SEP132023_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：27855563 日期：2023年9月13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）

申请人是一名保险经纪领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请、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予以重新审查。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。

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 underlying 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 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。同上。虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar 指出，如果申请人证明以下各项，USCIS 可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免：

1 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）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录支持该结论。上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。
记录包括一份商业计划书，其中申请人描述其在佛罗里达州经营一家保险经纪公司的拟议事业。商业计划书陈述如下：

该公司将专注于在美国全境为个人和法人实体商业化不同类型的保险产品和服务。该公司将拥有强大而清晰的差异化优势，能够使其在市场中脱颖而出，并在美国迅速有效地立足……[申请人]意图通过创建该公司及其可持续和可扩展的增长，为加强美国经济作出贡献，并为美国工人创造更多直接和间接就业机会，使该公司符合美国的国家利益。

尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张 USCIS " 错误地否决 " 了申请，并 " 施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求 "。然而，申请人并未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。[3] 申请人还主张，未作进一步解释，审理主任适用了比优势证据更严格的证明标准[4]，并无视了提交的证据。申请人提供了一份书面论证意见，强调申请人作为企业家的资格，并主张记录中的证据确立了拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人陈述如下：

总体而言，上诉人对商业和保险经纪行业的直接了解将惠及任何需要合格专业人士的美国公司和个人，这些专业人士在金融市场产品、保险、行政管理、会计、财务控制、规划发展、谈判、信用管理咨询、信用公司回收、组建战略

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。
4 见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论 " 更可能 than not " 为事件发生概率大于50%）。

合伙关系方面具备专业知识。他的知识和人脉确保其在稳定而强大的公司运营流程中取得成功，他计划继续将之注入美国。

通过其广泛的独特行业角色，上诉人对商业管理和保险经纪产生了广泛影响。更重要的是，如提交的行业报告和文章所示，上诉人的拟议事业无疑具有国家重要性，鉴于商业发展和销售专业人员在各类企业中所发挥角色的重大影响。这些文章证明了上诉人拟议事业的国家重要性，明确因其经济影响——这些影响在很大程度上影响全国性活动和商业生产力。

基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未根据 Dhanasar 分析框架的第一项条件证明拟议事业的国家重要性。

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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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 ”。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具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 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。 ”同上，第890页。此外，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“ 潜在预期影响 ”的证据。在 Dhanasar 中，本办公室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。

记录包括支持申请人关于其在巴西拥有保险行业和企业家经验的主张的证据。前同事和商业伙伴的支持信谈及他在各种商业冒险中的才能和成就。本办公室注意到，申请人的经验与 Dhanasar 框架的第一部分无关，而与第二部分有关——即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。无论是这些信件还是记录中的任何其他证据，均未说明申请人拟在佛罗里达州建立保险咨询公司的事业将如何积极影响该地区或行业，超出其单一企业将提供咨询服务的任何客户之外。

记录还包含讨论移民、创业、金融以及某些商业专业人士短缺的文章和行业报告。虽然申请人此前主张

并且现在在上诉中重申该材料对于确立其事业具有国家重要性所具有的意义，我们审查该事业本身以评估其更广泛的影响。商业计划强调，其公司将提供的利益包括“加强美国保险经纪与代理业以及美国的金融与保险业，这两个行业是推动美国经济的行业之一……”。关于其公司潜在影响的一般性主张在记录中没有佐证证据证明这些主张的合理性，而且关于其意图缺乏细节，使得难以辨别申请人的事业与该领域在美国经营独立咨询公司的其他企业家的事业有何不同；申请人未能表明其自己的企业将如何以与国家重要性相称的水平影响经济或行业。我们注意到，尽管商业计划提及对公司的潜在投资，但记录中不包含任何文件证实该提及。并且正如审理主任的决定所指出的，商业计划中提供的增长、收入和招聘预测没有附有对这些计算所用来源的说明。申请人未经支持的主张不足以满足其举证责任。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。记录中的证据并未表明该事业现实上具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国提供实质性的积极经济利益。申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件证明其拟议事业的国家重要性。

记录未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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。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

申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，其未能证明其符合资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

命令：上诉被驳回。