MAR142024_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

案号：30336393 日期：2024年3月14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）

申请人是一名保险专家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可以行使裁量权批准此项对所需职位offer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，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。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进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得行使裁量权豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。同上。虽然法规和相关条例均未定义“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 可以作为裁量事项，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。记录支持该认定。上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人打算发展一项业务，通过该业务为小企业提供风险管理咨询服务，并向个人客户销售保险单。他计划在德克萨斯州内包括以下区域经营其公司：

第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定，申请人提供咨询和保险销售服务并为美国经济做出贡献的事业具有实质价值。然而，审理主任认定，申请人未能充分证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任审查了申请人的拟议事业，并认定其预期经济影响不会达到 Dhanasar 所设想的“ 重大经济效应 ”水平。Id. at 890。审理主任补充说，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“ 潜在前景影响 ”的证据。Id. at 889。除事业有限的前景经济影响外，审理主任还认定，申请人未能证明其企业将在其打算经营的地区雇用大量劳动力。审理主任还认定，申请人的拟议事业不会通过增加就业、商业活动、贸易或税收来使该区域大幅受益。

此外，审理主任还处理了申请人关于其专业领域存在短缺的主张，指出某一领域存在短缺并不能证明申请人的事业将对更广泛的领域产生影响，或以其他方式具有达到国家重要性程度的意涵。审理主任

1 参见 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）的意见，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

解释说，申请人打算应用于其事业的技能和经验并不能证明该事业的国家重要性；审理主任引用了 Dhanasar，其中本办公室认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。审理主任还处理了为证明该领域重要性而提交的文章和报告，指出本办公室不能将某一领域的重要性与申请人拟议事业的国家重要性混为一谈。

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，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“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.。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。

在上诉中，申请人解释了他将如何经营其公司以及保险在经济中的重要性。申请人未指出审理主任决定中的任何错误认定或推理。上诉必须具体指出不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。申请人除重申其拟议事业具有国家重要性的主张外，未描述其上诉的依据。

虽然申请人的陈述反映了其为个人客户和小企业提供保险销售和咨询服务的意图，但他未提供充分证据证明其拟议事业的前景影响达到国家重要性的程度。申请人的陈述和商业计划概述了申请人打算提供的服务的一般性描述，并宽泛地讨论了其业务通过创造直接和间接就业对经济产生影响的潜力。申请人还表示，他将“在大型公司不感兴趣的区域和市场经营，以促进经济萧条地区的发展和对当地市场的了解。”然而，这些陈述和商业计划没有证明性证据支持其主张。申请人进一步表示他将雇用六名员工；然而，记录中不包含足以证明申请人的小企业对其打算经营公司的区域具有潜在积极影响的证据。

申请人还强调了知识转移的重要性，表示他将与未来的员工分享其商业知识。在 Dhanasar 中，本办公室认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，本办公室认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其公司及其客户群，以与国家重要性相称的程度影响保险业、保险销售领域或更广泛的美国经济。

记录未能证明申请人的拟议事业属于 Dhanasar 先例决定第一项条件所要求的具有国家重要性的事业。因此，申请人未能

已证明符合国家利益豁免资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其他论点。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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件。我们认定，申请人未能证明其符合国家利益豁免资格或在其他方面有理由获得该豁免。申请仍予驳回。

裁定：上诉被驳回。