SEP152025_01B5203 · 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：37196137 日期：2025年9月15日

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名教育和公共安全专家及安全领域的企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民和国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）拒绝了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的资格，但她未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。Matter of Christa'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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

高级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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上在该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。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专业水平的专长程度。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。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。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示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利。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立基础EB-2分类的资格，则必须证明其值得以自由裁量方式豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。该法第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，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将惠及美国。

同上。

二、分析

A. EB-2签证分类

如上所述，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。SCOPS认定申请人是持有高级学位的专业人士。然而，经重新审查，本办公室不同意。

作为其高级学位的证据，申请人提交了其体育教育Licenciado学位文凭的副本（无成绩单），以及完成儿童教育：幼儿教育和小学初始阶段latu sensu研究生课程的证书和成绩单副本。申请人未提交学历评估以证明其拥有相当于美国学士学位的学历。

根据美国大学注册和招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）：

1 如果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 参见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是自由裁量的）。

2至3年的Licenciado学位（Licenciatura）代表达到相当于美国2至3年大学学习的教育水平。可按课程逐门授予学分。4年的Licenciado学位（Licenciatura）代表达到相当于美国学士学位的教育水平。3

在没有成绩单或学历评估的情况下，申请人未能证明其外国学位是4年制Licenciado学位，因而等同于美国学士学位。

关于latu sensu，AACRAO EDGE指出，这些课程用于专业发展和专业化，导向专业证书而非研究生学位。4 因此，lato sensu证书不是相当于美国硕士学位的外国学位。

基于上述理由，申请人未能以优势证据证明其是持有高级学位的专业人士，本办公室撤回SCOPS在此问题上的认定。

此外，尽管申请人最初声称其作为具有特殊能力的人员符合EB-2分类资格，SCOPS未处理此问题。由于记录中的证据未能以优势证据证明申请人有资格或以其他方式值得作为自由裁量事项获得国家利益豁免，本办公室将保留其是否作为具有特殊能力的人员符合EB-2分类资格的问题，以备将来需要时审议。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见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，拒绝在上诉中处理替代问题）。

尽管本办公室认定申请人未能证明其是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)下的高级学位专业人士，但由于申请人未获关于这些问题的通知，这不构成本办公室驳回的依据。申请人必须在任何未来提交中处理和解决此问题。本办公室现将讨论申请人是否已确立国家利益豁免的资格。

3 本办公室认为EDGE是关于外国学历等同性的可靠信息来源。参见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另参见Viraj, LLC v. Holder. No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。更多信息，请访问https://www.aacrao.org/edge。
4 同上。

B. 国家利益豁免

作为初步事项，申请人在上诉中主张SCOPS“未能提供关于国家利益豁免三叉测试所有要素是否满足的细节”，并指出SCOPS未处理第二叉，即申请人是否处于有利地位推进其拟议事业。申请人声称该“遗漏是决策过程中的关键缺陷”，并引用USCIS政策手册和《行政程序法》。本办公室承认SCOPS未提供对第二叉的分析。审理人员必须解释拒绝的具体理由。8 C.F.R. § 103.3(a)(i)。然而，本办公室不会以此为由发回重审。如下文所述，本办公室认定记录未能确立拟议事业具有国家重要性；因此，申请人不符合国家利益豁免的资格。

此外，上诉中申请人主张，在驳回申请时，SCOPS“适用的是刑事案件的证明标准，即‘排除合理怀疑’，而非‘本案所适用的证明标准，即优势证据’”。（原文加着重号）。然而，我们注意到，除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利申请的证明标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375页；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。一般见 1 USCIS Policy Manual E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。尽管申请人主张她已提供充分证据证明其符合国家利益豁免资格，但她并未按要求具体说明SCOPS在驳回申请时以何种方式适用了这一更严格的标准。上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

1. 实质价值与国家重要性

我们现在讨论第一项要件，即实质价值与国家重要性，其关注的是个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。同上。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。同上。

申请人提议设立一家公司，“专门为全美国的企业和个人提供安保服务”，并“还将为希望从事安保人员职业的个人提供培训”。

SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值，我们同意。然而，SCOPS结论认为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。SCOPS还结论认为，申请人未能证明总体而言，豁免职位邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

关于国家重要性，申请人主张其“事业不仅具有重大经济影响，还提供了与紧迫优先事项相一致的相当社会效益”。记录包括一份商业计划书、推荐信以及关于犯罪与安保的文章。如前所述，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. 第889页。在某一特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。同上。此外，例如具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应（特别是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。同上，第889-890页。

