AUG232024_03B5203 · 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：32456564 日期：2024年8月23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）

申请人是一名保险销售代理人和企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，以及对此分类所附工作要求行使自由裁量权的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定其不符合基于特殊能力或作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，且记录亦未证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有以优势证据标准证明资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先确立对 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人确立了 underlying EB-2分类的资格，他们必须随后证明其值得行使自由裁量权豁免工作要求，即“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，其中指出美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 他们处于有利地位推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请及由此的劳工证要求将有利于美国。同上。

审理主任认定记录未证明申请人是高级学位专业人士，申请人在上诉中对此认定未提出异议。审理主任还认定

[1] 参见，例如，Brasil v. DHS, 28 F.4th 1189 (11th Cir. 2022)（认定国家利益豁免裁定本质上不可复审且属自由裁量）。

申请人未证明其是具有特殊能力的人员，因为证据未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项监管标准中的至少三项。 [2]

上诉中的剩余问题是其是否值得行使自由裁量权的国家利益豁免。审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未证明其具有国家重要性，因此不符合Dhanasar的第一项要件。

在Dhanasar框架下，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该要件下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。在评估拟议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。同上。

申请人打算担任保险销售代理人，并计划经营自己的企业，（该公司）将通过提供个性化保险建议和产品从事特定行业的服务。

在上诉中，申请人未提交任何新证据，也未具体指出审理主任关于Dhanasar三项要件的任何认定存在任何错误。尽管如此，我们已考虑申请人关于其符合国家利益豁免资格的上诉主张，并认定记录未证明其拟议工作具有国家重要性，因为证据未显示其具有雇用美国工人的重大潜力、广泛影响该行业，或以其他方式具有表明国家重要性的更广泛经济或社会影响。

在主张其拟议事业具有国家重要性时，申请人主要重申其在保险领域的丰富经验，如其陈述、简历、商业计划和支持信中所示，并继续依赖保险行业和小企业的一般市场报告和文章。他坚持认为，鉴于其专业知识、丰富背景以及对经验丰富的保险代理人的高需求，他处于极其有利的地位，能够对庞大的保险市场做出重大贡献，其公司进而将影响国家甚至全球经济。但申请人对自身经验和专业知识的依赖涉及Dhanasar的第二项要件，该要件涉及申请人是否处于有利地位推进拟议事业，并“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。对于此处所涉的Dhanasar第一项要件，我们着眼于证明申请人拟议事业“ 潜在前瞻性影响 ”的证据，而非其背景和技能，或基于其资格其拟从事的特定领域或行业的重要性。同上 at 889。在这样做时，我们评估其拟从事的具体事业是否在该领域或行业内具有更广泛的影响。尽管我们承认申请人作为保险销售代理人的拟议事业可能对其未来的保险业务和客户产生积极影响，但他未令人信服地解释，且证据也未证明，其拟议工作如何如其所称对保险行业和美国经济产生超出其公司及其潜在客户群的更广泛影响。

[2] 尽管我们承认申请人上诉中质疑审理主任关于基于特殊能力的 underlying EB-2分类资格认定的论点，但鉴于我们以下述单独的决定性事项解决了本上诉，我们不触及特殊能力问题并在此予以保留。

在Dhanasar中，我们还指出，具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或具有“ 重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的事业可能具有国家重要性。同上 at 890。申请人的商业计划包括组织架构图和五年计划，表明其公司初期将有五名员工，包括一名保险销售代理人、一名基于佣金的“ 初级 ”保险代理人、一名行政支持人员、一名保险理赔和保单处理文员，以及一名接待员和信息文员；到第五年，共九名员工，包括两名保险代理人、三名基于佣金的“ 初级 ”保险代理人、两名保险理赔和保单处理文员、一名行政支持人员，以及一名接待员和信息文员。然而，记录未包括对人员配置预测及所称需要雇用所述数量员工的任何基于证据的理由。记录也未包括关于招聘标准或流程的任何描述或相关证据。即使假设五年人员配置预测准确，也不清楚一个拥有九名员工的小企业如何表明“ 雇用美国工人的重大潜力 ”。

申请人上诉中仍继续依赖其商业计划，并坚持认为其公司到第五年将产生重大经济利益并间接创造13至51个就业岗位。商业计划包括财务推测，预计到第五年总收入超过370万美元。然而，记录缺乏可客观证实该预测的佐证证据，例如公司所称净值、工资和税务费用以及所称收入来源的独立依据。尽管申请人继续强调其工作还将产生重大间接经济影响，创造更多就业和衍生商业活动，但记录未充分支持所称间接影响将直接归因于其拟议事业。同样，尽管我们承认其公司还将从事教育性、环保和社会责任活动的主张，以及其将通过卓越的风险管理服务为客户提供安心感的声称，但记录未包括任何具体的证明性证据，说明其拟议工作将如何广泛惠及保险行业和个人福祉。

因此，商业计划本身并不能确立雇用美国工人的重大潜力，也不能确立具有国家重要性的实质性积极经济或其他利益。此外，申请人依赖其理想化主张、支持信函和一般市场报告，并不能以其他方式验证商业预测，也不能证明他将如何具体实现其目标。他还声称其公司“ 很可能 ”将不得不采用前沿技术，勤勉地“ 推动全行业的文化转变 ”，并利用其创新商业模式促进增长，使整个保险业及其服务的客户受益。然而，申请人并未具体主张，且记录也未表明，其拟议业务实际上在任何方面属于新颖、创新的企业，或者保险业曾经采纳其声称的商业模式和专业知识。最后，申请人关于其公司还将帮助贫困社区的主张，仍然没有任何独立、具有证明力的证据支持。

虽然我们认可申请人希望为保险业及其经济做出贡献的意愿，但他未能以具体、具有证明力的证据确立其拟议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，或具有其他实质性积极经济或社会影响。因此，申请人未能履行其举证责任，证明其拟议工作具有Dhanasar框架所设想的更广泛国家影响。

据此，申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，因此未能确立国家利益豁免的资格。

由于作为拒绝依据的申请人无法满足Dhanasar第一项要件，对本上诉具有决定性，我们拒绝审理关于审理主任其他拒绝理由的其余上诉论点，包括记录也不能确立国家利益豁免Dhanasar框架的第二项和第三项要件，或作为高级学位专业人士或特殊能力人员的 underlying EB-2 分类。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需审理对最终决定不必要的问题）。

命令：上诉被驳回。