MAR202024_07B5203 · 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：29849973 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）

申请人是一名安全管理专家和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作要求的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请。审理主任认定，尽管申请人已确立作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类的资格，但记录未能证明其有资格获得所请求的国家利益豁免。本案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)。我们对本案中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、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。

本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但 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2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在佛罗里达州建立一家安全管理咨询公司。审理主任认定，申请人已确立作为持有高级学位的专业人士的资格。3 我们同意审理主任的认定。

然而，审理主任认定，申请人未能证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，申请人未能证明满足 Dhanasar 分析框架的三个要件中的任何一个。审理主任认定，记录未显示申请人的拟议事业具有实质价值或具有国家重要性；申请人处于有利地位以推进拟议事业；以及权衡之下，豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar 分析框架的第一个要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人拟建立一家安全管理咨询公司，他将担任其首席执行官兼首席安全顾问。申请人的商业计划表明，该业务将提供个人安全与安保、资产安全、战术安全运营管理、安保后勤、民防、武器和射击术方面的咨询与培训。该业务将主要向美国公司和个人提供服务，涉及

2 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其学历证书、随附的成绩单、学历评估以及其前雇主的信函。记录表明，其持有相当于美国军事科学学士学位的外国同等学位，并在其专业领域拥有至少五年逐步提升的经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
4 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。

冲突解决和公共安全；高管运输；住宅财产保护；以及公司资产、员工、工作场所和房地产的保护。

我们不同意审理主任对记录的分析，并认定申请人的拟议事业具有实质价值。审理主任的分析指出，申请人的意图是在其领域继续就业，且他未“就其作为安全行业的安全管理专家打算做什么提供具体见解”。然而，在实质价值分析中，审理主任聚焦于申请人最初提交的职业陈述，而未考虑其商业计划，该计划详细说明了其通过在美国建立安全管理咨询公司继续作为安全管理专家的意图。我们撤回审理主任关于申请人未确立其拟议事业实质价值的认定。

审理主任进一步认定，记录未能证明申请人的拟议事业有潜力超越其业务和客户，达到足以证明其事业具有国家重要性的水平。申请人在上诉中主张，审理主任“未适用适当的举证标准……，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律……。”（强调省略）。申请人进一步主张，审理主任“未给予应有考虑”所提交的证据，特别是概述其经验的申请人简历；描述其专业知识和资历及其事业益处的商业计划；其对该领域贡献的证据；推荐信；以及显示其事业国家重要性的行业报告和文章。经重新审查，我们认定记录未能证明申请人的拟议事业满足 Dhanasar 第一个要件的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序的举证标准是优势证据，意味着申请人必须表明其所主张的内容“更可能而非不可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。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）。同上；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，以优势证据标准评估申请人的资格。

在上诉中，申请人主张，“[申请人的]拟议事业明确表明其意图通过多种渠道促进经济发展。”他声称其业务将“代表美国对关键商业和商业活动产生重大连锁效应……通过提供服务处理涉及重要美国实体的紧急事项，例如执法部门和刑事司法系统——两者均与国家安全倾向相互交织。”

记录包括申请人的陈述和一份商业计划，二者强调该业务的潜在经济利益。该计划还主张其他潜在利益，包括增强公共安全、为政府机构提供国家安全支持、开发推动安全行业创新的新技术，以及增强美国作为全球安全领导者的国际竞争力。关于潜在经济利益，商业计划解释说，该业务的首个办公室将设在佛罗里达州一个未充分利用的商业社区，并计划在服务不足的商业社区设立更多地点

在伊利诺伊州和加利福尼亚州。该业务打算在这些服务不足的商业社区招聘、培训并提供志愿者研讨会，以激发对安全行业的兴趣。除了使这些服务不足的社区受益外，商业计划还主张通过该业务为美国工人创造直接和间接就业、产生联邦所得税、通过使用技术刺激竞争，以及通过增加投资和利润刺激美国金融市场，从而为美国带来经济利益。该计划还包括安全行业主要服务和产品的摘要；申请人的专业资格；该业务的股权结构；该业务使命、价值观和目标的总体摘要；对其运营周期、机会和优势的分析；技术在企业中重要性的分析；安全服务行业的分析；以及该业务拟议的营销、人员配置和财务预测。

然而，记录未充分记录潜在预期影响，包括所主张的对佛罗里达州和美国的经济利益。申请人未提供佐证证据来支持其主张，即其业务活动将为佛罗里达州未充分利用的地区或美国带来实质性经济利益。申请人关于其安全管理咨询业务将使佛罗里达州或美国经济受益的主张，未通过独立和客观证据得到确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为佛罗里达州或美国带来经济利益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，如果没有充分的书面证据证明其作为该业务所有者、首席执行官和首席安全顾问的拟议工作职责将对安全管理行业产生更广泛影响，而非仅使其业务及其拟议客户受益，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

