JUN252024_10B5203 · 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：31677951 日期：2024年6月25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，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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符合所请求的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，须以优势证据标准证明其资格。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 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基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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)。申请人必须初步提交满足六类证据中至少三类证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。若申请人满足上述标准，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为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 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；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合特殊能力个人的资格，因其满足该分类所需六项标准中的至少三项，但未能根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未能确立国家利益豁免的资格，并将驳回上诉。

Dhanasar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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。同上。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。同上。本办公室同意审理主任的结论，即申请人拟议事业——旨在为农业综合企业提供研究、融资和营销服务——具有实质价值。然而，记录未能证明该事业达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

申请人打算通过其创立的公司[2]为美国农业企业家提供研究、营销和金融方面的咨询服务。申请人表示其将致力于加强美国的农业部门，与旨在振兴农业部门的公共倡议并行工作。

审理主任否决了该申请，认定申请人未能确立所请求的国家利益豁免的资格，因其未能根据Dhanasar三要件框架确立资格。关于Dhanasar第一项要件，审理主任认定申请人的事业具有实质价值，但未能证明其事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定证据未能证明申请人的工作将产生延伸至更广泛农业综合企业领域的利益、大量就业机会或其他与Dhanasar所述国家重要性相称的重大积极经济影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见；额外的教育证书；一份关于农业行业的市场分析；推荐信；大量关于美国农业的新闻文章；

[1] 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酌情性质）。

[2] 记录表明申请人在佛罗里达州注册成立了该公司，并计划在伊利诺伊州开展运营。

关于美国柑橘市场脆弱性的报告；以及其拟议业务的商业计划书。[3] 申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为：其将具有国家或全球影响；具有雇用美国工人的重大潜力；具有重大积极经济影响；广泛增进社会福利；并影响作为国家倡议主题的事项。

经重新审查，本办公室同意记录未能以优势证据标准证明申请人的拟议事业将具有国家重要性。在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能工作的领域、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”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，并指出“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因其在特定领域内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，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。”同上 at 890。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，因其不会对其领域产生更广泛的影响。同上 at 893。为评估申请人的拟议事业是否将产生广泛影响，本办公室考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。

尽管申请人的商业计划书表明其意图是为农业综合企业提供研究、融资和营销服务，加强全美国及国际范围内的农业部门，但其未提交足够的细节和文件支持该主张。例如，申请人对该事业的预测缺乏证据支持，且计划未充分详述其事业的预期影响将如何超越其客户群。在此，所提交的证据未能表明申请人的拟议事业可能在与国家重要性相称的水平上对更广泛的农业部门产生影响。

同样，申请人提交了旨在加强美国农业部门和全球粮食供应的公共倡议的证据，主张这表明其事业具有国家重要性。然而，尽管美国农业部门的实力是一个重要议题，但申请人并未详细说明其具体事业——为农业企业提供咨询——将如何对该议题产生潜在的未来国家影响。同样，申请人表示，尽管审理主任未予讨论，其拟议事业应被视为达到国家重要性水平，因为它将极大地改善社会福利。例如，申请人声称其拟议公司打算就可持续农业提供咨询、使用生物产品控制病虫害、减少农药使用、支持农村发展、支持粮食安全并促进经济增长。他声称计划为该领域带来创新并为美国人的健康作出贡献，包括帮助推广Zumsil，一种天然农药。然而，申请人未提供充分的解释和支持性文件以证明其咨询业务将在农业部门的这些方面产生国家影响，而且，即使有证据支持这些能力，商业计划也未显示预期影响将如何对客户群体之外的国家福祉产生如此广泛的影响。在Dhansar案中，我们解释说，问题不在于个人将工作的领域、行业或职业的国家重要性

3 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

，而在于“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。

此外，申请人也未证明其拟从事的具体事业将带来大量就业机会或与Dhanasar案所讨论的国家重要性相称的其他重大积极经济影响。具体而言，申请人未表明其公司未来的员工规模——5年内15名员工——将为拟运营地区或整个美国带来重大经济利益。此外，尽管申请人主张存在间接创造就业的潜力，在同一时间段内额外创造31个就业岗位，但几乎没有支持性证据表明这一就业机会水平将构成显著劳动力人口，从而在地区或全国产生重大经济影响。同样，申请人也未证明其拟从事的具体事业将为我国带来其他重大积极经济影响。虽然其公司的增长预测表明业务活动和收入将增长，但这并未证明申请人事业对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。

因此，上诉时提交的证据未能推翻审理主任的裁定，即申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或以其他方式在自由裁量权范围内获得国家利益豁免。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在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对不影响其所得出结果的问题作出认定”）；see also 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）。

裁定：上诉被驳回。