JAN042024_06B5203 · 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

案卷编号：28424853 日期：2024年1月4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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力个人，以及对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。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申请，认定申请人未确立对所需工作要求的豁免、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。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，须以优势证据标准证明资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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，申请人必须证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须表明对工作要求“ 在国家利益下 ”予以自由裁量豁免的正当性。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项1，在以下情况下授予国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

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自由裁量性质）。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的初始说明信指出：

……[申请人]将通过其公司[E-R-]帮助创造新的就业机会，因此，保护其对公司的贡献必将为美国公民和居民创造就业，从而保护其经济利益并促进特朗普总统的[买美国货、雇美国人]政策……

……[E-R-]将作为再保险经纪人设立，将哥伦比亚、智利和秘鲁市场与美国承保人市场连接起来，为其共同需求提供量身定制的解决方案。为实现这一主要目标，[E-R-]将采用市场上最佳的IT解决方案，利用精英保险中心，尤其是美国的保险中心，并为其客户创造富有创意的建议环境。申请人作为首席执行官，以其解决复杂问题的能力而闻名，并通过多年经验建立了独家商业联系圈，其存在是确保公司成功的必要条件。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份“ 个人陈述 ”，其中反映：

[再]保险业当前的一个重大挑战是缺乏在该领域受过培训的专家，这些专家仅占美国所有保险专业人士的1%。再保险领域要求在学术和在职方面进行大量准备。回顾我的职业生涯，我能够理解构成全面再保险专业人士形象的关键变量。我的职业承诺是贡献我的知识和经验来教育和培训新专家，不仅通过工作，还通过[E-R-]网站向公众提供免费培训、在社交网络上免费提供的录制网络研讨会，以及在教育中心就再保险当前和特定主题进行演讲。

……该项目[E-R-]旨在头五年内达到十个全职等效岗位，并作为扩张计划和高效运营的一部分，每年持续缴纳150千美元联邦税。我的项目是一种方式，将美国再保险业务扩展到我已了解的其他市场，并在此业务线上，为美国再保险业的专业人士、本地和全球公司以及社区的利益，助力强化美国的再保险业。

审理主任认定申请人确立了拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。关于实质价值，事业的 merit 可在以下一系列领域中得到证明

如商业、创业精神、科学、技术、文化、健康或教育。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在上诉中，申请人坚持其拟议事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“外籍国民拟从事的特定事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。然而，申请人反复强调其领域的国家重要性，而非其拥有和经营E-R-的拟议事业的国家重要性。例如，申请人的初始说明信提出了与“[申请人]的领域具有国家甚至全球影响”、“[申请人]的领域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”、“[申请人]的领域将广泛增进社会福利”以及“[申请人]的领域影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或属于国家倡议的主题”相关的论点。同样，申请人提供了关于各种主题的证据，如全球再保险市场、COVID-19与保险、公共政策与人寿保险、保险业、保险监管、网络安全、基础设施投资、保险投资、自然灾害保险、保险健康覆盖以及其他一系列主题。再次，申请人必须证明其特定拟议事业E-R-的国家重要性，而非保险、政府倡议或行业或领域的重要性。2 在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”Id. 本办公室还指出，“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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。本办公室在此指出，所称的某一职业短缺并不使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人强调了其经验、技能和知识，包括其“机械工程高级学位（STEM[科学、技术、工程和数学]领域）”。申请人在其领域的经验和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。申请人未提供具体信息和证据来佐证其主张，即作为再保险经纪人工作或通过E-R-提供再保险经纪服务的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar中，本办公室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。Id. at 893。在此，记录未通过支持性

2 申请人的论点和证据更多涉及拟议事业的实质价值而非国家重要性部分。

文件显示其与E-R-的特定服务如何足以超越其预期客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

最后，尽管申请人提供了一份商业计划，但申请人未能证明其企业所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何为我国带来实质性的积极经济影响。虽然收入预测从第1年的1.4百万美元增至第5年的2.5百万美元，但该商业计划并未确立对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性的积极经济影响 ”水平。Id. at 890。同样，尽管该计划声称企业将在第1年创造7个职位、到第5年创造10个职位，但申请人未能表明此类未来人员配置水平将为佛罗里达州或该地区或更广泛的美国经济提供与国家级重要性相称的实质性经济利益。例如，申请人未能证明此类就业数字将利用该地区相当数量的劳动力，或将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于上述所有理由，记录未能确立：除对其潜在客户和员工提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家级重要性的水平，或它将提供实质性的积极经济影响。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家级重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二和第三要件下资格的进一步分析将无实际意义。3

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明符合国家利益豁免的资格，亦未能证明其作为自由裁量事项理应获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一理由均作为本决定的独立且替代依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。