SEP062022_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：22121257 日期：2022年9月6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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名特种与战术行动军官，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求（即劳工证）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否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，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请求福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须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) 属于持有高级学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合资格且属于持有高级学位或同等学历的专业人士的移民，或因其在科学、艺术、

或商业领域具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的移民。

(B) 工作邀请的豁免——

(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) 项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权2批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 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) 总体权衡，豁免工作邀请要求、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，总体权衡，豁免工作邀请要求、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邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该外国

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中获益；以及该外国国民贡献中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，总体权衡，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。3

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。尚待确定的其余问题是，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。

申请人在上诉中主张，审理主任“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，对[他]造成不利。 ”除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利请求的证明标准。4 因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。5 尽管申请人在上诉中主张其已提供足以证明其符合国家利益豁免资格的证据，但他未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外标准的任何具体情形。

基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。6 申请人提供了关于其拟从事事业的初步信息，表明其“ 打算为美国公司、机构和组织提供情报、战术安全行动、后勤战术、自卫和武器训练方面的专家建议和管理服务。 ”申请人表示其将寻求在美国境内的公司就业，并除其他外主张：

我在23年职业生涯中获得的经验对我将在美国工作的公司至关重要，因为我必将实施新的后勤改进，以促进和最大化现有程序，从而节省成本。同时，我将制定提案以改善这些公司人员、物资和设施的安全措施，为这些机构的员工和客户提供更大的保护……

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供更多信息和证据以证明拟从事事业的国家重要性。作为回应，申请人提交了一份修订声明，表明_____他将在佛罗里达州[N-]另择其事业“ 将侧重于创建自己的公司，提供诸如安保人员培训、

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页。
4 见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375页 (AAO 2010)；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。
5 见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。
6 申请人提交了证据以证明其符合所寻求福利的资格。尽管我们可能未讨论所提交的每一份文件，我们已审查并考虑了每一份文件。

网络安全培训、为第三方公司提供安全咨询以及为军方或安保人员提供压力训练等服务。 ”

申请人最初对拟议事业的描述并未包括组建此类公司的计划；相反，申请人最初表示他将寻求在现有美国公司就业，以此作为履行其军事和安全相关服务的方式。因此，我们认定，其事业的侧重点在申请提交后发生了实质性变化。如果对最初的批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录中的事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。看来申请人试图回应审理主任的关切，即哪个组织将利用其军事和安全相关技能，以及其服务如何达到国家重要性的水平，但在此过程中，他显著改变了他的拟议事业。申请人不得对已经提交的申请作出实质性变更，以使一项明显存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求基于就业的移民类别的受益人必须在签证申请提交之日具备必要的资格。

在驳回申请时，审理主任认定申请人未能证明其特定拟议事业的国家重要性。审理主任解释说，申请人的证据未能显示，他通过运营和管理其安全咨询服务公司而拟从事的工作将具有更广泛的影响，达到表明国家重要性的水平。我们同意。

在上诉中，申请人援引其在回应审理主任的证据请求（RFE）时提交的商业计划，主张：

尽管[他]可能为自己的组织工作，但其拟议事业与国家行动相关联，特别是由于美国或任何其他国家大规模枪击等犯罪活动的普遍性和影响力。事实上，[申请人的]拟议事业优先关注一个全国性关切的话题。他的工作直接处理与重要美国实体相关的紧急事项，例如执法部门和刑事司法系统——两者都与国家安全趋势交织在一起。作为特种和战术行动中的军官，他还可以在战略安全措施、武器和射击方面培训、评估和管理安全人员。

尽管申请人在上诉中主张他“ 将继续在美国作为特种和战术行动军官的职业生涯 ”，但记录中的证据并不表明申请人目前是军官，也不表明他在美国获得了此类职位的就业机会。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们着眼于记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图提供有价值的安全相关服务

通过其尚未设立的企业向其客户提供服务，7 但他未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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。同上，第893页。在此，我们认定记录未能显示申请人的拟议事业足以超越其业务和未来客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响安全行业或美国经济。

申请人也未证明其拟从事的特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。例如，商业计划声称申请人将对N-进行100,000美元的初始投资。然而，申请人未提供其100,000美元投资的证据，也未提供该资金将如何分配以支付N-的启动成本从而使其能够开始公司业务运营的账目。

值得注意的是，商业计划主要讨论安全服务行业的一般性方面，而非申请人设立和运营其业务的具体计划。尽管申请人在其中声称他“已广泛研究了[他]打算开拓的市场细分领域”，但商业计划未充分确定他打算向其营销公司服务的具体市场细分领域（客户）。例如，商业计划讨论了N-可能产生收入的各种潜在服务，例如“保安和巡逻服务合同”、“保镖服务费”、“网络安全渗透测试合同”以及“按个人计算的部队压力训练”产生的收入。然而，该计划未确定将成为N-营销工作重点的客户类别或实际客户。

此外，商业计划未表明N-何时开始运营，但预测N-将在其运营第五年末产生超过5,446,000美元的收入。申请人估计其业务将在这一五年时间内创造至少47个直接就业岗位。然而，该计划未充分确定将创造的职位的性质，也未详细说明其收入和人员配置预测的依据；商业计划也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。他未证明其公司未来的员工规模将在加利福尼亚州——他居住的地方、佛罗里达州——他声称其业务将设立的地点，或美国提供实质性经济利益。在此，记录中不包含足够的证据表明公司将运营的地区经济萧条、他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实质性经济利益。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，记录未能显示申请人服务所产生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。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

7 我们注意到，申请人在其2021年10月的RFE回复中表示，他打算在佛罗里达州设立N-，一家有限责任公司，但他未在上诉中提供证据表明他已这样做，以及其业务合法存在。

由于记录中的文件未能确立其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，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将没有实际意义。当另一个独立问题对上诉具有决定性时，无需分析其他理由。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另参见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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。