JUL192023_04B5203 · 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：27415535 日期：2023年7月19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）

申请人是一名精算师，寻求作为持有高级学位的专业人士的就业类第二优先（EB-2）移民分类，以及对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，尽管申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类资格，但记录未证明其符合所请求的国家利益豁免资格。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重新审查（de novo）。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。

I. 法律

为证明国家利益豁免资格，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人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类资格，申请人随后必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位邀请要求的资格。

1 专业人士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。本法第101(a)(32)条。

本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，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。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在美国设立一家保险咨询服务企业，此前曾在巴西担任精算师。

申请人提供了其学历文凭和成绩单，以证明其作为高级学位专业人士符合基础EB-2签证分类资格。记录显示，申请人在巴西的[已隐去]学院获得保险方向高级管理人员工商管理硕士（Executive MBA）；在巴西的[已隐去]大学获得精算与财务管理工商管理硕士；在巴西的[已隐去]大学获得精算学学士学位。审理主任未就是否申请人已证明其符合基础EB-2分类资格作出认定。经重新审查，本办公室认定，基于其外国学位等同于高于美国学士学位，申请人已证明其为持有高级学位的专业人士。

然而，审理主任认定，申请人未证明豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但其未证明拟议事业具有国家重要性，如 Dhanasar 第一项要件所要求。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明豁免劳工证将符合国家利益。3

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍人士拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

A. 拟议事业的实质价值

申请人最初随其 I-140 表格申请提交了一份职业计划和陈述，表明其拟通过创办一家保险

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

咨询服务企业，继续担任精算顾问。在回复补件通知时，他提交了一份商业计划，进一步描述其拟设立的新企业[已隐去]，其将担任该企业的首席执行官和精算顾问。商业计划称，该企业将提供以下咨询服务：保险风险评估和经纪支持；建筑项目风险分析和经纪支持；覆盖 COVID-19 的私营公司集体风险健康保险组合项目；以及私营公司保险[已隐去]组合审查和协助开发。该企业将在佛罗里达州设总部，并在纽约州[已隐去]另设办公室，重点为新企业和小企业协会公司提供保险咨询服务。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

申请人在上诉时首次通过其律师函提出一项新的拟议事业，即“ 为任何需要其服务的公司或个人工作 ”。上诉还重申了申请人最初的拟议事业，称“ 它还涉及努力在美国[已隐去]推广和发展其自己的公司 ”。申请人在上诉时首次提出为公司工作的可能性，构成一项实质不同的事业，并将申请人的事业重点从其申请中所述内容转移。申请人未承认或解释这一实质变更。申请人为公司或个人工作的计划将不在本决定中予以考虑，本办公室将决定限于申请人在其初始申请中所述的拟议事业，即设立一家保险咨询服务企业并担任其首席执行官和精算顾问。4

B. 拟议事业的国家重要性

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定，申请人未证明“ 拟议事业将具有潜在预期影响，例如证明该事业将在某一特定领域产生更广泛影响或国家或全球影响的证据。因此，[申]请人未证明拟议事业具有国家重要性。 ”申请人在上诉时主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并且未对提交的证据给予“ 应有考虑 ”，特别是申请人的商业计划、其陈述以及行业报告和文章。经重新审查，本办公室认定，申请人未证明其事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，

4 USCIS 条例明确要求申请人在提交申请时即证明其符合所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得为使有缺陷的申请符合 USCIS 要求而对申请作出实质变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。申请人不得在提交申请后实质变更拟议事业。如果对初始批准请求作出重大、实质变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。

审理主任适当地分析了申请人的文件材料，并权衡证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

在上诉中，申请人强调其超过25年“ 在商业和金融领域不断进取的经验和敏锐度 ”及其教育资历，主张其“ 工作对美国商业和金融行业具有广泛影响，具体是通过其在关键商业领域内的努力。 ”申请人主张其拟议事业“ 将通过创造就业和经济稳定使美国受益。 ”他依据自身背景强调，他“ 为其所服务的公司带来了诸多优势…… ”，通过激发“ 其所服务公司的经济能力 ”并优先考虑“ 客户满意度，确保所有项目与客户的实际需求相一致，进一步增强客户忠诚度。 ”申请人主张“ 美国将从投资于像[申请人]这样精通业务的商业专业人士中受益，这些专业人士了解美国公司在经济和政治上具有战略意义但极其复杂的地区中潜在有利可图的市场。 ”他争辩称，其就“ 商业发展和经济增长的潜在机会向公司提供的建议 ”将“ 对美国市场产生多重积极影响，从而代表国家提升商业运营，并促进形成精简的经济格局。 ”申请人断言，“ 考虑到具有其水准的专业人士无论是否需要劳工证都能对国家利益和美国经济作出多大贡献，其拟议事业显然具有国家重要性。 ”

然而，申请人依赖其学术资历、成就和专业经验来确立其拟议事业的国家重要性，这是不当的。其学术资历、成就和专业经验涉及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身上。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。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。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。See id. at 889。

