NOV152023_01B5203 · 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：28650229 日期：2023年11月15日

对内布拉斯加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）

申请人是一名厨师，寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类。申请人还寻求豁免附于该 EB-2 移民分类的工作邀请要求。见《移民与国籍法》第 203(b)(2)(B)(i) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人符合特殊能力个人的资格，但认定其未证明其拟从事的事业将符合美国的国家利益。审理主任还认定，申请人未证明其处于有利地位以推进其拟从事的事业，也未证明豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。此事现因上诉而由本办公室审理。

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 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域中的特殊能力个人。《移民与国籍法》第 203(b)(2)(B)(i) 条。

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“ 在国家利益 ”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。《移民与国籍法》第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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 可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人系巴西国民和公民，其在支持申请时表示自己是“ 一名有成就的厨师和烧烤大师 ”，并强调其参加了巴西和美国的烧烤比赛。申请人称，在美国他“ 处于有利地位，可以继续展示其才华，并通过其专业技能拓展美食领域 ”。申请人解释称，他将在美国受雇于一家名为[已隐去]的烧烤餐厅担任副厨师长，并称他将帮助该公司开设新店、为美食领域作出贡献并刺激美国经济。他进一步解释称，他曾在巴西培训了数百名厨师和新企业主，并计划将其从中获得的技能带到美国的类似企业，包括帮助南佛罗里达州的餐厅“ 调整其运营方式，以更具成本效益的方式经营 ”。

申请人还主张，其拟从事事业的国家级重要性基于其属于 STEM 职业。申请人指出其“ 在美食学方面的高级技能和培训，该领域结合艺术与科学以实现烹饪的完美，并涉及美食学复杂课程的培训 ”。他主张其拟从事的事业将在艺术方面具有实质价值，并促进美国的厨房卫生。申请人提交了来自各种出版物的数篇文章，讨论美国餐厅和酒店业工人短缺、烧烤饮食文化与科学以及食品卫生，以说明其拟从事事业的国家级重要性。

审理主任随后发出补件通知（RFE），指出所提供的证据不足以证明申请人的拟从事事业将超出其雇主范围，从而在国家级重要性层面上对烹饪领域产生更广泛的影响。审理主任要求申请人提交对拟从事事业的更详细描述，并解释为何其将具有国家甚至全球影响，或具有雇用美国工人的重大潜力或实质性的积极经济影响。

作为回应，申请人提供了一份个人陈述，对其拟从事事业解释如下：

我拟从事的事业是通过我的美国公司[已隐去]在美国担任厨师。我将向个人、家庭、私营企业和公共机构提供高级菜单规划与准备、餐饮承办、烧烤比赛参赛者和评委培训、餐厅咨询、学术课程和烹饪课程服务

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

，基于我在融合菜、烧烤、Churrasco 烤肉、街头食品和肉类加工方面的专长。

此外，申请人强调其“ 高级菜单 ”将通过融合“ 巴西 Churrasco 烤肉理念与美国美食传统，为美国公民带来终极用餐体验 ”，从而显著拓宽美国食品行业的视野。申请人主张，其拟从事的事业将丰富美国烹饪传统、提升其快速扩张的街头食品行业、传授其在 churrasco 烤肉和肉类加工方面的专长、为烧烤比赛参赛者和评委提供认证培训、抗击肥胖并改善美国的健康状况、提升美国在烹饪艺术方面的国际地位，并帮助肉类市场中的企业从 COVID-19 疫情中复苏。申请人提交了反映美国街头食品市场增长的文章，并主张其事业将“ 极大地有助于填补教育空白并提高所提供街头食品的质量标准，从而改善美国公民的健康与安全 ”。他进一步称，其事业将有助于降低心脏病、肥胖、癌症和糖尿病的风险。他还主张，其烹饪课程将向边缘化社区的人提供，并通过改善这些社区的膳食摄入和行为，“ 为美国减贫和抗击失业的目标作出贡献 ”。

此外，申请人指出提交了一份商业计划，并强调其招聘计划预计到 2027 年底共雇用 14 名员工。他主张，美国经济将从其事业中受益，因为这将“ 有助于加强巴西与美国之间的关系，并支持两国之间的文化交流 ”。商业计划还称，申请人将通过采购本地食材而非企业化采购来惠及当地经济，并“ 通过注入新的活力、拓展市场，对整体街头摊贩行业产生积极影响 ”。申请人表示，他还将提供咨询服务，与食品行业的专业人士分享其知识，包括专门的巴西烧烤技术，并“ 帮助打造高素质的劳动力队伍……为满足美国行业需求作出贡献并惠及美国经济 ”。

