OCT272023_02B5203 · 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：28355040 日期：2023年10月27日

对内布拉斯加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）

申请人自称企业家和国际保险专家，寻求以持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力个人的身份获得就业第二优先（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)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加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有资格获得国家利益豁免。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 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。

一、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个人。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。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，相当于硕士学位。[如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。（如博士学位不是问题则删除）] 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

专业被定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。3 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。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，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为自由裁量事项4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，豁免职位邀请要求将有利于美国。5

二、EB-2分类

尽管在证据请求（RFE）中有所涉及，审理主任的决定并未讨论或就申请人是否有资格作为高级学位专业人士或作为具有特殊能力的个人获得EB-2分类的问题作出裁定。6 由于记录未能以优势证据证明申请人有资格或以其他方式作为自由裁量事项值得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。7

1 专业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。
2 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认此两步审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 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）。
5 关于此三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
6 本办公室注意到，虽然RFE引用了申请人已满足以证明特殊能力的标准并声明其已做到，但RFE和决定信均未对其资格作出最终实质审查。
7 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”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

三、国家利益豁免

上诉中剩余需考虑的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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议事业在Dhanasar分析框架第一条件项下的国家重要性。

第一条件，即实质价值和国家重要性，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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人打算在美国拥有并经营一家保险销售公司，记录包括若干讨论医疗改革和保险业预计增长的报告。记录还包含一份商业计划，申请人在其中对其拟议事业描述如下：

[申请人]是一位高素质的保险代理人，将建立并指导位于佛罗里达州的保险机构的运营……该机构将专门提供美国领先保险公司的人寿、健康和汽车保险保单。其签证获批后，[他]将成为该公司的首席执行官和唯一所有人。

[申请人]致力于为美国保险业的整体收入增长作出贡献……保险业目前面临人才短缺。为使其蓬勃发展，需要投资于员工培训和教育，以帮助保险专业人士成长。[申请人]将为当前和未来的行业专业人士提供培训，这将有助于创建一支合格的劳动力队伍，不仅有助于解决人才危机，还将通过改善所提供服务的质量使美国经济受益，从而带来进一步的经济扩张。为帮助美国的保险代理人发展新的专业技能并在职业生涯中取得成功，申请人将转让其在销售、个性化保险服务和保险套餐定制方面的广泛专业知识和技能。

此外，申请人将通过为美国公民创造新就业机会、产生增加的年度收入以及缴纳增加的税款，为美国经济作出贡献。

审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。

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，本办公室聚焦于“ 该具体事业，即

外国国民拟从事的活动。”见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟从事活动的“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。”同上。我们还指出，“一项有显著潜力雇用美国工人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。”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟从事活动是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“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。同上，第893页。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中重申其经验8并再次主张其符合国家利益豁免资格。经审查记录，我们认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但记录未证明该事业具有国家重要性。以下讨论与申请人是否符合 Dhanasar 框架第一项条件相关的记录证据。

除上诉书面论证意见外，申请人重新提交了此前已列入记录的专家意见信和商业计划书。我们注意到，关于申请人拟从事活动的国家重要性，该意见信未就申请人具体拟从事活动提供额外见解或细节；该信讨论移民和创业对经济的益处、创新的重要性以及保险业——这些主题也涵盖于行业报告和申请人的商业计划书中。商业计划书本身内容笼统，长篇强调这些相同主题，并讨论申请人的经验；它未说明申请人作为一家保险销售公司所有者的角色将具体如何影响保险业或其预期业务运营所在地区。商业计划书列出了传统营销策略，并称公司将向“客户”提供“个性化服务”，但未说明他打算让公司争取哪些客户。虽然申请人在上诉中主张，无法预测其服务是否将仅限于使他的客户受益，而不会更大程度地影响医疗保健或保险行业，但他未提供支持该主张的证据。如上所述，申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，375-76（AAO 2010）。此外，商业计划书和专家意见信均主张，申请人将分享其作为保险专家的专业知识，从而提振经济；该意见信陈述如下：

[申请人]将雇用一支保险代理人团队，并将其知识传授给公司员工，以保证优质服务和卓越的客户满意度。申请人的努力将为接受培训的个人、美国劳动力市场和经济以及公司带来诸多益处。

8 我们将在评估申请人是否符合 Dhanasar 第二项条件时考虑其经验。我们注意到，推荐信和奖项虽能证明申请人在保险销售领域的职业成功，但并未说明申请人具体在美国经营一家保险销售公司这一事业的国家重要性。

如前所述，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。同上，第893页。申请人将其知识传授给公司员工的意图不被视为将对保险业或保险销售领域产生广泛影响的活动。

此外，商业计划书还预计在运营前五年内累计雇用十二名员工。尚不清楚培训十二名保险代理人将如何使美国劳动力市场或经济受益。申请人未证明其拟从事的事业具有雇用美国工人的显著潜力，或否则为国家带来重大积极经济影响。商业计划书未说明预计创造的十二个工作岗位将如何对佛罗里达州或美国任何其他地区产生重大积极经济影响。财务预测预计，到公司运营第五年，销售额为1,171,875美元，工资支出总计780,655美元，税款总计144,784美元。然而，商业计划书中的这些及其他预测未附有对计算所用数字来源的说明。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，第376页。在没有充分信息或证据说明其未来工作可归因于的任何预期美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人在房地产行业的追求所产生的对美国区域或国家经济的益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项条件所要求的拟从事活动的国家重要性。因此，申请人未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 框架下资格的其余论点。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项条件。我们认定，申请人未证明其符合国家利益豁免资格或否则应获国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。