MAR202024_10B5203 · 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：29847021 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）

申请人是一名安保经理，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)。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职位offer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的EB-2分类资格，但记录未证明其符合所请求的国家利益豁免资格。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 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人士。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，加上该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，申请人随后必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位offer要求的资格。

1 专业人士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定义“ 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：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国建立一家安全咨询与服务企业，其曾在巴西为企业和政府实体从事安全管理、调查和欺诈预防工作。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。记录显示申请人是高级学位专业人士。

然而，审理主任认定申请人未证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但他未证明拟议事业具有国家重要性，这是Dhanasar分析框架第一项要件的要求。审理主任进一步认定，申请人未证明其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进拟议事业，也未证明根据Dhanasar第三项要件，总体而言豁免职位offer要求将有利于美国。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明豁免劳工证将符合国家利益。3

Dhanasar分析框架的第一项要件——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，本办公室聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。
申请人拟在马里兰州建立一家安全咨询与服务企业，他将担任其首席执行官兼安全主管。申请人的商业计划表明，该企业将向私营公司和政府组织提供服务，其主要服务包括：私人安全与安保；战术安全运营管理；应用于安全的物流；实体安全、威胁和风险评估；危机与安全管理；应急响应规划；合规与公司调查；内部审计；组建、实施和监督电子取证团队；

2 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酌情性质）。
3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

非武装警卫；电子安防的安装与监控；反欺诈培训；为公司保护资产、员工、工作场所和房地产；以及主动枪手应对培训。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定申请人未证明其拟议事业有潜力在其领域产生更广泛的影响，或如Dhanasar所设想的那样对区域或国家经济产生惠益。因此，审理主任认定申请人未履行证明责任，未满足Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素。

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“ 未适当考虑 ”所提交的证据，具体包括：概述其经验的申请人简历；描述其专业知识和资质及其事业惠益的商业计划；其对该领域贡献的证据；推荐信；以及显示其事业的国家重要性和其领域专业人员短缺的行业报告和文章。经重新审查，本办公室认定记录未证明申请人的拟议事业满足Dhanasar第一项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，即申请人必须证明其所主张的“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室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，申请人依据其专业知识和专长，反驳审理主任关于记录未充分证明其拟议事业更广泛影响的认定。申请人主张：“ 必须认识到[申请人]在安全、武器、战术战略、培训、战略规划和领导力方面的熟练程度具有巨大潜力，不仅可影响国家安全，还可为全球安全进步作出贡献。 ”他进一步强调其超过25年的专业经验，主张：“ [申请人]的专业知识有潜力带来创新的安全实践，这是美国公司、机构和组织加强防御威胁并确保公共安全努力中的关键方面。 ”

然而，申请人依据其专业经验和知识来证明其拟议事业具有国家重要性，这一做法是错误的。其专业经验和知识与Dhanasar框架的第二项要件相关，该要件“ 将关注点从拟议事业转移到外籍人士身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题在于，申请人拟从事的具体事业是否在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。为评估申请人的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。See id. at 889。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该领域。Id. at 893。记录未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及安全管理领域：“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ” Id. 证据并未表明申请人的安全咨询与服务业务将更广泛地影响安全管理领域。

申请人主张，其拟议事业具有国家重要性，依据是该业务在[已隐去]马里兰服务不足的商业社区内潜在的经济影响和创造就业，如商业计划所述。他声称：“ 这一战略决策证明了他们致力于在服务不足的地区促进创造就业和经济增长，完全符合Dhanasar框架关于为美国工人提供就业的重大潜力的要求，尤其是在面临经济困境的地区。 ”（着重号省略）。他进一步主张，其拟议事业具有“ 对美国就业市场的潜在积极影响 ”，依据是显示其领域需要专业人士的证据。他声称，商业计划的财务预测显示该业务潜在的创收能力以及通过“ 本地支出和增加的税收贡献 ”产生的“ 次级经济效应 ”，这“ 符合Dhanasar中规定的‘ 重大积极经济效应 ’基准 ”。（着重号省略）。

