MAY102024_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：30354397 日期：2024年5月10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）

申请人寻求以高级学位专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。参见《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该申请，认定申请人未能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。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案中的问题重新审查（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 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、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合资格，即作为持有高级学位的专业人士群体成员或具有特殊能力的人士，其随后必须证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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）可作为酌情事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；

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）的行列，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进拟从事的事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士群体成员的资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下文所述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

申请人将其拟从事的事业描述为在其自己公司担任首席执行官兼分析总监，她将领导“ 保险公司、经纪人和代理机构的数字化转型流程 ”，以“ 优化商业机会和客户管理，以利于公司的发展和增长，创造商业机会并在其他分支领域开发潜在客户 ”。她表示将帮助中小型企业和创业者取得成功，进而为整体就业率和美国经济增长作出贡献。

审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的实质价值和国家重要性。[2] 在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，但未提交新证据。申请人重申了在初始申请中以及回应审理主任补件通知时所作的先前陈述。申请人再次概述其先前的工作经验和资历，并主张其过去的贡献和成就表明她已作出并将继续作出具有重大影响的贡献。申请人重申其公司将提供的一般咨询服务，以及咨询服务对保险行业企业的重要性，这些企业有助于美国经济的增长。

A. 实质价值

首先，我们将讨论实质价值问题，实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Id. 审理主任认定申请人未以足够细节解释其事业，且不清楚她将担任顾问还是律师。尽管认可申请人提交了行业报告和文章，审理主任仍认定申请人未能证明其事业具有实质价值。本办公室不同意。

记录中包含申请人的支持性陈述，其中她强调了其专业资历，并始终主张其拟从事的事业是利用她在保险行业、个人财产和责任保险管理、法律和运营风险防范、信息和数据分析、商业计划、财务预测、审计和质量体系方面的丰富经验，为保险行业的中小型企业制定稳健的商业计划并实施新技术和自动化分析工具，

[2] 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 的第二和第三项要件。

以使其流程和服务现代化，并提高生产力、盈利能力和竞争力。申请人提供了讨论大数据分析的价值、数字化转型以及保险业在美国的重要性的文章。本办公室认定，记录支持申请人关于其拟从事的保险行业咨询工作具有实质价值的主张，因此本办公室撤回审理主任在该问题上的不利结论。

B. 国家重要性

尽管本办公室在实质价值问题上作出了有利认定，但基于下文所述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

如上所述，申请人表示其计划是通过提供商业解决方案和开发转型流程来服务其客户企业，这些流程将改善客户实体的内部控制流程、生产力和盈利能力。在上诉中，申请人援引其个人陈述作为证据，以支持其关于已充分澄清其事业并解释了该事业的国家重要性的主张。

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，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。至于申请人的经验和能力主张，这些涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟从事的事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。此外，申请人必须证明其企业的国家重要性，而非咨询服务、数据分析、小型企业和创业精神的重要性。[3] 此外，“ 我们寻找 ” 拟从事事业的“ 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具有国家甚至全球影响。 ” Id. 拟从事事业的更广泛影响，无论是国家的和/或国际的，都可以告知我们拟从事事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越某一拟从事事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟从事事业的利益之外。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重大积极经济影响的事业，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。

此外，为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ” 的证据。在 Dhanasar 中，我们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。我们认可提供咨询服务和经营公司的整体价值；然而，证据未能充分证明申请人的具体事业将产生超越

[3] 申请人关于行业文章和报告的主张和提交材料涉及拟从事事业的实质价值，而非国家重要性。

她将服务的组织和客户，或者她拟议的工作否则会对保险业或相关倡议产生更广泛的影响。例如，记录并未证明申请人有计划引入可能被传播给或采纳于该领域或行业内其他从业者的新颖方法论或技术。在此，记录并未通过支持性文件显示，她提供咨询服务的具体公司如何能够充分超越其潜在客户，从而以与国家重要性相称的水平对行业或更广泛的美国经济产生影响。

此外，申请人未提交充分证据表明其拟议事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在没有证据表明任何可直接归因于她未来经营咨询业务的美国经济影响或就业创造预测的情况下，记录并未显示申请人事业所产生的对地区或国家经济的益处将达到 Dhanasar 所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。申请人提及 SBA HUBZone 项目，但未证明该项目证实了其拟议事业的国家影响。SBA 项目旨在将一定比例的联邦合同资金授予 HUBZone 认证公司。4 记录并未表明申请人的拟议事业涉及 HUBZone 认证公司或与联邦合同有任何关联。就她主张其拟议事业有潜力部分通过保留或创造就业对历史上未充分利用的商业区域产生积极影响而言，记录并未包含充分证据表明任何可直接归因于其拟议事业的美国经济影响或就业创造预测达到国家重要性的水平，或可能影响保险领域。

在上诉中，申请人主张审理主任滥用其自由裁量权，未能审查所有证据，并援引 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 作为支持。然而，Buletini 案法院并未拒绝审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，Buletini 裁决也未表明如果 USCIS 未对每项证据提供个别分析即滥用其自由裁量权。当 USCIS 对申请提供有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。我们认定，记录反映审理主任在整体上考量了所有证据，尽管审理主任并未逐项回应每项证据。

4 小企业管理局（SBA）网站规定：“HUBZone 项目推动历史上未充分利用的商业区域内的小企业增长，目标是每年将至少 3% 的联邦合同资金授予 HUBZone 认证公司。”SBA 网站进一步解释称，“加入 HUBZone 项目使[企业]有资格竞争该项目的预留合同”，并且“HUBZone 认证企业在全面公开合同竞争中也获得 10% 的价格评估优惠。”https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program，于 2024 年 5 月 10 日访问，该在线材料的副本已并入诉讼记录。

申请人未证明其拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未确立申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否确立其余 Dhanasar 要件保留意见。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“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其拟议事业的国家重要性。因此，申请人未显示符合国家利益豁免的资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。