OCT172023_02B5203 · 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：28428360 日期：2023年10月17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）

申请人是一名警察督察，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者作为替代，寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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予以重新审查。Matter of Christo'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。

I. 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，即根据该法第203(b)(2)条，作为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 在国家利益下 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，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

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。2

II. 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。3 因此，上诉中唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在否决申请时，审理主任认定申请人未能证明其满足Dhanasar分析框架的第一和第三项条件。

在上诉中，申请人主张证据足以证明其满足Dhanasar框架下全部三项条件，并且无论如何作为酌情事项应获得国家利益豁免。4

基于下文所述理由，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项条件下的国家重要性。

A. 拟议事业

记录显示，申请人目前在巴西担任民警部门的警察督察，任职于[已隐去]，并担任其自己公司的首席执行官。他此前曾在一家律师事务所担任助理。在申请的第6部分，申请人表示他打算在美国作为“ 企业家总监 ”工作，并将“ [计]划、指导和协调情报风险评估的运营。 ”

在提交申请时提交的商业计划和个人陈述中，以及在回应补件通知（RFE）时提交的更新商业计划中，申请人表示他打算在佛罗里达州[已隐去]开设自己的安全咨询公司，并担任其总经理。该公司“ 将为跨行业经营的企业提供咨询，行业范围从建筑、制造和运输，到教育、酒店业及许多其他行业，以创建稳健的安全环境。 ”此外，其拟议事业“ 将在接收来自巴西的投资过程中，为客户公司（如房地产经纪人和汽车经销商）提供尽职调查服务 ”，以“ 确保来自巴西在美国的投资合法且不存在洗钱风险。 ”他指出，尽管其拟议事业将从佛罗里达州开始，但到第五年时“ 将能够为全国客户提供服务 ”，创造直接和间接就业岗位。

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 尽管决定中未指明，审理主任在补件通知（RFE）中告知申请人，其符合持有高级学位的专业人士资格；因此，无需评估其是否也符合特殊能力个人的资格。
4 在上诉中，申请人提交了其拟议商业的影响分析。然而，本办公室不会在上诉中首次考虑该证据，因为其未在审理主任面前提交。见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定如果“ 申请人已被告知所需证据并获得合理机会在否决前为其记录提供该证据，本办公室不会为任何目的考虑上诉中提交的证据 ”，且“ 本办公室将基于首席[审理主任]面前的诉讼记录裁决上诉 ”）；另见 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

其商业计划包括行业和市场分析、商业策略、财务预测和预估，以及公司拟议服务项目和人员的描述。关于未来人员配置，计划预计申请人的安全业务将在运营的前四年雇用九名员工。商业计划在财务预测和预估方面存在差异，表明该业务到第五年将产生232,339美元或179,876美元的总税收收入，并实现225,967美元或163,727美元的净收入。

B. 实质价值与国家重要性

为满足Dhanasar分析框架下的第一项条件，申请人必须证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。Dhanasar框架的这一条件侧重于该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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但认定其未能履行举证责任以证明该事业的国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未能表明其拟议事业将如何在其领域内产生超出利用其服务的客户的更广泛影响，或如何广泛增进社会福利。审理主任进一步指出，记录未能证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将影响经济萧条地区，或将对区域或国家经济产生达到Dhanasar所设想的“ 重大经济影响 ”水平的利益。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑申请人的初始商业计划、更新商业计划、个人陈述、证明其拟议事业国家重要性的专家信函，以及其在巴西“ 安全、犯罪预防和危机管理策略 ”方面的专业经验和成就的证据。关于拟议事业的国家重要性，申请人主张其业务“ 将提供利用数字技术的尖端预测性犯罪分析服务 ”，并将“ 影响更广泛的安全行业以造福国家 ”。为支持这些主张，他援引其公司商业计划和更新商业计划中的人员配置和收入预测。他还提及美国财政部2022年《国家洗钱风险评估》报告中关于执法部门、监管机构和情报界在打击非法金融威胁方面所面临挑战的内容。

基于下文所述理由，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。

申请人的商业计划和个人陈述强调了美国政府和企业目前在保护其员工和资产方面面临的挑战，他引用并提供了涉及该领域国家关切的行业和政府文章和报告，包括枪支暴力、凶杀率飙升、技术犯罪率上升和非法金融威胁。本办公室不质疑这些问题的重要性及其对公共安全和保障的直接关系。申请人还主张私营安全行业的重要性

