AUG312023_05B5203 · 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：27440251 日期：2023年8月31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）

申请人是一名安全顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。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重新审查（de novo）。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

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合基础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的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

尽管该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS可酌情对归类于EB-2类别的申请人批准对工作邀请、进而对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

归类于EB-2类别，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民资格或拟从事事业的性质，非公民获得工作邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

本办公室将审议申请人是否已证明对工作邀请要求、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。

审理主任认定，申请人具有实质价值的拟从事事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性水平。审理主任未就申请人处于何种有利地位以推进拟从事的事业作出结论。审理主任还认定，权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将不利于国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地拒绝了该申请。申请人特别指出错误，称审理主任未考虑记录中提交的证据，该证据表明申请人符合 Dhanasar 框架下所有适用要件，并应获得对工作邀请、进而对劳工证的国家利益酌情豁免。

A. 拟从事的事业

申请人最初将其事业描述为“ 安全教官 ”，将“ 向执法专业人员和私人安保人员提供安全指导服务 ”，并履行“ 搜救服务教官 ”的职责。1 具体而言，如其职业计划和陈述所述，申请人将主要“ 继续在安全和搜救领域工作，专长于战略行动、空中交通巡逻、空中、水上和陆地搜救设备的使用以及枪械训练 ”，运用“ 技能和知识 ”在这些领域“ 提供咨询和服务 ”。作为其事业的一部分，申请人还将“ 联系美国国防和救援设备公司，担任[其]销售代表，并作为[与]巴西联邦和州政府的联络点。 ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人坚持其拟从事事业的主旨是提供私人安保服务和咨询、安全指导、搜救服务和指导，以及在巴西为美国国防公司和救援设备制造商担任销售代表。但申请人还纳入了创业元素，即其将建立一家新企业“ 1995 - Security & Training ”，通过该企业开发并指导一项业务，为人员和财产提供安保服务以及安保咨询和培训服务。

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。申请人此处的修改令人不安。安全教官的活动与建立和发展小型企业的安全企业家的活动明显不同。重大不同的职责往往可能构成重大不同的事业，并引入模糊之处，妨碍对拟从事事业的实质价值或国家重要性的分析。

但本案记录支持如下结论：申请人在回应审理主任的RFE时提交的对拟从事事业的实质性补充，描述的是申请人履行其拟从事事业职责的方式或理念，而非不同的拟从事事业。因此，申请人广泛的修改虽令人关切，但并未破坏申请人最初描述的拟从事事业的特征和性质。

B. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

本办公室同意审理主任的结论，即申请人未充分证明其拟从事事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。为满足 Dhanasar 分析框架下的第一项要件，申请人必须

1 申请人称其事业的一个组成部分——提供私人安保服务——需要佛罗里达州农业和消费者服务部的执照/许可。记录中没有证据表明申请人拥有任何相关的美国联邦或州执照/许可。虽然拥有所需执照/许可是 Dhanasar 第二项要件下评估申请人是否处于有利地位以推进拟从事事业的考量因素，但 Dhanasar 分析框架第一项要件下对申请人事业的分析不受申请人是否拥有任何所需执照/许可的影响。

证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。Dhanasar框架的这一分支聚焦于个人拟从事的具体事业。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。

本案记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的事业——旨在支持社区安全、警务和公共安全——具有实质价值。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。在Dhanasar案中认定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“ 我们寻求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. 拟议事业的国家和/或国际更广泛影响，可以为我们提供关于拟议事业国家重要性的信息。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛影响可以超越某一拟议事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛影响是否适用于超出仅仅狭窄地赋予拟议事业利益的范围。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人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，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。因此，被审查的不是非公民将填补或履行什么职责或什么职业，而是他们以其职业和职责所作的实际计划。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证词等形式提供符合适用法定、法规和政策规定的证据，足以使问题得到实质审查裁决。

申请人引入记录的证据和论证无助于其承担举证责任和说服责任。为支持其能够满足Dhanasar分析框架第一分支的主张，申请人提供了其职业计划、一封专家意见信、推荐信、学术和就业记录、专业执照、证书、奖项和其他认可、就业信函、来自政府和行业的图片和报告。申请人试图将其提供安保服务和培训安保人员的事业与改善各种环境中人员和资产的安全与保障（资产保护及搜救）的总体目标相联系。申请人对RFE的回复引入了关于一项创业事业——1995 - Security and Training——的文件和信息，他们将发展和指导该事业，作为提供其事业所述服务的渠道。

