JUN202024_04B5203 · 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：30164596 日期：2024年6月20日

对内布拉斯加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）

申请人是一名安全咨询领域的企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《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EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第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）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合EB-2分类资格，即持有高级学位的专业人士，但记录未能证明其符合国家利益工作邀请要求豁免的资格。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。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，申请人必须首先证明其符合 underlying 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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其“ 符合国家利益 ”，值得酌情豁免工作邀请要求。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，如果申请人证明以下各项，USCIS可酌情授予国家利益豁免：

1 另见 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

• 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，能够推进其拟议事业；以及
• 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。
同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人此前表示他计划担任惩教官员/企业家，并在其商业计划（日期为2022年9月）中表示，他打算发展一家[原文如此]安全服务公司，提供前囚犯重新社会化与康复咨询服务、安全监控服务、安全关键绩效指标实施项目、个人安全-保镖服务[以]及空中监控服务，计划总部设在佛罗里达州，并在德克萨斯州和加利福尼亚州设有两个业务单位。

申请人的商业计划包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员的描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司将在第一年雇用15名人员，第二年26名，第三年38名，第四年51名，第五年82名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外雇员的证据。此外，尽管其计划提供了第一年576,000美元、第二年1,212,000美元、第三年1,760,000美元、第四年2,220,000美元、第五年3,940,000美元的收入预估，但这些预估缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预估的解释。

记录还包括但不限于关于创业精神及移民作为企业家作用的文章、小型企业、惩教官员领域及相关问题的文章；以及来自美国劳工统计局《职业展望手册》关于惩教官员、法警和狱警的信息。最后，记录还包括前同事的来信、教育和认证记录、雇主信函、简历、移民记录和专家意见书。

本办公室同意审理主任的意见，即所提交的文件证明申请人的事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业的整体重要性或移民创业精神的价值；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”

第三，在一项未公布的决定中）认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

“从事。”参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人提供了多封支持信和一份专家意见书，讨论其在巴西监狱系统工作的经历，以及其教育记录和培训证书。然而，申请人的技能、知识和在其领域的先前工作涉及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”。同上 at 890。此处的问题是，他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。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任提到，申请人对拟议事业的描述包含关于其寻求国家利益豁免意图的模糊和相互矛盾的信息，因此他未能证明该事业的潜在预期影响。审理主任指出，在此类信息模糊的情况下，无法有意义地确定拟议事业是否符合国家重要性要求。审理主任随后讨论了申请人关于因创造就业以及企业在佛罗里达州、德克萨斯州和加利福尼亚州HUBZone设立而产生的经济影响的主张。此外，审理主任讨论了商业计划中关于在未充分利用地区为美国工人创造就业、提高美国工人工资以及帮助当地社区引入投资的信息。审理主任表示，商业计划除了每个HUBZone建筑物的打印示例外未显示任何活动，仅仅打印出合格HUBZone内可用的办公空间而没有更多内容，并不能表明在未充分利用地区创造了就业，且申请人未表明HUBZone内企业对该拟议事业的兴趣。审理主任随后指出若干更多证据缺陷，即申请人未表明预计人员配置水平将为美国或提供咨询的具体地理区域带来实质性经济利益，或公司将在那些地区雇用大量美国工人。审理主任表示，申请人未证明拟议事业提供实质性积极经济影响，且其对该领域具有达到国家重要性程度的更广泛影响。此外，审理主任指出，虽然记录表明申请人正在开设安全服务和咨询业务，但他提供了关于惩教官员、狱警和法警的信息，而这些职业由于缺乏最低美国学士学位要求而不属于专业职位。

在其上诉书面论证意见中，申请人未回应审理主任提出的若干问题。具体而言，他未回应拟议事业包含模糊和相互矛盾信息的问题、商业计划中与HUBZone相关的缺陷、缺乏关于预计人员配置水平在特定地区提供实质性经济利益或公司将在那些地区雇用大量美国工人的信息，以及他为何提供关于惩教官员、狱警和法警的信息，而这些职业由于缺乏最低美国学士学位要求而不属于专业职位。

相反，申请人主张审理主任错误地适用了更严格的证明标准。关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须表明其主张“更有可能为真”或“很可能为真”。为判断申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任，USCIS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）。同上，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。在此，申请人并未具体指出审理主任决定中适用更高证明标准或施加超出Dhanasar框架所规定的新颖实体和证据要求的表述。

“ 更有可能为真 ” 或 “ 很可能为真 ” 。为判断申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任，USCIS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）。同上，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。在此，申请人并未具体指出审理主任决定中适用更高证明标准或施加超出Dhanasar框架所规定的新颖实体和证据要求的表述。

申请人提到他在安保服务领域拥有超过七年的经验，凭借其技能和专长，他将能够控制和解决冲突、吸引投资并在美国各地扩展。2 他还提到其工作经验将帮助他成功管理其企业，而他对安保服务的直接了解将使需要合格专业人员的美国公司和个人受益。然而，Dhanasar框架的第一项要件侧重于拟议事业，而非申请人在该领域的既往工作。申请人拟议事业的国家重要性与其教育、技能和工作经验是分开且独立的。3

申请人援引行业报告和文章，主张其拟议工作具有国家重要性。他声称，业务拓展专业人员本质上最有能力防止企业失败，对企业财务稳定至关重要，并能改善服务、产品和商业实践。同样，此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们侧重于 “ 外国国民拟从事的具体事业 ” 。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

此外，申请人援引公共政策组织、新闻媒体和美国联邦机构的信息，以表明移民创业的整体价值，但他并未证明按其具体拟议事业所设想经营一家安保咨询公司如何达到国家重要性的水平。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具有国家甚至全球影响。 ” 同上。我们还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ” 同上，第890页。

申请人还主张，其拟议事业将通过向 “ 美国中小型公司 ” “ 提供经济便利和灵活性 ” 、 “ 促进增长和扩张并以创新推动变革 ” 、 “ 刺激国内就业市场 ” 以及为 “ 美国工人创造新就业机会 ” 来影响国家经济。然而，申请人并未提供证据证明其拟议的安保咨询企业将以如此规模运营，从而达到国家重要性的水平。仅声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人并未证明其拟议

2 申请人还提到在职业与健康安全管理行业拥有十年经验，但该陈述似乎有误。
3 见 Dhanasar 第890页。

事业的潜在预期影响如何在其领域提供更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济影响。

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。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司未来客户提供安保咨询服务，但他未提供足够信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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。同上，第893页。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，从而以与国家重要性相称的水平影响其领域、咨询行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国具有其他重大积极经济影响。具体而言，他未证明其公司未来的员工规模和业务活动将在佛罗里达州、德克萨斯州、加利福尼亚州或美国提供重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业机会，但他未提供足够证据证明其事业通过就业水平或业务活动为佛罗里达州、德克萨斯州、加利福尼亚州或美国带来重大经济利益。

申请人未证明其满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，他未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其是否符合Dhanasar所述第二项和第三项要件的上诉论点。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需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。