JUN262024_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：31492900 日期：2024年6月26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）

申请人是一名食品工程师，寻求以持有高级学位的专业人士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聘用要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但未能证明豁免所需的职位聘用要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至本办公室进行上诉审查。

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 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。

一、法律

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对职位聘用要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但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案指出，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，如果申请人证明：

- 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；以及

[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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

• 综合权衡，豁免职位聘用要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人提交了证据，证明其获得了相当于美国学士学位的学历，并在其专业领域拥有超过五年的学士后渐进式工作经验。审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是申请人是否符合资格并值得获得国家利益方面的职位聘用要求豁免。

在其初始拟议事业声明中，申请人表示他将创办一家专门为小型肉类加工厂或独立企业家提供咨询服务的公司。申请人解释其服务将包括研究与开发、实施和培训。在初始阶段，申请人表示他打算与北德克萨斯的牧场主合作。在回应审理主任证据请求（RFE）时提交的声明中，申请人补充说，他将致力于改进美国食品制造商的肉类生产流程，开发提升肉类生产的方法，并通过在会议上的出版物和演讲传播其工作成果。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟议开展的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit 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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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前瞻性影响。同上。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济效应、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将在足以满足Dhanasar框架的水平上对其领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人主张审理主任未讨论初始提交及回应RFE时提交的所有证据要素。尽管审理主任未逐一讨论所有提交的证据，但对记录的重新审查表明其已充分处理和评估了相关证据。当USCIS对申请提供了有理由的考量并作出了充分的认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022); Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992); aff'd Morales v. INS, 208

F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000); 另见Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009); 以及Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)。

申请人还主张审理主任错误地贬低其支持信，理由是这些信件未引入新事实。本办公室同意，法规和Dhanasar案并不要求所有支持证据都必须提供新信息才能证明拟议事业的国家重要性。然而，对提交信件的重新审查并不能证明申请人拟议事业的国家重要性。

申请人提交了来自雇主、同事以及德克萨斯州美国厄瓜多尔商会的支持信。[已隐去]赞扬申请人为[已隐去]生产厂所做的工作，并表示相信他能够通过“ 支持在该国获得咨询的所有公司 ”来“ 加强美国的肉类行业 ”。[已隐去]赞扬申请人的专业成就，并表示他将提供“ [不]可或缺的工具，以满足作为技术顾问的需求和要求，从而涵盖美国可能关注的利益需求。 ”[已隐去]赞扬申请人丰富的经验和技能，并得出结论称他“ 完全有资格为美国的食品生产公司提供咨询服务 ”，并“ 将为食品生产公司的发展做出巨大贡献。 ”[已隐去]申请人为其企业所做的工作，并信任申请人“ 能够高效且有效地开发任何针对从事食品生产的家族企业的咨询项目。 ”[已隐去]和德克萨斯州美国厄瓜多尔商会的[已隐去]表示他们对“ [申请人]项目能够为社区带来的贡献 ”感兴趣，并表示相信申请人拥有“ 创造劳动力影响的基本技能和要求。 ”

这些信件证明了申请人的经验和资格，与Dhanasar第二项要件——即申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业——相关。然而，申请人的支持信并未涉及其具体拟议事业的国家重要性。这些信件未具体说明申请人的工作将如何超越其为个别公司提供的咨询，从而在国家层面上影响食品生产。比较Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892（指出Dhanasar提交了具有证明力的专家信件，描述了其具体研究对美国战略利益的重要性）。

申请人进一步主张，审理主任忽视了证明其拟议事业影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项的证据。申请人提交了讨论以下内容的文章：美国的牛肉生产、联邦资助以增加竞争和扩大肉类和家禽加工能力、拜登政府改善肉类和家禽供应链的计划、食品加工制造实践、危害分析与关键控制点及良好生产规范和卫生标准操作程序、美国肉类市场和行业、肉类和家禽行业的经济影响、将美国食品系统转型以抵御危机、竞争和肉类供应链投资，以及美国农业部在肉类和家禽领域的投资。这些文章说明了食品生产行业的重要性及影响该领域的问题。然而，本办公室对国家重要性的评估并不侧重于该领域的一般重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟议开展的具体事业。 ”同上，第889页。在此，没有任何文章提及

申请人或说明其具体拟议事业。申请人未证明其拟议事业将在肉类加工行业产生更广泛的影响。Cf id. at 892（引用媒体报道及其他证据，记录国会对Dhanasar研究的关注）。

申请人还主张，审理主任忽视了德克萨斯州美国厄瓜多尔商会（American Ecuadorian Chamber of Commerce of Texas）的来信以及其他未具体说明的、关于申请人拟议事业经济利益的证据。记录未确立任何此类经济利益。在其信中，I先生和I女士表达了他们的看法，认为申请人的公司将有“ 巨大潜力 ”，“ 随着美国与厄瓜多尔之间商业联系的新可能性，创造更多就业来源 ”。他们未具体说明申请人将如何创造就业机会，且申请人在其陈述中未涉及建立美国与厄瓜多尔之间的商业联系。在其初始陈述中，申请人表示其公司将雇用另外三名个人。在其为回应补证通知（RFE）而提交的陈述中，申请人讨论了美国肉类和家禽业对国民经济、劳动力市场和国内生产总值的巨大贡献。申请人未具体说明其与个体食品制造商的合作如何具有雇用美国工人的重大潜力，也未表明他将在任何经济萧条地区工作，或详细说明其公司将产生重大积极经济影响的其他方式，如Dhanasar中所讨论的。Id. at 890。

申请人还主张，他提交了关于优化制造工艺、减少浪费和提高美国肉类市场整体盈利能力的内在利益的证据，这证明其拟议事业具有国家重要性。尽管申请人提交了讨论这些问题的陈述和文章，但他未证明其工作如何能超越个体食品制造商，对肉类生产行业产生更广泛的影响。在Dhanasar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。Id. at 893。在此，申请人未确立其拟议事业将充分超越其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域。

尽管相关证据确立了申请人拟议事业的实质价值，但申请人未证明其拟议事业将具有雇用美国工人的重大潜力、其他重大积极经济影响、领域内国家甚至全球影响，或其他表明国家重要性的更广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

申请人未确立其具体拟议事业的国家重要性，且她不符合Dhanasar框架的第一要件。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对她在Dhanasar框架第二和第三要件下资格的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定 ”）；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）。

III. 结论

申请人未确立其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一要件。因此，他未证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位offer要求。

裁定：上诉被驳回。