申请人主张，其商业事业预期将产生的积极经济影响具有更广泛影响，因为其事业将提供的服务上升至国家重要性水平。2

申请人主张符合行使自由裁量权以国家利益为由豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）的明显要旨，来自申请人关于其职业重要性、其在本国作为宪兵成员的过往职业以及其对领域奉献的主张。但这些属性，尽管对事业成功可能至关重要，却与拟议事业是否提升至国家重要性地位的问题无关。在评估Dhanasar分析框架第一分支时，我们不关注个人申请人；我们聚焦于申请人的拟议事业。因此，事业的成功，或可能使事业更成功的属性，不如确定拟议事业本身（剥离申请人后）是否具有属性，能够突出其更广泛影响或上升至国家重要性水平的积极经济影响的预期积极影响那么重要。因此我们认定，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

从记录中的证据来看，也不清楚一家提供私人安保和安保培训的单一安保服务事业的工作，无论该拟议事业成功与否，是否会在其直接影响范围之外对该领域产生重大影响。记录中的证据未突出说明一家安保咨询公司中一名专业人员或一组专业人员工作的预期潜在影响如何可能具有涉及国家利益的更广泛影响。申请人试图通过将其与美国个人和公司对拥有一个其财产和人身安全受到保障和保护的safe环境的总体愿望相联系，来突出其事业的更广泛影响。但正如我们先前所述，我们不从地理视角看待拟议事业的更广泛影响。尽管个人及其财产的安全与保障具有价值，但记录未充分描述申请人将向个人或实体提供的资产和人身保护服务如何涉及更大的国家利益。提供安保服务仅直接惠及那些利用申请人服务的个人或实体。例如，记录未充分描述，为聘用申请人服务的公司加强资产保护和安全，将如何广泛涉及申请人影响范围之外的那些公司和个人的资产保护和安全。这类似于某人的教学利益通常仅直接惠及被教的学生而非更广泛人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以上升至国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分个人和公司的活动，如申请人拟议的安保咨询，不会上升至国家重要性水平。记录中不包含任何有意义的分析，说明申请人安保服务的更广泛影响或上升至国家重要性水平的潜在预期经济影响。包含对申请人所提供服务的证言的推荐信，也未描述他们所获得的利益如何与上升至国家重要性或任何具有国家重要性的经济影响的更广泛影响相联系。

2 尽管我们可能未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。

总之，记录支持以下结论：提供私人安保以保护人身和资产及相关指导的事业，其潜在影响仅惠及聘用该服务的个人和实体。3

记录中亦缺乏充分证据支持申请人预期其拟议事业将实现的积极经济影响。申请人将其尚未实现的安保咨询业务（1995 - Security and Training）的潜在积极影响，建立在其在失业率高的地区创造就业和创收的潜力之上。申请人乐观地预期，该事业在成立后五年内将实现总收入1,986,000美元，雇员人数达38人。但记录中缺乏充分文件支持申请人的预测。例如，记录未支持申请人所提供的服务将如何产生收入，或可采取何种措施在该特定地区吸引就业。申请人主张其计划落户于佛罗里达州一个“ 机会区 ”，其表示该区域为指定人口普查区中的低收入社区。申请人称其将在佛罗里达州一个“ 机会区 ”设立安保咨询业务，因为该地区被其描述为“ 犯罪猖獗 ”。但记录中的证据并未描述“ 机会区 ”在何种程度上“ 犯罪猖獗 ”。此外，记录未描述申请人打算在哪个具体的“ 机会区 ”设立。这妨碍了对申请人打算进行的招聘热潮的潜在预期影响，以及在“ 机会区 ”内该事业雇用个人所产生的更广泛影响的评估。

申请人还在记录中表示，其事业的一个重要组成部分将是“ 安保咨询和培训服务 ”，旨在提供“ 非致命培训服务 ”，教导客户“ 如何发现和防止未经授权的活动 ”。这种个人安全知识的传播类似于教学活动。在Dhanasar案中，我们审议了申请人的教学活动，并得出结论认为教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们对某一事业领域的影响并不比对接授教学对象的直接影响或作用更广泛。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。记录未充分支持申请人通过其安保咨询和培训服务传播个人安全知识将对美国的安保咨询领域产生影响。记录中没有可认知的或详细的计划，以触及比其未来据称将咨询和培训的个人更广泛的受众。记录也未阐明申请人向现有客户提供“ 识别、减少和管理 ”个人安全问题所需的“ 战术、技术和程序 ”的服务，将如何对其可能服务的个人或实体群体之外产生影响。