在此，申请人主张SCOPS驳回其申请的决定“似乎将国家重要性仅限于经济因素，忽视了”其拟议事业对公共安全、教育和学校安全的“更广泛影响”。她主张其事业将“应对这些挑战，为全美国的儿童营造更安全的学习环境”。具体而言，她声称其事业将通过“为这些服务不足的教育机构制定量身定制的安全计划”以及“为学校提供专门培训和预防性安保措施”，来应对“私立学校和幼儿教育中心在安全规程和预防性培训方面的缺口”。尽管申请人可以基于其拟议事业的前瞻性社会影响而非“仅经济因素”来证明国家重要性，但她几乎未提交任何解释或证据支持来说明其拟议事业将如何在全国层面影响学校安全。同样，申请人也未充分解释或提供证据证实，其在教育行业实施安全实践将对减少教育行业内的枪击事件和其他安全隐患产生潜在的前瞻性国家影响。虽然记录包括一份商业计划书，但该计划书并未阐明她在公共安全、教育和学校安全方面的成就是如何超越公司及其客户，以足以体现国家重要性的层面更广泛地影响其领域的。值得注意的是，该商业计划书完全没有提及学校的安保与安全问题。因此，申请人未能充分证实其拟议事业将产生与国家重要性相称的层面的更广泛影响。

此外，经审查申请人的陈述，我们注意到她强调其在“儿童公民”和“民事警察学院”等教育和预防性安保措施项目中的经验。然而，申请人的知识、技能和经验属于Dhanasar第二项要件的考量因素，该要件“将关注点从拟议事业转移到外籍国民身上”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否已通过优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

她还引用了记录中关于校园枪击事件的文章，并主张其拟议事业与“教育环境中对更全面安保解决方案的国家需求”以及“学校安全方面的现有联邦优先事项”相一致。申请人称，“通过加强学校的预防措施，[她的]公司为学生、教育工作者和家庭的福祉作出贡献，营造更安全、更有利于学习的环境。”然而，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。同上，第889页。相反，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性，

而是我们关注“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。因此，尽管我们承认安保行业很重要，但这一事实不足以确立其拟议事业的国家重要性。

此外，申请人强调了所提交商业计划书中的人员配置和收入预测，预计其公司将在运营的前五年内创造120个直接就业岗位并支付超过500万美元的工资。申请人主张，“[她的]事业将为美国带来的就业创造将通过[国内生产总值]对美国经济产生重大影响。”然而重要的是，这些就业和收入预测没有支持其依据的细节，也未证明具有雇用美国工人或对区域或国家经济产生重大影响的显著潜力。具体而言，记录并不支持该行业创造120个额外就业岗位或公司预期产生的收入将具有与Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素相称的重大经济利益。

最后，我们审查了记录中的推荐信。推荐人赞扬申请人的能力以及使其成为安保行业宝贵财富的个人品质。虽然这些信件证明申请人的同事对她及其工作的高度评价，但它们并未就她拟议事业的影响提供有说服力的细节，也未确立这种影响将如何超越其公司及其客户。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件的资格。

2. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将关注点从拟议事业转移到个人。为确定他们是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识以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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

由于申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第一项要件，她不符合国家利益豁免的资格，也不应获得该豁免。但是，我们将简要讨论她是否处于有利于推进其拟议事业的良好地位。我们首先注意到，她的体育教育Titulo de Licenciado学位与其拟议事业无关，该拟议事业是成立一家“将专门为全美国的企业和个人提供安保服务”的公司，并且“还将为希望从事安保人员职业的个人提供培训”。此外，佛罗里达州一家柔术馆所有者出具的、提出聘用申请人在该校教授武术的信函，也与成立安保服务公司的拟议事业无关。进一步而言，尽管申请人强调其在“儿童公民”和“民事警察学院”项目中的工作，并称这些经历显示了她“开发和实施不仅能提升安全、还能建立信任并促进预防性行为的项目的能力”，但申请人未能证明她参与两个项目构成其所在领域的成功记录，或能以其他方式表明她处于有利于推进其拟议事业的良好地位。基于这些理由，申请人未能证明她处于有利于推进其拟议事业的良好地位。

由于申请人未能证明其符合Dhanasar检验第一项或第二项要件下的资格，我们无需处理其在第三项要件下的资格，并在此予以保留。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。举证责任在申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定其未能以自由裁量方式证明符合国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表《出庭通知》而根据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。