JUL312024_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：31852644 日期：2024年7月31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）

申请人是一名临时保险承保人和精算师，寻求就业为基础的第二优先（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国家利益豁免。见《移民和国籍法》（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拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人已确立其获得工作要求豁免的资格。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交至我们进行上诉审查。

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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须证明其值得“ 在国家利益 ”下裁量豁免工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 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。

同上。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上，第889页。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，我们可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业，其获得工作机会或取得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献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起来确立：权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。同上，第890-91页。

II. 分析

申请人是一名具有保险承保背景的企业家，专长为临时保险。她也是一名认证精算师。她打算开设一家临时保险和承保公司，为客户提供个性化保险解决方案。她打算主要面向体育、休闲和娱乐行业，同时也与保险公司合作以增加其临时保险承保能力。

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为持有高级学位的专业人士。然而，审理主任认定申请人未满足Dhanasar关于豁免美国雇主的工作要求和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定：在第一项要件下未证明事业的国家级重要性；申请人未处于有利地位以开展该

法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

事业（第二项要件）；或申请人未表明豁免工作要求将如第三项要件所要求的那样有利于美国。我们认定申请人未确立事业的国家级重要性，如Dhanasar第一项要件所要求。

A. 申请人未证明其事业具有国家级重要性

在上诉中，申请人主张审理主任关于Dhanasar因素的决定未“超越重复含糊和模板化语言的层面”。她指出该语言最初出现在审理主任的补充证据请求（RFE）中，削弱了本案决定的质量。她主张审理主任不当加入了拟议事业须具有全国范围的要求，从而插入了Dhanasar框架中不存在的要求。2 申请人进一步主张，审理主任在最终决定中纳入了申请人在其RFE答复中所写的语言；通过纳入该语言，审理主任是在承认这些论点的正确性。然而，她主张审理主任在作出最终决定时并未适用这些陈述。她还对审理主任对记录证据的审查提出异议，声称审理主任在作出决定时忽视了证据，最显著的是她数十年的专业经验。最后，申请人主张审理主任纳入了比Dhanasar更为严格的越权要求。

审理主任认定申请人符合EB-2分类的资格，作为持有高级学位的专业人士，该认定得到记录支持。审理主任认定Dhanasar第一项要件的要求未满足也是正确的。然而，为确保清晰，我们撤回审理主任关于国家利益豁免分析第一项要件的分析。3 我们同意申请人的观点，即审理主任的决定包含可能被视为不符合Dhanasar框架的语言和结论。我们也同意审理主任的决定未充分处理随申请及回应RFE时提供的证据。经我们对记录的重新审查，我们认定申请人未确立其事业具有Dhanasar框架第一项要件所要求国家级重要性。

为支持事业的国家级重要性，申请人提交了证据，包括但不限于：详细说明其开设和经营临时保险和承保业务意图的商业计划和宣誓书；专业同行、商业伙伴和客户的支持信；反映其过往就业和收入的文件；文凭和证书；讨论其资格和国家利益豁免资格的专家意见；以及提供精算服务、临时保险市场、娱乐保险行业和美国小企业背景和语境的文章。

2 申请人指出该语言出现在Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998)中。该决定已被撤销并由Dhanasar决定取代。

3 虽然审理主任的决定确实引用了申请人在RFE答复中所作的语言和论点，但我们不同意申请人关于审理主任必然是在承认这些论点正确性的结论。相反，审理主任似乎是在纳入该语言以描述所提交的证据。无论审理主任的最终意图如何，我们在作出决定时已独立审查了所有证据，包括RFE答复的内容。

申请人主张，她是保险业内一个高度专业化领域的专家，她在提供具有承保能力的或有保险方面拥有精炼的经验，并且她以先进的精算能力补充这项工作。她主张，该领域“ 在美国发展不足 ”，她将扩展和改善这一子专业的运作。她主张，保险和金融部门是经济的关键部分，她将通过参与这些行业为整体经济增长作出贡献。她提交的材料还包括以下信息：微型保险行业旨在保护“ 新兴和发展中国家服务不足的低收入人群的健康和生计 ”，该行业没有充分获得精算服务。她表示，即使在较为发达的保险环境中，农村地区也存在这种短缺。她进一步强调，她的工作领域一直是各种非营利和专业精算组织发起的国家倡议的主题，她还引用了影响该领域的近期立法。

申请人引用行业报告来支持其关于或有保险市场发展不足的主张。特别是，她主张娱乐行业目前只有107家保险公司。Stephen Hoops，美国行业聚焦报告，娱乐保险，IBISWorld，2020年12月。然而，申请人未能以优势证据标准证明她的公司进入该市场会对该领域产生Dhanasar所设想的那种潜在预期影响。在Dhanasar中，我们指出，“ 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产生的影响。 ”Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。

尽管申请人强调，与伦敦中心相比，美国或有保险市场发展不足，但她没有明确说明她的公司的加入将如何导致Dhanasar所设想的那种该领域的进步。我们获得的报告确实表明，娱乐保险领域有107家“ 企业 ”，但报告也反映该市场在2020年赚取了数十亿美元的利润。从增加一家公司——即使是由一位能干且经验丰富的高管领导的公司——我们无法确定其影响会达到Dhanasar标准。此外，所提供的资料表明，申请人打算提供的保险服务类型，包括取消、不出场、奖金奖励和其他领域的或有保险，目前在美国已有提供。我们无法明确确定这一保险领域以何种标准“ 发展不足 ”，申请人将如何影响或发展该市场而不仅仅是继续其作为或有保险承保人和承保人的活动，或者她将开发何种创新。我们承认她经验丰富且受到同行高度尊重；然而，这些因素倾向于支持她开展该事业的地位；它们本身并不能证明她拟议的事业达到了国家重要性的水平。

我们也无法得出结论认为，拟议的事业将具有“ 显著潜力雇用美国工人或[具有]其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。申请人提出的方案表明，她个人以及她的客户将从她的活动中获得经济利益。她没有提出证据表明，她预期的工资税或她将创造的就业机会应被视为重大。此外，

她没有声称她将经营业务的地区，I IBeach，经济萧条，或者她将以其他方式影响经济萧条地区。4

我们也承认支持性证据表明微型保险企业无法获得承保服务。然而，这些来源表明，这一缺口存在于欠发达市场或农村地区。对申请人商业计划和个人陈述的审查并未反映她打算将努力集中于此类市场或美国农村地区。相反，她的商业计划表明她打算专注于娱乐和休闲行业；因此，可能存在的对微型保险市场的影响似乎并未包含在她拟议的事业中。

由于记录中的文件未能确立拟议事业的国家重要性，如Dhanasar先例决定第一要件所要求，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。我们保留对申请人是否能够满足第二和第三要件以符合国家利益豁免资格的意见。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“纯粹咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。由于她未能满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认定她未能证明其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

4 申请人在上诉中提供了关于其英国或有保险业务财务状况的额外证据。她表示，她的业务仅因本申请被拒而在英国开设，否则收益将进入美国经济。她声称她在第一年“写入了2000万美元的收入”，因此美国错失了获得数百万税收的机会。虽然申请人提供了财务报表和雇佣合同，但所引用的文件并未明确表明英国政府从她的工作中获得了数百万税收收入。由于我们未获得任何收益所依据的合同细节，我们也无法得出结论认为收益明显可归因于她拟议事业所设想的工作类型。无论如何，我们必须在提交申请时评估申请人获得所请求福利的资格；所提供的证据涉及申请提交后采取的行动。