OCT142022_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：22603555 日期：2022年10月14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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名警察治安官，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类资格，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合资格的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词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。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

专业指本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)提供的“高等学位”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规规定，申请人应提交“[a]官方学术记录，显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。”

此外，尽管法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中设定了审理国家利益豁免申请书的框架。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1)

[1] 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2)该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3)总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们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。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作机会或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士

我们撤回审理主任关于申请人符合持有高等学位的专业人士资格的认定。要符合专业人士资格，个人必须满足“ 本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。 ”8 C.F.R. 204.5(k)(2)。[3]

申请人未能证明其当前职位——警察治安官——或拟议的替代职业——安全顾问——符合专业人士资格。这两个职位均非本法第101(a)(32)条所列职业之一，且申请人未能证明美国

[2] 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

[3] 本法第101(a)(32)条规定，“ ‘ 专业 ’一词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。 ”

学士学位或其外国同等学位是进入这些职业的最低要求。[4] 因此，申请人未能证明其符合持有高等学位的专业人士资格。

B. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件充分证明其拟从事事业的国家重要性。

关于其根据Dhanasar第一项要件主张的资格，申请人最初表示她计划“ 加入18,000个美国警察部门之一的队伍，并通过申请接纳外国人的机构的选拔程序来继续我的警察职业生涯。 ”她进一步表示，她打算“ 也考虑作为替代职业 ”，在预防领域向政府机构和私营公司提供安全“ 咨询服务，也在识别和打击洗钱方面。 ”

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供关于其拟在美国开展的事业的进一步信息和证据。作为回应，申请人主张其事业涉及在“ 私人安保领域 ”成立一家“ 专注于企业情报和私人调查 ”的公司。她进一步陈述：

“ 我打算开设的公司……将为私人和企业客户提供企业情报和私人安保服务，其重点将在于提供以下服务：反贿赂和反腐败（ABC）调查与合规、反洗钱和打击资助恐怖主义（CFT）、制裁和欺诈合规项目、艺术风险咨询、资产追踪与追回、争议咨询服务、尽职调查、金融调查和法务会计、欺诈检测分析、欺诈调查、知识产权和假冒调查、内部调查、投资尽职调查、诉讼支持、实体和网络风险管理、私人客户服务、声誉辩护，以及学校中的枪击预防和早期干预项目。 ”

申请人的补件通知回复中包含一份2021年12月的商业计划书，涉及其打算在得克萨斯州[已隐去]成立的企业情报和私人安保服务公司。其商业计划书主张，其公司拟提供的服务“ 侧重于防止洗钱、逃税以及客户和美国整体经济的一般性财务损失 ”。该商业计划书包括行业和市场分析、关于其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，以及公司人员描述。关于未来人员配置，

4 例如，美国劳工部的《职业展望手册》指出：“ 警察和侦探申请人必须至少拥有高中文凭或同等学历，尽管某些联邦机构和警察部门可能要求申请人已完成大学课程或拥有大学学位。 ”参见 https://www.bls.gov/ooh/protective-service/police-and-detectives.htm#tab-4，于2022年10月12日访问。

申请人的商业计划书预计其公司第一年将雇用八名人员，第二年九名，第三年十名，第四年十一名，第五年十二名，但她未详细阐述这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，尽管其计划提供了第一年546,000美元、第二年650,000美元、第三年754,000美元、第四年868,400美元、第五年977,600美元的销售预测，但她未充分解释这些销售预测是如何计算的。