商业计划预计，到第五年，该业务将雇用40名直接员工，创造200个间接就业岗位，并产生近600,000美元的税收。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人未提供佐证证据证明其业务未来的人员配置水平和业务活动将为佛罗里达州和美国带来实质性经济利益。尽管申请人表示希望为美国及其未充分利用的商业区域做出贡献，但他未以具体、有证明力的证据确立其事业将在其领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或在佛罗里达州经济上未充分利用的地区产生其他实质性积极经济影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见同上。即使我们假设申请人所称的一切都会发生，记录仍缺乏证据表明在五年期间创造40个直接就业岗位、产生200个间接就业岗位并产生近600,000美元税收达到国家重要性的水平。

申请人还强调移民企业家相较于美国本土出生美国人的经济重要性。申请人主张，“ 考虑到像他这种水平的专业人士无论是否有劳工证都能对美国经济作出多大贡献，其拟议事业显然具有国家重要性。 ”其书面论证意见引用了有关移民企业家经济利益的新闻文章，其商业计划也提供了类似主张。我们认可已成为成功企业家的移民对美国作出的重大贡献；

然而，仅仅创办一家安全管理咨询业务不足以确立拟议事业的国家重要性。

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。他主张，这些报告和文章表明其事业将具有“经济影响——这种影响非常影响全国性活动和商业生产力。”其书面论证意见长篇描述了犯罪分子如何日益使用技术实施犯罪。他随后指出，其业务将“完全有能力发展一家个人、财产和私人安全服务公司。”（强调省略）。他概括论述其业务“将通过改善绩效为美国组织创造价值……方式是就利用受尊重的行业方法优化企业安全流程以及实施有效的预防技术提供客观建议。”他主张，“优化美国公司的企业安全职能将……直接影响国内就业市场，因为行业模式改善最终会带来更高的商业需求和新的就业创造及劳动力可靠性的增加。”此外，其商业计划长篇概述了全美国货物盗窃增加的情况，并主张该业务可协助企业货物的安全。

记录中的报告和文章主要关注对执法和私人安全服务专业人员的需求、学校犯罪增加以及安全服务专业人员的好处。具体而言，行业报告和新闻文章涉及执法人员短缺、美国军方预测2025年与中国开战、学校犯罪率、警察部门规模比较、学校枪支暴力、执法就业数据、全球私人保安人数超过政府警察部门、公共安全与安保的好处、美国城市与私人保安公司签约、2019年美国安全服务行业分析，以及2017年美国政府的国家安全战略报告。

我们认可安全管理行业及相关职业的重要性；然而，仅仅在安全管理领域工作或创办一家安全管理咨询业务不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不是关注某一行业的重要性或对某一行业工人的需求，而是关注“外国人拟从事的具体事业”。见 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具有国家甚至全球影响。”同上。记录未证明申请人的拟议事业将如 Dhanasar 所设想的那样使更广泛的安全领域实质性受益：“[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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。在 Dhanasar 中，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实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。所提交的行业报告和文章未讨论任何可具体归因于申请人拟议事业的预计美国经济影响或就业创造。

我们注意到，记录包括一份来自德克萨斯州美国空军初级预备役军官训练团首席教官的意见。该意见包括对申请人拟议事业国家重要性的分析，

其中指出，“ [申请人]将在美国在一个具有实质性价值和国家重要性的领域工作。 ”（强调省略）。该意见描述了巴西的安全行业、巴西企业拥有强健安全计划的重要性，以及巴西对安全供应商需求预计增加。该意见指出，在巴西开展或计划在国外开展业务的公司将受益于申请人在军事安全方面的专长和知识。

然而，该意见未考虑申请人所述及其商业计划中描述的拟议安全管理咨询业务。与该意见相反，记录并未表明申请人的拟议事业包括美国公司与巴西公司之间的合作项目，也未表明他正积极针对在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司。当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见，或可给予其较低权重。See Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。提交支持申请的专家函件并非资格认定的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见 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、可靠性及整体证明价值而被赋予不同权重）。该意见的内容缺乏相关性，因为其讨论的是申请人的专业知识将如何有利于计划在巴西开展业务的美国公司，而非论述申请人所具体说明的拟议事业将如何满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。

我们同意审理主任的意见，即记录未证明拟议事业超出申请人自身业务及其未来客户的范围，从而以与国家重要性相称的程度影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。除一般性主张外，他未证明其作为拟议安全管理咨询业务的所有者、首席执行官兼首席安全顾问拟开展的工作提供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利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议业务的安全管理咨询工作与所主张的经济和公共安全结果之间提供充分直接的证据关联。

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，故他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项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定"）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未确立作为裁量事项符合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。

7