记录包括申请人的专业陈述和一份商业计划，二者均强调该业务潜在的经济利益。该计划还主张其他潜在利益，包括促进公共安全、通过该业务雇用合格员工帮助解决安全专业人员短缺问题、帮助降低美国暴力城市的犯罪率以及保护个人财产。关于潜在经济利益，商业计划解释称，其初始办公室将设在[已隐去]马里兰的一个服务不足的商业社区，并计划在[已隐去]和[已隐去]伊利诺伊的服务不足的商业社区设立更多地点。商业计划解释称，该业务将通过创造就业和缴纳联邦及地方税收来帮助这些“ 经济困境 ”城市的经济增长。除惠及这些服务不足的社区外，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以及产生联邦所得税，为美国带来经济利益。该计划还包括申请人的专业资质；申请人对该业务的唯一所有权及其为创办该业务投资的350,000美元；该业务主要服务和产品的摘要；该业务使命、价值观和目标的简要摘要；对美国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，记录未充分记载潜在预期影响，包括所主张的对马里兰、哥伦比亚特区或伊利诺伊服务不足的商业社区以及美国的经济利益。申请人未提供佐证证据来支持其主张，即其业务活动将为服务不足的社区或美国带来重大经济利益。申请人关于其安全咨询与服务业务将惠及当地或美国经济的主张，未经独立和客观证据证实。申请人的陈述不足以证明其事业具有为当地社区或美国带来经济利益的潜力。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter

of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，若无充分的书面证据证明其作为该业务首席执行官和安全主管的拟议工作职责将更广泛地影响安全管理行业，而非仅惠及其业务及其拟议客户，则申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

商业计划预测，到第五年，该业务将雇用189名直接员工，产生147个间接就业岗位，并产生近一百万美元的税收。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员工配置水平和业务活动将为服务不足的商业社区和美国带来重大经济利益。尽管申请人表达了为美国及其服务不足的商业地区做贡献的意愿，但其未以具体、有证明力的证据证明其事业将在其领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或在马里兰、哥伦比亚特区或伊利诺伊经济服务不足的地区产生其他重大积极经济效应。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See id. 即使我们假设申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明在五年期内创造189个直接就业岗位、产生147个间接就业岗位并产生近一百万美元税收达到国家重要性的水平。

通过创造就业和商业收入，申请人在上诉中强调移民企业家对美国经济和小企业的经济重要性。申请人主张，“ 考虑到其这种水平的专业人士能为美国经济做出多大贡献，其拟议事业显然具有国家重要性，无论劳工证如何。 ”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，记录中包括有关移民工人对美国重要性的新闻文章。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，仅仅在安全管理领域工作或创办安全咨询与服务业务，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有所体现。他主张，这些报告和文章表明其事业将具有“ 经济影响——这非常影响全国性活动和商业生产力 ”。其书面论证意见长篇阐述了成功的企业家业务，以及申请人将对美国组织具有巨大价值。他解释了企业拥有胜任的业务开发和销售人员作为企业与其所服务市场之间纽带的重要性。记录中的报告和文章主要关注COVID-19疫情对实体安全就业市场的影响；疫情应对保安人员的益处、武装安保的重要性、安全顾问和保安职业的历史、安全顾问的工作职责、对执法人员的需求，以及2022年美国安全服务行业分析。

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安全咨询与服务

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某一特定行业对工人的需求，而是关注“外籍人士拟从事的具体事业”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。如前所述，证据并未表明申请人的安全管理咨询业务将更广泛地影响安全领域。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重大积极经济效应的事业，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。”Id. at 890。所提交的行业报告和文章未讨论具体归因于申请人拟议事业的任何预计美国经济影响或就业创造。

我们注意到，记录中包含一份来自德克萨斯州美国空军少年预备役军官训练团首席教官的意见。该意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析，称“［申请人］将在一个具有实质价值和全国重要性的领域工作。”（强调省略）。该意见描述了安保人员的岗位职责；全世界对安保人员的需求；安保服务通过减少犯罪对经济增长的重要性；以及枪支暴力的普遍性和成本。该意见称，美国公司将受益于申请人在公共和私人安保方面的专长和知识。该意见并未聚焦于申请人具体拟议事业在安保管理领域具有预期影响，而是聚焦于安保管理行业的重要性以及申请人的经验将如何有益于美国公司。该意见还缺乏相关性，因为它并未涉及申请人拟议的建立安保咨询与服务业务这一事业。提交支持申请的专家信函并非资格推定证据。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）。称申请人的专业经验将支持一个重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“国家重要性”要求。

申请人未证明其拟议事业有潜力超越其自身业务及其未来客户，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保咨询与服务业务的所有者、首席执行官和首席安保顾问拟从事的工作提供有助于其行业进步的原创性创新，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保咨询与服务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联系。

由于记录中的文件不足以确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的申请人拟议事业的国家重要性，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。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出

其所需结果并非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审理上诉中的替代性问题）。

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，我们认定申请人未证明作为自由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。