JUN172024_09B5203 · 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：31281922 日期：2024年6月17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）

申请人是一名食品安全顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2类别的职位offer要求。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，酌情批准此项对所需职位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，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但记录未能证明豁免职位offer要求符合国家利益。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 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，申请人随后必须证明其符合“符合国家利益”的酌情豁免职位offer要求的资格。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可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定，申请人基于获得相当于外国商业管理硕士学位的学历，已确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。然而，审理主任认定申请人未确立Dhanasar分析框架三项必要要件中的任何一项，因此不符合国家利益豁免资格。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其已确立资格。

申请人称其拟议事业“是建立在我在食品行业包装制造工艺方面的丰富经验之上，以增强食品行业公司工艺的持续改进循环。”申请人称其将就食品安全标准向公司提供咨询，并协助其更好地遵守食品安全实践。申请人称其计划“传播我的工作以推进我的拟议事业，并通过会议、教程和有针对性的培训为继续推进我的领域作出贡献，从而提升社会经济利益，最初在佛罗里达州……但具有全国性投射。”记录中还包含申请人食品安全咨询业务的商业计划书。

关于拟议事业的实质价值，审理主任认定申请人未确立此项要求。具体而言，审理主任认定，在个人职位、领域或行业内继续就业不构成足以在Dhanasar框架下评估的事业，因此申请人妨碍了USCIS判断该事业是否具有实质价值。

一项事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。基于记录中关于食品安全重要性的证据，本办公室认定，与公司合作改善其食品安全实践的拟议事业具有实质价值。本办公室撤回审理主任的相反认定，并认定申请人已确立此项要求。

在认定申请人未确立拟议事业的国家重要性时，审理主任指出，在此判断中，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是个人拟从事的具体事业。审理主任指出，申请人强调其多年经验以及

1 另见 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）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

其事业将对其客户和顾客产生的影响，但未强调对更广泛领域或行业的影响。审理主任还认定，申请人未确立该事业的经济利益有可能上升至国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任的分析反映了“ 对法律的误解和误用 ”。作为例证，申请人主张审理主任不当将申请人的拟议事业与其拟议就业混为一谈。申请人还主张审理主任未审查所提交证据的全部，也未讨论所有提交的证据。最后，申请人主张所提交的证据确实确立了拟议事业的国家重要性。

首先，申请人在上诉中称，拟议事业与申请人为推进该事业而寻求从事的拟议就业“ 明显不同 ”。申请人称，其作为顾问的就业应仅被视为推进该事业的“ 载体 ”。申请人承认拟议事业“ 与其执行交织在一起 ”，但主张将国家重要性分析仅限于申请人的工作不当缩小了“ 审查范围至实际考量，忽视了更广泛的影响 ”。

本办公室理解申请人就拟议事业与申请人意图为推进该事业而从事的就业之间所作的区分。此外，本办公室认可申请人希望其拟议事业能对超出其咨询业务客户范围的领域产生影响，依据是其关于将通过“ 会议、教程和有针对性的培训 ”传播其工作的陈述。但本办公室不同意，考虑申请人意图实施其事业的方式——具体而言，即建立该咨询业务——不当限制了分析范围。事实上，申请人未解释，若不考虑商业计划书、其意图从事的工作或其寻求实施事业的其他方式，本办公室还能如何评估该事业的潜在预期影响。申请人在上诉中将该事业概括为“ 建立在我在食品行业包装制造工艺方面的丰富经验之上，以增强食品行业公司工艺的持续改进循环 ”。虽然本办公室认定此类事业具有实质价值，但该陈述不够具体或详细，本办公室无法在不考虑申请人意图实施该目标的具体方式的情况下，抽象评估其潜在预期影响。

其次，申请人主张该否决存在缺陷，因为审理主任未考虑记录中的全部证据。申请人称，未能考虑所提交的所有相关证据已被认定为滥用自由裁量权，并援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1223 (E.D. Mi. 1994)。虽然本办公室同意审理人员应考虑记录中的相关证据，2 但本办公室也指出，美国联邦地区法院的判决，例如申请人所援引的判决，不具有约束性先例效力。地区法官判决的推理在适当提交本办公室时将得到应有考虑；然而，该分析不必作为法律问题予以遵循。见Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。更重要的是，

2 见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

然而，申请人未能充分支持其关于存在审理主任未考虑的相关证据的主张。

为支持该主张，申请人称申请中包含了“来自信誉良好的行业和美国政府来源的证据”，例如DeltaNet International、联合国和美国食品药品监督管理局关于食品安全与卫生在减少食源性疾病和其他病原体方面重要性的证据。申请人还提交了美国农业部关于农业和食品行业对美国国内生产总值（GDP）和就业影响的证据。申请人主张，该证据表明拟议事业与美国政府的优先事项一致，并确立了该事业的国家重要性。但审理主任承认申请人提交了行业报告及其他证据。尽管审理主任可能未在记录中具体点名每一份证据，这并不表明其未考虑该证据。参见Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“[移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽论述。”）；另参见Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“[只要USCIS]已对申请给予理性考量并作出充分认定，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或提交的每一份证据。”（已清理））；Larita-Martinez v. INS, 220 F.3d 1092, 1095-96 (9th Cir. 2000)（与第七和联邦巡回上诉法院一致，推定委员会审查了记录中的全部证据）。因此，我们认定申请人关于审理主任未考虑记录中全部证据的主张缺乏充分支持。

此外，我们同意申请人提交的关于政府优先事项的文章和证据并未确立该事业的国家重要性。该证据提供了关于食品安全重要性的背景信息。然而，该证据仅涉及食品包装和制造行业整体，而非申请人的具体拟议事业。我们同意审理主任的意见，即在确定拟议事业是否具有国家重要性时，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，为评估国家重要性，我们关注的是“[非公民]拟从事的具体事业”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些文章和报告未讨论申请人的具体拟议事业，无助于证明该事业对食品安全问题的潜在预期影响，也未以其他方式证明该事业的国家重要性。

最后，申请人宽泛地主张记录中包含“大量文件，通过提交的个人陈述佐证申请人拟议事业的经济利益”。申请人声称这些陈述“包含大量以客观书面证据支持的论点，以支持其中关于申请人拟议事业经济利益的断言”。但申请人未描述证明这些利益的具体证据。记录中的客观书面证据，例如上文讨论的文章和报告，未提及申请人的拟议事业，也未充分证明该事业的国家重要性。与申请人相反的宽泛主张不同，我们认定记录中不包含充分证据以确立其拟议事业的影响可能达到国家重要性水平。

申请人在上诉中的主张未能推翻审理主任关于拟议事业国家重要性的认定依据。此外，经重新审查，我们同意申请人未确立拟议事业的国家重要性。由于记录中的文件未按Dhanasar框架第一项要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar第二和第三项下资格的上诉论点。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“ 纯咨询性认定 ”）；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

申请人未满足Dhanasar第一项的国家重要性要求。因此，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免资格，或经自由裁量后不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。