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咨询意见或专家证言。参见Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信函并非资格推定性证据。同上。申请人提交了一封由

3 申请人提交的许多文件在证明拟议事业的国家重要性和实质价值时，侧重于其个人成就和专业知识。需要注意的是，申请人的成就和专业知识与Dhanasar的第二项要件更为相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士 ”。Dhanasar at 889。

美国空军初级预备役军官训练团（USAF JROTC）撰写的信函。该信函作者[已隐去]并非个人安保行业专家——其是美国空军JROTC的[已隐去]。记录未明确其经验和个人资质如何使其成为个人安保行业专家，以致其意见能够阐明申请人事业的国家重要性。撇开作者的资历不谈，我们注意到该信函的大部分内容在评估申请人的工作是否达到国家重要性水平时缺乏相关性。申请人计划在其事业中担任寻求在巴西开展业务的“国防”行业美国公司的销售代理。[已隐去]指出了美国和巴西在共同防御利益方面的合作机会，如研发、技术安全和产品与服务采购。但从记录中不清楚这些机会如何与申请人打算在佛罗里达州[已隐去]地区机会区完成的个人安保服务和培训相对应。而且，即使我们将销售代理活动孤立地看待，记录中仍未充分证明这些销售活动的更广泛影响将达到国家重要性水平。例如，申请人未在记录中充分描述美国国防产品在巴西扩散的潜在预期影响的更广泛影响达到国家重要性水平。

C. 处于推进拟议事业的有利地位

由于申请人未证明其拟议事业的国家重要性，仅此问题的解决即要求驳回其上诉。但由于审理主任的决定未就申请人在Dhanasar第二项要件下的资格作出具体结论，我们将讨论申请人是否处于推进拟议事业的有利地位。

我们得出结论，申请人未充分证明其根据Dhanasar分析框架第二项要件处于推进其拟议事业的有利地位。在评估申请人是否根据Dhanasar第二项要件处于推进其拟议事业的有利地位时，我们审查：(A) 申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；(B) 申请人为拟议事业制定的未来活动模式或计划，或在该计划制定中发挥的重要作用；(C) 实现拟议事业的任何进展；以及 (D) 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

如上所述，申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。Y-B-，21 I&N Dec. at 1142 n.3。记录中包含申请人学业记录、就业历史以及专业认可（如奖项和证书）的证据。但仅仅孤立地拥有教育、技能和/或知识，并不能使申请人处于推进其拟议事业的有利地位。这只是众多因素中的一个因素，这些因素被综合评估以确定申请人处于推进拟议事业的有利地位的程度。从记录中证据的整体来看，不清楚对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量将如何证明申请人处于推进其拟议事业的有利地位。

例如，申请人的商业计划为其拟议事业确定了目标受众，并列出了其将通过网站优化和社交媒体与目标受众互动的多种方式。但旨在与寻求资产保护和个人安全的个人和实体互动的搜索引擎优化和社交媒体营销计划，并未展示申请人已制定或在其制定中发挥重要作用的推进其拟议事业的实际活动模式。商业计划反而仅着重强调申请人过去所做的工作及其未来继续相同活动的资格。记录根本没有反映实现拟议事业的任何进展。

而且，记录未反映推荐信中所述的申请人先前活动是与拟议事业类似的努力，或如何构成成功记录。申请人提交的推荐信并非记录中关于对其申请中拟议事业的兴趣或支持的重要、相关或具有证明力的证据。虽然它们笼统地谈及申请人实现某些目标和在其领域的技能，但并未指出任何反映申请人处于推进其事业有利地位的认可、成就或对其领域的重大贡献。

因此，申请人未以重要、相关和具有证明力的证据证明其处于推进其拟议事业的有利地位。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项或第二项要件，我们认定其不值得行使自由裁量权给予有利裁量，以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。我们保留以下问题不予裁定：申请人是否已证明其在EB-2分类下具备类别资格，以及是否满足Dhanasar分析框架中剩余要件，即综合权衡适用因素后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证是否对美国有利。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25及Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

在移民申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未能以具有说服力的、相关的且具有证明力的证据履行其举证责任，以优势证据标准证明其拟从事事业的国家重要性。因此其上诉必须被驳回。

裁定：上诉被驳回。