JUN292023_01B5203 · 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：27417162 日期：2023年6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）

申请人是一名农业金融顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于此EB-2移民类别的职位offer要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合高级学位专业人士资格，但记录未能证明对职位offer要求的豁免符合国家利益。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基础EB-2签证类别的资格，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。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，申请人还必须确立对职位offer要求给予酌情豁免符合“国家利益”的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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，USCIS 可酌情[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

申请人打算在佛罗里达州设立一家咨询企业_____，在农业综合企业领域提供财务规划和业务管理等服务。审理主任认定申请人符合EB-2高级学位专业人士分类资格，依据是其获得了相当于农业理学学士学位的外国同等学历，并拥有至少五年学士后渐进式经验。然而，关于国家利益豁免的资格，审理主任认定申请人仅确立了第一项要件中的实质价值要素，而未确立国家重要性，且未确立符合Dhanasar分析框架第二或第三项要件的资格，因此未能证明对职位offer要求的豁免符合国家利益。

关于Dhanasar分析框架的第一项要件，审理主任认定申请人确立了其拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未提供充分信息和证据以证明拟议事业将产生重大积极经济影响，如收入或就业创造，申请人也未证明拟议事业将对农业综合企业领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人主张其已确立拟议事业的国家重要性，因为其提交了一份专业商业计划书，其中解释了其创业计划，并且其提交了讨论美国农业综合企业发展缺乏融资渠道的文章。申请人还主张，其拟议事业以区域为重点这一事实不应妨碍其确立国家重要性。最后，申请人声称拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如因某些改进的制造工艺或医学进步而产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如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。Id. at 890。

关于申请人的商业计划书，经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即该计划书未能确立拟议事业的国家重要性。商业计划书未提供潜在收入或就业创造的预测，仅声明将雇用“ 一名员工 ”协助会计管理和协调。商业计划书也未确立申请人咨询企业将提供的服务的具体内容，也未充分确立对这些服务存在需求，也未确立提供这些服务可能对农业综合企业领域产生广泛影响

。该计划书主要讨论了申请人的专业背景，概括描述了美国的农业综合企业领域，并提供了“ 咨询 ”、“ 动物科学家 ”和“ 植物科学家 ”等术语的定义。本办公室认定，这些证据和信息不足以确立申请人拟议事业的国家重要性。

申请人还在上诉中称，记录中的文章有助于确立拟议事业的国家重要性。记录中包含一篇关于促进气候韧性农业的文章、一篇关于国会法案为受疫情影响的小型农场提供救济的文章、一篇关于与美国农业部（USDA）和佛罗里达农业委员会达成合作协议以采购和分销本地种植食品的文章、一份USDA关于历史上服务不足资金指定区域的地图，以及USDA网站上关于农业统计数据的数据。尽管申请人书面论证意见中的措辞不明确，2申请人似乎主张这些文章确立美国农业综合企业存在融资渠道缺乏，因此农业综合企业领域对国家具有重要性的财务咨询服务需求。

这些文章和报告确实与农业部门相关，部分与农业融资相关，但本办公室认定这些文章未能确立拟议事业的国家重要性。首先，在评估国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，本办公室关注“ [非公民]提议开展的特定事业 ”的潜在前瞻性影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些文章均与申请人或其拟议事业无关。此外，这些文章无助于确立申请人所提供的财务咨询服务如何可能以有影响力的方式帮助农民。尽管部分文章和报告——例如USDA关于历史上农业融资服务不足区域的地图——可能有助于显示某些地区缺乏融资渠道，但申请人的拟议事业似乎不涉及直接提供融资，而是提供咨询服务。记录不明确，且申请人未确立其服务将如何解决融资渠道缺乏的问题。

接下来，申请人指出，该事业“ 以区域为重点 ”这一事实不应妨碍其被视为具有国家重要性。申请人援引 Matter of Dhanasar 案，该案将我们先前的先例决定中的“ 全国范围 ”评估修改为“ 国家重要性 ”要求，以“ 避免过度强调事业的地理广度 ”。同上，第889-90页。申请人正确地指出，Matter of Dhanasar 案引入的分析框架旨在减少对事业地理影响的关注。见同上，第887页。然而，申请人并未主张审理主任在考虑其事业的区域性质时犯了任何具体的法律或事实错误。审理主任在认定该事业缺乏国家重要性时，并未依赖申请人事业的区域性质。相反，审理主任认定，申请人未提供充分的信息和证据以证明拟议事业将产生诸如收入或创造就业等实质性积极经济效应，申请人也未证明其拟议事业将对其领域产生更广泛的影响。经重新审查，我们

2 例如，申请人的上诉书面论证意见就该项主张陈述道：“ 申请人/上诉人提交了文章和资料，讨论美国农业领域涉及国家关切的高层次、多元化问题，即农业综合企业发展据称因缺乏适当的农业综合企业指导和咨询而无法获得私人和公共资金，而申请人已将此作为其预期事业的目标之一。 ”

同意。正如 Matter of Dhanasar 案所述，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。同上，第890页。尽管以区域为重点的事业可能具有国家重要性，但它仍必须具有广泛影响。同上，第889页。

申请人还在上诉中主张，该事业具有雇用美国工人的显著潜力。如上所述，申请人的商业计划提到雇用“ 一名员工 ”来协助申请人开展咨询业务。我们认定，创造单一就业岗位的潜力未达到 Matter of Dhanasar 案所设想的、足以确立国家重要性的“ 显著 ”经济效应的水平。申请人还主张，拟议事业将创造就业，因为使用其咨询服务的企业将产生更多收入，从而能够雇用更多工人。然而，申请人未提供支持该主张的书证。如上所述，申请人的商业计划既未具体说明其业务将提供的服务，也未就其拟议事业的潜在经济影响提供具体、可信的预测。在没有额外证据证明拟议事业潜在预期影响的情况下，申请人仅凭未经支持的断言不足以确立该主张。

最后，申请人提到一项先前的非先例决定，该案涉及一名申请人拟设立咨询公司以协助美国退伍军人和伤残军人，我们在该案中认定申请人已证明豁免职位要求符合国家利益。该决定未作为先例决定公布，因此对移民局官员今后的裁决不具有约束力。见 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能因诉讼记录中的证据、所审议的问题以及适用的法律和政策而有所区别。此外，我们注意到，在该决定中，在认定申请人已证明拟议事业的国家重要性时，我们指出申请人提供了“ 来自在军事、政府、商业和慈善组织中担任高级职务的人士的具有证明力的专家信函 ”，这些信函描述了申请人拟议事业的具体重要性。本案记录不包含此类具体、具有证明力的证据以确立国家重要性。

申请人在上诉中的主要主张是，审理主任普遍忽视了记录中的证据或未适当考虑这些证据。为支持该主张，她 largely 重述了已在其初始书面论证意见和 RFE 答复中提出的论点。事实上，申请人上诉书面论证意见中的大部分措辞与 RFE 答复中的措辞相同。我们已全面审查记录中的证据，并认定，尽管申请人主张其拟议事业具有国家重要性，但她几乎未提供佐证证据或解释来支持其主张。虽然申请人提供了大量证据，但所寻求福利的资格不仅取决于证据的数量，还取决于质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页（援引 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80（Comm'r 1989））。因此，我们认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。

申请人未确立其拟议事业具有 Dhanasar 分析框架第一项要件所要求的国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 第一项要件，我们认定申请人未确立其有资格获得国家利益豁免。我们保留关于记录是否满足第二项或

第三项 Dhanasar 要件的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；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

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未确立其有资格或 otherwise 作为酌情事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。