MAR082024_04B5203 · 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：30042475 日期：2024年3月8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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人为一名厨师，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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免（NIW）。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表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定申请人未能证明其符合作为特殊能力个人的基础签证分类资格。审理主任进一步认定她不符合国家利益酌情豁免工作要求的条件。申请人负有以优势证据标准向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格的责任。本法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立NIW资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，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个人。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个人的资格，其随后必须证明其符合“国家利益”酌情豁免工作要求的条件。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理NIW申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情批准NIW，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

是否批准或拒绝NIW的纯酌情决定权仅属于USCIS。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（同意其他四个巡回上诉法院的意见）。

二、国家利益豁免

申请人获得了以造型艺术为重点的外国文学学士学位，随后从事了数年厨师和行政主厨工作。作为其在美国的拟议事业，提交时的记录显示她计划在一家意大利餐厅担任行政主厨，并将经营其新成立的餐饮业务。在回应审理主任的证据要求时，她补充了在第二家餐饮公司担任行政主厨的额外工作。1

我们同意申请人的观点，即审理主任在评估驳回决定中EB-2分类部分的资格时犯了若干程序性错误。然而，由于她似乎也不符合国家利益豁免工作要求的条件，因此没有必要将事项发回重审以纠正这些程序性错误，因为发回重审不会有任何意义。

A. 实质价值和国家重要性（Dhanasar第一项条件的合并内容）

第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任未经任何分析即认定申请人满足了第一项条件中的实质价值部分。

当我们评估国家重要性时，相关问题不是外籍人士将从事的行业或职业的重要性。相反，我们侧重于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该事业必须实质性地惠及并“ 更广泛地影响该领域 ”（Id. at 883），因为我们“ 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具有国家甚至全球影响。 ”Id. at 889。最终，当我们评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求时，我们着眼于说明其实际拟议工作的“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。Id. at 889。

申请人实际将从事的是在两家从事餐饮业务的企业担任行政主厨。她表示她寻求通过为成熟

1 申请人未解释她计划如何同时为两个相互竞争的组织担任行政主厨，而每个职位推测均为工作时间相似的全职职位。由于审理主任未将此作为不利问题处理，我们不会在上诉中将其作为可能的问题议题进行分析。

实体工作来为烹饪界做出贡献，在那里她不仅将捍卫美国食品行业，还将通过创新食谱推动意大利菜的边界。她进一步表示，她的事业将有助于美国人的健康，将新鲜健康的产品与精湛的创新烹饪技术相结合。她提议通过融合意大利菜、地中海烹饪技术和美国烹饪传统来拓展美国烹饪业的边界。

申请人表示，这将通过以不同烹饪传统的特色改善传统美国饮食，从而减轻我国与饮食相关的肥胖和健康风险的经济负担，从而促进美国福祉。她进一步提议，她在烹饪艺术方面的知识和能力以及食物与文化之间关系的知识，可以帮助推进美国政府与公共卫生和安全、减贫、经济复苏、平等机会和正义相关的目标。通过她的事业，她计划继续教学和监督烹饪专业人士，以改善美国在烹饪艺术和美食科学方面的科学进步。

虽然这是善意的，但远未达到其事业具有国家重要性的标准，主要缺陷在于她未能证明其工作对烹饪艺术领域更广泛的潜在前瞻性影响。Id. at 883。审理主任在驳回决定中适当地侧重于这一方面，引用了Dhanasar案，以及他作为教育者的工作将仅限于其学生，不会在空气和空间推进系统的事业领域产生更广泛的影响。然而，在上诉中，申请人未提出任何论据证明审理主任侧重于其事业对个别企业的影响及任何附带效应是错误的或犯了错误。相反，她回溯到其先前的主张，其中大部分我们已在上文详述。申请人有责任解释审理主任在该资格要求方面如何犯错，而她在此未这样做。申请人的举证责任包括举证责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)。

接下来，申请人讨论了国土安全部于2021年发布的关于公共卫生措施以及关键基础设施工作者在COVID-19大流行期间能够安全进入工作场所的重要性的备忘录。我们承认餐厅工作者被列为必要工作者的一类。然而，正如世界卫生组织总干事于2023年5月5日所说，“……我宣布COVID-19作为全球卫生紧急事件结束。”WHO Declares End to COVID Global Health Emergency, Reuters (May 8, 2023) https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/covid-is-no-longer-global-health-emergency-who-2023-05-05/。仅仅因为申请人在一个在大流行期间曾被指定包含必要工作者的行业运营，并不意味着这些工作者在卫生紧急事件消退后具有类似程度的国家重要性。

即便如此，申请人也未说明其拟议事业将如何广泛改善“传统美国饮食”及其可能产生的任何后续负面健康影响。例如，她引用了另一份政府发布的关于美国人膳食指南的备忘录。然而我们注意到，上诉书面论证意见引用了第二份政府备忘录中的直接引文，而这些引文在文件中并不存在（例如，“健康公平视角对于确保2025-2030年美国人膳食指南包容来自不同种族、民族、社会经济和文化背景的人至关重要。”）。类似但不完全相同的引文可在

2023年政府网站，即申请提交日期两年多之后，申请人在本申请中不能依赖这些网站。申请人必须在提交签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)。如果外国国民在优先日期时不符合资格，却依赖提交日期之后的证据，USCIS不得批准签证申请。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175-76 (Assoc. Comm'r 1998)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。除此不论，仅仅为光顾其工作场所的个人准备食物，以及向个别食物制备者传授知识，在其行业内是有限的，而非Dhanasar所要求的广泛。

我们也不被申请人在上诉书面论证中提及的意见书所说服。虽然每封信都提供了与更广泛“ 食品市场 ”领域重要性相关的信息，但两者均未充分解释申请人的事业将对整个领域产生的影响。关于申请人在考虑食品市场领域对经济的重要性时将发挥重要作用的论点，若未指明其在那些重要方面的作用程度，则未能确立其在此的事业将达到国家重要性的水平。我们可以行使自由裁量权，将申请人提交的意见陈述视为参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。此外，当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该意见，或者可以对该证据给予较小权重。同上。

我们无法从意见书中提供具体论证申请人的事业实际上可能如何影响更广泛领域的例子。作者几乎完全集中于餐饮和食品服务行业的积极效应以及国家福祉，似乎是在努力牵强附会。作者虽未直言，但表达的是申请人的事业实质上将充当食品服务和健康行业这一庞大机器中车轮上的一个小齿或一个齿轮。基于这些不足，申请人未提供具有足够权重的外部意见来支持其主张，即拟议事业具有国家重要性。

最终，申请人关注的是职业而非其拟议事业具有国家重要性。这些职业改进集中于烹饪艺术、一般经济增长或对改变后的美国饮食的健康益处。这种错位的关注既未满足Dhanasar裁决的国家重要性要求，也未将申请人的事业与那些职业改进充分联系起来。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

在上诉中，申请人主张其满足Dhanasar分析框架下的额外资格要求，但她未满足Dhanasar必要的第一项要件。由于这一不足对上诉具有决定性，我们对剩余问题保留意见。当案件无论其他资格考量如何均值得拒绝时，我们无需处理那些其他考量。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定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 Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n.1, 678 (BIA 2023)（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

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。在签证申请程序中，申请人有责任确立所寻求移民福利的资格。申请人未满足该责任。

命令：上诉被驳回。