作为美国安全与保障的一个组成部分。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Matter of 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。 ”同上。

根据最初提交的以及为回应补件通知（RFE）而提交的商业计划，申请人未能证明其拟向个人和企业提供的私人安保服务将如何在私人安保或公共安全领域产生更广泛的影响。他宽泛地声称其事业“ 将降低犯罪率并改善美国人对安全的感知 ”，但记录未提供充分支持以认定其具体拟议事业将产生如此广泛的影响。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，记录支持审理主任的结论，即申请人未提交充分证据以证明其工作的更广泛影响是什么，或其工作将超越其公司及其客户而影响其拟经营的私人安保服务行业，或其将在与国家重要性相称的层面上广泛增进社会福利。尽管申请人拟在一个具有国家重要性的领域从事工作，但这并不必然足以确立该具体拟议事业的国家重要性。

我们在Dhanasar案中还指出，“ 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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，可能将被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。在上诉中，申请人强调他将把公司设立在“ 佛罗里达中部地区，具体为[已隐去]和[已隐去] ”，在那里它将在“ 第4年创造九名内部美国雇员 ”，预计第五年的收入和工资税总额约为232,339美元。

我们审查了申请人的商业计划，包括其收入和就业预测。如前所述，申请人修订后的商业计划并未印证申请人在上诉中提出的净收入和工资税支出主张。相反，申请人修订后的商业计划预计到其第五年运营时总税费支出为179,876美元。无论如何，申请人商业计划中包含的就业创造和收入预测缺乏显示其依据的细节或关于这些预测将如何实现的解释的支持。即使申请人已为这些预测确立了充分依据，它们也不会确立拟议事业的国家重要性。

尽管申请人商业计划中包含的上述销售预测、税款支付和预计利润表表明申请人的公司具有增长潜力，但它并未证明其事业对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。同上，第890页。此外，申请人未提供证据证明其公司将运营的地区（佛罗里达中部）经济萧条，其将在该地区雇用大量劳动力，

或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。

缺乏这些信息，他未能充分支持其关于直接和间接就业创造以及运营拟议事业的预期直接和间接经济利益的主张。因此，记录未显示申请人拟议事业对美国地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。基于所有这些理由，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或该具体拟议事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为某一地区或其人口提供重大经济利益。

在其个人陈述和上诉书面论证意见中，申请人相当强调其在法律方面的学术训练，以及其从执法领域专业经验中获得的“ 关于安全、犯罪预防和危机管理策略的广泛知识 ”。记录还包含其巴西雇主的推荐信。尽管重要，但申请人通过其学术和职业生涯获得的专业知识主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国国民身上 ”。同上。此处的问题是申请人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。关于某一具体拟议事业所主张的国家重要性的认定，不能基于申请人的过往成就来推断，正如它不能基于关于某一特定领域或行业重要性的一般性主张来推断一样。

最后，我们注意到申请人提供了两封专家意见书，分别来自[已隐去]大学法学院的教授和[已隐去]大学的教授。在论述Dhanasar框架第一项要件时，两位教授均指出申请人的拟议事业“ 影响了一个被政府实体描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题 ”。具体而言，他们引用了美国司法部国家公共安全伙伴关系的倡议。然而，申请人有资格并可能接受某一作为国家倡议主题的行业或部门中的职位这一事实，其本身并不足以确立某一具体事业的国家重要性。申请人仍必须证明其具体事业在该具有国家重要性的领域中的潜在预期影响，而他未能满足该举证责任。

此外，两位作者均注意到申请人最初商业计划中包含的就业创造和税收收入数字，并分别断言拟议事业“ 将通过创造的就业和产生的税收积极贡献于国家经济 ”以及“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”。他们得出结论认为申请人的工作“ 对美国具有重大价值和国家级重要性 ”。尽管作者简要论述了申请人的最初商业计划，但他们未充分论述其预期重大经济影响，也未讨论拟议事业对更广泛的私人安保咨询服务业的影响。例如，教授们未提供充分证据证明申请人通过其公司提供的私人安保咨询服务将在经济萧条地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口提供重大经济利益。

我们注意到，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，作为专家证言。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上；另见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言的不同权重）。在此，专家意见书的许多内容就申请人拟议事业的国家重要性而言缺乏相关性和证明价值。

基于上述理由，证据未能确立拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。由于申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，其不符合Dhanasar分析框架下国家利益豁免的资格。我们保留关于记录证据是否满足Dhanasar第二项和第三项要件的意见。见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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能作为裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。