讨论了该领域的全国性关切，包括枪支暴力和犯罪率飙升，以及社区警务的有效性。其中若干文章是关于巴西国民在美国实施犯罪的报道。我们并不质疑这些问题的重要性及其对公共安全的直接关系，也不质疑其对美国生活其他方面的间接影响。然而，在判断国家重要性时，相关问题

并非个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外国国民拟开展的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人的个人陈述未能证明其拟提供的安全咨询服务将如何在私人安保、公共安全或执法部门产生更广泛的影响。他未指明其将提供服务和拟与之合作的“政府机构、立法者和其他利益相关方”。他宽泛地称其目标是“提升全球公共安全工作的有效性，并为更安全的国际社会作出贡献”，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。

我们在Dhanasar中还指出，“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。本案中，申请人未指明其咨询公司将运营的地区。因此，我们无法判断该地区是否经济萧条、拟议事业是否将在该地区雇用大量工人，或其事业是否将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来重大经济利益。

在其个人陈述和上诉书面论证意见中，申请人相当强调其学术训练和在该领域的专业经验。记录还包括其巴西前同事的推荐信。申请人在学术和职业生涯中获得的专业知识固然重要，但主要涉及Dhanasar框架的第二要件，该要件“将焦点从拟议事业转向外国国民”。Id. 本案的问题是申请人拟开展的具体事业在Dhanasar第一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推断，正如不能基于对某一领域或行业重要性的一般性主张推断一样。尽管申请人主张“其工作的重要性超越地理边界，其更广泛的影响在全国层面产生共鸣”，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。

我们还注意到，申请人提供了一封来自[已隐去]的咨询意见信，[已隐去]是[已隐去]委员会的[已隐去]，以及[已隐去]的退役上尉。在讨论申请人作为公共安全顾问的服务将如何惠及美国时，[已隐去]提到申请人在巴西作为军事警察的成就及其在打击巴西犯罪活动和增进公共安全方面的过往成功记录。然而，[已隐去]未涉及申请人的具体拟议事业。USCIS可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作专家证言。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件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)（讨论专家证言可因相关性、可靠性和

整体证明价值而被赋予不同权重）。本案中，咨询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。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。本案中，记录支持SCOPS的结论，即申请人未提交充分证据证明其工作将产生何种更广泛的影响，或其工作将超出其公司及其客户范围而影响其拟运营所在的公共安全或执法行业，或其工作将广泛增进社会福利并达到与国家重要性相称的水平。尽管申请人拟在国家重要领域开展工作，但这并不必然足以证明具体拟议事业具有国家重要性。

申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质与成就，以及增强公共安全的一般惠益。然而，如上所述，证据未能充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架的第一要件。

由于申请人未证明其拟议事业具有Dhanasar框架第一要件所要求的国家重要性，他不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。3 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三个要件，我们认定他未能证明其符合资格或另行在裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，SCOPS认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业，或总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求会对美国有利。在上诉中，申请人引用了随原申请和RFE答复提交的相同支持证据。SCOPS在RFE和决定中处理了先前提交的证据，并解释了该证据在证明申请人满足Dhanasar各项要件以及有资格获得国家利益豁免方面的不足。申请人在上诉中的主张未能证明其满足Dhanasar全部三项要件。