记录中包含关于“ 警察和侦探 ”职业类别、改善警察招聘和留任实践的方法、执法部门高流失率、执法部门与私人安保伙伴关系的好处，以及在巴西促进和执行知识产权的信息。此外，申请人提供了讨论招募新警员挑战、考虑非公民候选人作为改善警察招聘的解决方案，以及旨在打击毒品贩运和犯罪网络的行政命令的文章。她还提交了“ 关于为安全社区提供安全警务的行政命令 ”、“ 关于对参与全球非法毒品贸易的外国人实施制裁的行政命令 ”、一项旨在设立“ 国土安全部网络安全和基础设施安全局 ”的美国国会法案，以及一项美国国会决议，“ [承]认金融交易和公司设立缺乏阳光和透明度对我国的国家安全和我国经济安全构成威胁 ”。因此，记录支持审理主任关于申请人拟从事的工作具有重大价值的认定。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未证明其拟从事的事业的全国重要性。审理主任指出，申请人的商业计划书“ 未解释其单一的个人企业将如何对涉及美国整体经济的金融犯罪产生广泛影响，也未解释其将如何在广泛层面上处理这些事项。该计划未说明该企业将如何对其领域产生广泛的预期影响，而非仅对选择雇用其服务的个别客户产生影响。 ”审理主任还指出，“ 记录中不包含任何证据表明美国联邦政府对申请人的咨询业务有利益，也未解释该业务将如何在未获得联邦、州或地方政府具体授权的情况下协助执法机构、收集情报或执行任何与预防由联邦、州或地方法律界定的犯罪相关的任务。 ”审理主任得出结论，申请人未证明其拟从事的“ 咨询业务将具有全国重要性，或将对所提供的文件中提出的金融犯罪领域产生重大预期影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出“ 美国警察部门面临的招聘危机 ”，并主张存在“ 公共安全专业人员短缺 ”。然而，申请人未证明其拟从事的事业将影响或显著缓解所主张的全国性短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人还主张，其旨在“ 企业情报服务和私人安保 ”的拟从事事业“ 有助于经济并与美国的公共安全合作 ”。她表示，其“ 商业计划书详细说明了未来公司的贡献及其将为国家带来的好处，包括‘ 雇用美国工人的重大潜力 ’和‘ 其他实质性积极经济影响 ’，以及倾向于雇用退伍军人和前

警察，利用这些专业人员在安全和防卫领域的经验和培训，帮助他们重新融入就业市场。 ”

申请人的上诉提交材料包括一封2022年2月的信函，发信人为[已隐去]的[已隐去]所有者，该公司提供有关 “ 安全负责地使用枪支 ” 的培训课程。[已隐去]主张，申请人的 “ 商业设计独特且个性化，能够有效促进美国公民的安全和福祉，并以多种方式帮助其他公司降低其运营中的风险。 ” 他还表示：“ 企业、投资、承包或其他任何方面都能确切知道他们正踏入什么领域，因为[申请人]的公司事先通过战略避免因诈骗、欺诈或与来源可疑的资源接触而造成的损害。 ” [已隐去]进一步指出：“ [申请人]的公司将提供其他具有不可争辩重要性的服务，例如反洗钱和打击资助恐怖主义、实体和网络风险管理、学校中的预防和早期干预项目，其益处超越其客户。 ”

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注 “ 外国人拟从事的具体事业 ” 。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟从事事业的 “ 更广泛影响 ” ，并且 “ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在特定领域具有全国甚至全球影响。 ” 同上。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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ” 同上，第890页。

为评估申请人拟从事的事业是否满足全国重要性要求，我们查看记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。尽管申请人的陈述和商业计划书反映了其为其拟设公司未来客户提供企业情报和私人安保服务的意图，但她未提供足够的信息和证据来证明其事业的预期影响达到全国重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们得出结论，记录未显示申请人的事业将在足够程度上超越其拟设公司及其未来客户，以在全国重要性所相称的水平上影响企业情报领域、私人安保行业、美国执法举措或更广泛的美国经济。

关于申请人声称她打算成为警察或在校园提供枪击预防和早期干预项目，记录并未显示她拟从事的工作为其领域带来更广泛的影响，而非仅限于她所服务的警察部门或参加其公司学校项目课程的学生。虽然申请人提供警务、校园安全和青少年干预服务的计划具有价值，但记录并未证明这些活动所带来的益处会超出她未来的警察部门或选择参加其拟设公司项目的学校，从而更广泛地影响公共安全。同样，在Dhanasar案中，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。Id. at 893。

此外，申请人未能证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。具体而言，她未能表明其拟设公司未来的员工规模和商业活动将为德克萨斯州或美国带来实质性经济利益。虽然申请人公司的销售预测表明其公司具有增长潜力，但这并未证明她的创业所带来的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其“ 公司将在五年内创造12个就业岗位 ”，但她未提供充分证据证明其公司运营所在地区经济萧条、她将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对她在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

申请人未能证明她符合持有高级学位的专业人士类别。此外，由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后应获准国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。