在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。记录未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及美国商业行业和保险领域：“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id. 证据并未表明申请人的保险咨询服务将对保险领域产生更广泛的影响。

随请愿书，申请人提交了一份陈述，基于上诉中所主张的潜在经济利益，主张其拟议事业具有国家重要性。然而，除其陈述和商业计划中的主张外，申请人未提供佐证证据，证明其企业的活动将提供实质性经济利益给美国。申请人声称其保险咨询服务企业将通过其对商业和金融行业的贡献“ 具体而实质性 ”地使美国经济受益，但这一点未经独立和客观证据确立。申请人的陈述不足以

证明其事业具有为美国提供经济利益的潜力。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，若无充分的书面证据证明其作为企业首席执行官和精算顾问的拟议工作职责将对保险行业产生更广泛的影响，而非仅惠及其咨询企业和拟议客户，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人提交了一份商业计划，其中说明：其对该企业的预期所有权和财务投资；在佛罗里达州I I和纽约州I I资源未充分利用商业区设立两个办事处；企业的产品和服务以及对保险产品和服务需求的分析；以及企业拟议的营销、人员配置和财务预测。商业计划简要指出，其拟在资源未充分利用商业区设立企业，声称这将为这些资源未充分利用地区的美国工人创造就业，将改善美国工人的工资和工作条件，并将通过“向该地区引入投资和经济发展”帮助当地社区。然而，尽管商业计划描述了拟议咨询业务、其在佛罗里达州和纽约州资源未充分利用地区的设立、对保险行业市场及企业将提供的保险产品和服务的广泛分析以及申请人的经验，但它未记录潜在预期影响，包括所主张的对美国的经济利益。

商业计划预计，在五年内该咨询业务将雇用25名直接员工，这将产生2.47百万美元的工资，创造84个间接就业岗位，缴纳超过三十万美元的联邦税，并为当地社区带来超过四十万美元的商业租金收入。记录未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。

申请人除商业计划中的主张外，也未提供佐证证据，证明其企业未来的员工规模和商业活动将为佛罗里达州、纽约州及美国未充分利用地区带来实质性经济利益。尽管申请人表达了为美国及其未充分利用地区作贡献的意愿，但他未能以具体、有证明力的证据确立：其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，或将在经济欠发达地区产生其他实质性积极经济影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见同上。即使我们假定申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明：在五年期内创造25个直接就业岗位和84个间接就业岗位、支付1.84百万美元工资、超过三十万美元联邦税以及超过四十万美元商业租金，能够达到国家重要性水平。

申请人进一步在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性在保险行业报告和文章中得到了证明。这些报告和文章涉及财务经理、资本投资、股市如何影响美国经济、金融服务行业、国际贸易和美国外国直接投资的美国经济利益、零售银行、世界最富裕国家的经济、工人增长和短缺，以及移民对美国企业和创业精神的积极影响。

投资、零售银行、世界最富裕国家的经济、工人增长和短缺，以及移民对美国企业和创业精神的积极影响。

我们认识到保险行业及相关职业的重要性、已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献，以及外国投资对美国企业可能产生的积极影响；然而，仅仅在保险领域工作或创办保险咨询企业不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们指出“ 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，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 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效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。所提交的行业报告和文章未讨论具体归因于申请人拟议事业的任何预期美国经济影响或就业创造。

我们进一步注意到，记录中包含一份来自 大学金融学教授 的专家意见，其中包含对申请人拟议事业的国家重要性的分析。该意见称：“ [申请人]将在美国从事一项具有实质价值和全国重要性的领域的工作。 ”该意见解释了保险行业精算师就业机会的预期增长。然而，该意见侧重于对精算师的需求以及申请人的专业经验如何使其处于有利地位，能够以其专业技能帮助保险行业，这确实表明申请人的具体事业在其领域具有潜在影响。该意见并未侧重于申请人的具体事业及其对美国经济或保险领域具有潜在预期影响。仅仅陈述其工作将支持一个重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

该意见还解释说，在海外开展业务或计划开展业务的公司将受益于申请人的专业知识，因为他拥有“ 对巴西金融领域的深入且第一手的了解 ”。然而，记录并未证明申请人的拟议事业包括美国公司与巴西公司之间的合作工作，也未证明他正积极瞄准在巴西开展业务或计划开展业务的美国公司。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见，或可给予其较低权重。参见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另参见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论基于相关性、可靠性和整体证明价值可给予专家证言的不同权重）。该意见的内容缺乏相关性，因为它讨论的是申请人的专业知识将如何有利于在巴西开展业务的美国公司，而非论述具体拟议事业将如何满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。

申请人未证明其拟议事业超出其业务及其未来客户的范围，从而以符合国家重要性的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济

与全国重要性相称。除一般性主张外，他未证明其作为拟议保险咨询业务的首席执行官兼精算顾问拟开展的工作提供有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议业务的保险咨询工作与所主张的经济结果之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分证明申请人拟议事业的全国重要性，未满足Dhanasar先例决定第一项要件的要求，因此他未证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

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，我们认定申请人未证明作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。