OCT132023_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：28424866 日期：2023年10月13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）

申请人是一名害虫防治企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）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移民类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第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邀请要求（因而对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明对职位邀请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。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。

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移民分类的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合该分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ 符合国家利益 ”的职位邀请要求酌情豁免的资格。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 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质性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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

如上所述，审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。审理主任基于申请人在巴西获得的生物科学学士学位及其工作经验得出此结论。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（持有美国学士学位或同等外国学位，随后在专业领域具有至少五年逐步提升的经验的个人，将符合高级学位专业人士的资格）。然而，经审查记录，本办公室不同意申请人已提供充分证据证明其在专业领域拥有至少五年逐步提升的工作经验。申请人提交了与在巴西经营害虫防治管理业务有关的证据，包括其会计师的一封信，说明其自2008年至2020年在该公司担任生物学家和企业主，以及巴西I I生物学委员会出具的关于该公司良好信誉及其在害虫防治领域运营能力的各种证书。申请人还提交了I I生物学委员会出具的“ 专业责任证书 ”，这些证书似乎是该公司与客户签订的工作协议的摘要。尽管这些文件有助于证明该公司在巴西的存在和运营，但它们并未描述申请人本人的工作职责和经验。申请人在今后任何需要以工作经验来确立资格的程序中，均需解决这一缺陷。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)；另见 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

本办公室现转向申请人关于国家利益豁免职位邀请要求的请求。申请人拟在佛罗里达州建立并经营一家综合害虫防治管理企业。申请人称，综合害虫防治是一种基于生态系统的策略，侧重于通过生物防治、栖息地改造、改变耕作方式以及限制农药使用以尽量减少对人类健康和环境的风险等技术，长期预防害虫。审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质性价值，且其处于有利地位以推进该事业。然而，审理主任认定申请人未能证明该事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。

关于该事业的国家重要性，审理主任认定，尽管申请人的商业计划有助于确立拟议事业可能的财务、营销和商业构成，但并未证明该事业对美国的重要性。审理主任认定，申请人未提交充分证据证明拟议事业能够充分超越该组织及其客户，从而对行业或领域产生更广泛的影响。审理主任还认定，申请人未能基于其商业计划证明显著积极经济影响的重大潜力。最后，审理主任得出结论，记录中的文章提供了害虫防治的背景和该行业整体的重要性，但其中没有任何文章证明申请人在佛罗里达经营害虫防治管理业务这一具体事业的重要性。

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未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在某一特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Id. at 890。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中主张其已确立国家利益豁免的资格。申请人的上诉书面论证意见重述了其在回应审理主任的证据请求（RFE）时提出的许多主张。申请人主张，佛罗里达的气候及其预计的人口增长表明需要综合害虫防治管理。申请人还主张，其事业将广泛增进社会福利，并援引与害虫防治行业、害虫与传染病之间的联系以及佛罗里达人口增长相关的研究和出版物作为支持。申请人还在上诉中讨论了USCIS政策手册中关于涉及企业家和科学、技术、工程或数学（STEM）领域高级学位个人的国家利益豁免申请的特殊证据考虑的指导意见。

本办公室得出结论，申请人的上诉论点及记录中的证据均未能证明拟议事业的国家重要性。尽管申请人提及USCIS政策手册中关于企业家和STEM高级学位个人的指导意见，但申请人未解释该指导意见如何证明其拟议事业的国家重要性。关于STEM高级学位个人的指导意见指出，USCIS认可STEM领域进步的重要性以及STEM高级学位个人在促进这一进步中的关键作用，尤其是在重点关键和新兴技术、国家安全或其他对美国竞争力重要的STEM领域。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，申请人未在上诉中证明其在综合害虫防治管理方面的拟议事业与关键和新兴技术或国家安全相关，或有可能促成其进步，申请人也未证明拟议事业旨在推进STEM技术或STEM研究。尽管申请人的学位属于STEM领域，但申请人未证明其拟议事业有可能在该领域产生广泛影响。

与寻求国家利益豁免的创业者相关的指南承认，创业者申请人提交的证据可能存在独特之处，并讨论了其中某些类型的证据。一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)。虽然申请人将其拟议事业描述为创业努力，但他并未解释该指南如何有助于证明其拟议事业具有国家重要性。此外，记录中缺乏该指南所述在创业申请中可能相关的许多具体类型的证据，例如外部投资、孵化器或加速器参与、关于申请人的已发表材料、知识产权以及奖励或资助。Id.

申请人关于佛罗里达州气候、其人口增长以及人类健康与害虫防治之间联系的主张，实质上与回应RFE时提出的主张相同，并未证明审理主任的决定存在错误。此外，申请人在上诉中援引的额外来源与记录中已有的证据实质上相似，无助于证明国家

重要性——即申请人具体拟议事业的国家重要性。这些主张均与害虫防治行业整体相关，我们同意审理主任的意见，即在确定国家重要性时，相关考量是“ 该[非公民]拟议从事的具体事业 ”，而非该行业、领域或职业的重要性。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Matter of Dhanasar中，我们认定教学相对于美国教育利益具有实质价值，但该申请人未能证明单个教师的活动会对教育领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。此处同样如此。虽然害虫防治管理相对于增进社会福利可能具有实质价值，但申请人未能证明其拟议害虫防治公司的利益将超出其自身客户和员工的范围，从而对行业产生更广泛的影响。

申请人未能证明其拟议事业具有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，我们认定申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。我们对记录是否满足Dhanasar第二项和第三项要件保留意见。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已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分析框架第一项要件，我们认定申请人未能证明其有资格获得或经自由裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。