JUL292024_13B5203 · 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：31846133 日期：2024年7月29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）

申请人是一名农业综合企业顾问，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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（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否决了该申请，认定记录未能证明申请人作为裁量事项值得获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域拥有特殊能力的高级学位专业人士或个人。该法第203(b)(2)(A)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，等同于硕士学位。[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)。

职业定义为该法第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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

1 职业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其作为裁量事项值得获得对工作要求“符合国家利益”的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人作为持有高级学位的专业人士具备资格。基于其五年制动物饲养学学位及其动物饲养学硕士学位（均来自_____），本办公室同意审理主任的结论。因此，上诉的唯一问题是申请人作为裁量事项是否值得获得国家利益豁免。

申请人拟创办并领导一家公司，_____，该公司将在动物育种、遗传学和可持续农业实践领域向农民提供咨询服务。该公司位于佛罗里达州，申请人打算在美国各地提供服务。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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景影响。同上，第889页。

在其决定中，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。由于记录反映拟议事业属于上述一个或多个领域，申请人已确立实质价值方面。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任认定记录不支持申请人关于其咨询业务的经济影响和更广泛影响的主张。她特别指出，申请人未解释预计

2 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）。

增加最多19个平均工资相对较低的岗位将如何对地方或区域层面产生重大积极经济影响。重大积极经济影响，包括雇用美国工人的显著潜力，在Dhanasar案中被强调为国家重要性的积极指标。同上，第890页。审理主任进一步认定，申请人未能表明——如同本办公室先例决定中申请人所提议的教学活动的例子那样——其作为公司董事的角色将对其领域产生更广泛的影响，超出其公司所服务的客户范围。

在上诉中，申请人强调其公司将通过在更多州提供服务逐步扩大客户群，并在运营第五年末覆盖全国各地的农民和牧场主。她主张，仅专注于牛肉生产州这一点就表明其拟议事业将产生“超越区域边界”的影响，因此具有国家重要性。但前景影响并非仅从地理角度评估，因为本办公室在评估国家重要性时关注的是某一事业在特定领域内影响的广度。同上，第889页。虽然申请人将其拟议事业集中于潜在客户所在地区合乎逻辑，但这种地理上的集中不足以表明其活动及其公司的活动将如其所称对美国肉类和乳制品行业产生更广泛的影响。

她还质疑审理主任将其拟议事业与Dhanasar案中申请人所提议的教学活动进行比较，再次强调其业务将向全国客户提供服务。但如同教师一样，申请人公司的影响将仅限于接受其服务的农民和牧场主。申请人主张审理主任忽视了“我的咨询服务在塑造整个行业方面的变革潜力”，并指出其专注于可持续实践和改善农业运营的计划。但她未解释其服务的影响将如何触及行业内非其客户的人群。她的商业计划描述了其公司将如何走访客户农场和牧场，评估包括土壤质量、种植作物类型和其他物理条件在内的状况，并提供评估、建议和后续评估走访。这些服务是个性化的，不适用于其他农场和牧场，因此只能潜在地改变特定客户的设施和运营。

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“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。申请人提供了美国农业部（USDA）和其他实体关于支持农民和可持续耕作方法重要性的文章和报告。3 她还提交了几篇关于移民企业家对国民经济影响的文章。毫无疑问，农业部门整体对美国的繁荣至关重要，移民企业家也是我国经济的重要组成部分。但这些报告和文章并未涉及或支持

3 申请人在上诉时提交了额外证据，包括额外的USDA报告。在如本案这样申请人已被通知证据存在缺陷并获得机会对该缺陷作出回应的情况下，AAO不会接受首次在上诉时提供的证据。Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

申请人具体拟议事业——向个体中小型农场和牧场提供农业综合企业咨询——的国家重要性。

在Dhanasar案中，我们指出，我们考察拟议事业的“ 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。 ”同前引。我们还指出，“ 一项事业如果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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同前引，第890页。

在此，审理主任在其决定中指出，申请人关于其公司运营第五年将雇用19名工人的预测，即使已得到充分支持，也未显示可能产生重大积极经济影响。在上诉中，申请人回应称，“ 所设想的就业增长与我企业对美国农业和食品格局的更广泛贡献密切相关。 ”她还主张，“ 农业运营改善的连锁效应大幅促进了就业机会增加和经济活力。 ”但案卷缺乏证据表明，即使申请人公司拟提供的农业综合企业咨询服务所产生的间接经济影响，也会对区域或国家经济产生重大影响。

最后，申请人主张，“ 我的商业模式实际上将有助于带来必要的创新，从而以指数级方式帮助美国农业综合企业行业。 ”然而，除提及“ 定制咨询服务 ”外，她并未详细说明这些创新的性质，并且再次未描述任何创新将如何被广泛传播以对农业行业产生更广泛影响。

申请人必须满足Dhanasar分析框架的全部三项要件，才能确立其国家利益豁免资格。在此，申请人未确立其拟议事业具有国家重要性，因此她未满足该框架的第一项要件。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人的上诉论点，这些论点涉及该框架的第二项和第三项要件。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定并非必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已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

申请人已确立作为持有高级学位的专业人士成员的资格，但未显示其拟议事业的国家重要性。我们认定，她未证明其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。