MAY252021_03B5203 · 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：11198695 日期：2021年5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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名农业企业总监，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求之外国人。

(B) 豁免工作邀请——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外籍人士的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中获益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人表示，他打算“运营一家美国公司，[已隐去]（‘公司’或[已隐去]），为更高效和有效地利用闲置农业设备的解决方案开发美国市场。”具体而言，“[已隐去]最终提供的主要服务将是通过在线平台优化农业机械和服务。”审理主任认定申请人证明了其拟议事业的实质性价值，记录支持该结论。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性。

在其上诉书面论证意见中，他主张其“在农业企业技术创新方面取得了成功”，并引用了[已隐去]的推荐信，该信讨论了申请人参加2017年农业企业研讨会及在一个项目中的贡献。申请人在其领域的经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转向该外国国民。”Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人主张其拟议事业是“可持续农业整体倡议的一部分，SARE（可持续农业研究与教育）等联邦机构的存在即证明了这一点，并被研究人员认定为与环境、健康和农村经济相关的国家重要问题。”申请人进一步主张，“美国作为一个整体，并且通过SARE的设立可以看出，对美国农业拥有深刻的国家利益，包括提高盈利能力、可持续性和效率的创新。”此外，他主张，“农业产业对美国应具有绝对的国家重要性，而[他的]事业必将积极影响那些以优质产品和经营维系社区和整个社会的农民。”4

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“该外国国民拟从事的具体事业。”见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其拟议的农业广告和招聘业务的国家重要性

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人还引用了此前提交的关于农业生产支出、美国农业部贷款-赠款资金以及对可持续农场投资的文件。

而非农业和联邦援助项目的国家重要性。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的"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。"同上。我们还指出，"[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。

就……而言，申请人提交了一份商业计划，其中包括诸如拟设公司的描述及其服务、市场分析、预计损益以及营销和销售策略等信息。该计划表明，该……总部位于巴西，并"正在研究其合法设立的最佳替代方案，以便向美国提供其优质授粉服务。"关于未来人员配置，商业计划声称初期将雇用三名工人，其中包括申请人、一名合伙人所有者和运营经理，并且"[该]公司预计在第一年年底前纳入更多美国员工。"根据商业计划，人员总数将在第1年达到三名工人，第2年达到五名工人，第3年达到八名工人。商业计划未说明这些额外员工将占据哪些职位、其中有多少员工将来自美国，以及这些员工的地理位置。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作"潜在预期影响"的证据。尽管其商业计划声称"在第二年年底前进入美国农业最富有的10个城市"以及"[从]第二年起扩展至全美国"，但申请人未提供充分、可信的信息和支持性证据，以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，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。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其公司和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国农业产业。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业为我国提供重大积极经济影响，或具有雇用美国工人的重大潜力。他未表明其公司未来的商业活动和人员配置水平能够为特定地区或美国提供重大经济利益。虽然利润预测在第1至第3年介于150K至337K美元之间，但它们并未反映公司利润对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的"重大积极经济影响"水平。同上，第890页。此外，如上所述，他未指明公司将雇用多少美国工人以及他们将在何处。例如，申请人未提供证据表明其公司将运营的地区经济萧条、他将在该地区使用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。申请人也未证明其公司运营带来的任何就业或投资增长能够实质性影响

一个州、地区或全国的经济活动或税收。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其满足作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人的分类监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。