申请人进一步提供了两封专家意见书。第一封来自[已隐去]大学的[已隐去]，称申请人将与大学、学校和科学组织合作，“ 通过研究和传播烹饪艺术与美食科学知识，为美国科学进步作出贡献 ”。[已隐去]还表示，申请人将“ 利用其经验拓展劳动力的技能 ”，将帮助边缘化社区的人，并通过其拟开展的烹饪活动为减贫和减少失业作出贡献，并极大地促进健康、减少儿童肥胖。[已隐去]进一步指出，企业家“ 无可否认地为经济增长作出贡献 ”。此外，申请人提交了另一封来自[已隐去]大学营养科学助理教授[已隐去]的专家意见书，称美国将“ 受益于[申请人]的专业知识和技能，其在营养、食品研究以及膳食设计与管理领域拥有先进的知识和技能 ”。

在否决申请时，审理主任认定申请人通过在对 RFE 的回应中主张其将成为企业家，对申请作出了重大变更，而此前其曾表示将受雇于一家烧烤餐厅担任副厨师长。审理主任认定

证据未能证明申请人的拟从事事业将具有潜在的前瞻性影响，也未证明其具有雇用美国工人的重大潜力或为美国带来实质性的积极经济影响。

在上诉中，申请人主张，从受雇于一家烧烤餐厅转变为作为其所有者经营该餐厅，并不代表其事业发生了实质性变化，而是为延续拟议事业所必需的自然过渡，因为该企业的前所有者已停止支付租金。此外，申请人声称，审理主任未充分考虑其针对补证通知（RFE）所提交的证据，即其个人陈述、文章、商业计划以及两份专家意见。申请人在上诉中就其拟议事业的国家重要性提出了与针对审理主任补证通知所提交内容相似的主张。

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。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。审理主任未明确阐明申请人的拟议事业是否具有实质性价值，经审查，我们认定其已充分证明其事业将具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找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。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

作为初步事项，我们不同意审理主任关于申请人的拟议事业从申请到补证通知期间的变化构成实质性变化的认定。申请人并未改变其事业领域，而是就其初始商业计划的扩展提供了额外事实。

然而，申请人提交了一项规模庞大的拟议事业，声称其广泛影响将波及各个行业，从而使其潜在预期影响不确定。例如，申请人在其个人陈述中表示，其拟议事业将包括广泛的活动，包括在佛罗里达州担任其拟议烧烤餐厅的厨师和所有者、提供餐饮服务、培训烧烤评委和参与者、为餐厅提供咨询服务、提供学术课程和烹饪课程、与公共机构协调美食学事务，以及从事街头食品卫生和肉类加工行业服务。总之，一个人无论技能和能力如何，似乎都难以如申请人所主张的那样在所有这些类别中产生国家影响。申请人未提供足够的细节和支持性文件，说明其将如何在国家层面对这些不同的企业、行业和学术领域分别产生潜在预期影响。

例如，申请人阐述其拟议事业将通过融合“巴西 Churrasco 烧烤理念与美国美食传统，为美国公民创造终极用餐体验”来显著促进拓宽美国食品行业的视野。然而，“拓宽美国食品行业的视野”或“创造终极用餐体验”究竟代表什么并不足够清楚，这一点值得注意，因为它被列为申请人拟议事业的直接成果。同样，申请人声称其拟议事业将丰富美国烹饪传统、提升快速扩张的美国“街头食品”行业、传授其在 churrasco 烧烤和肉类加工方面的专业知识、为烧烤参赛者和评委提供认证培训、抗击肥胖并改善美国健康状况、提升美国在烹饪艺术方面的国际地位，并协助肉类市场中的公司从 COVID-19 疫情中恢复。

在每一情形中，尽管申请人提交了关于这些议题的一般性文章，但其并未适当解释或记录其拟议事业将如何对全国范围内的每一类别或领域产生影响。例如，申请人的商业计划包含预测：到2027年底共雇用14名员工，并在2022/2023财政年度获得约646,182美元的收入，其中包括到2026/2027财政年度高达1.29百万美元。然而，尚不清楚申请人拟议业务的规模将如何对申请人所称正在快速增长、年收入约2.5十亿美元并雇用超过54,000人的某一行业产生全国性影响。此外，鉴于这些预测，难以设想申请人的业务将如何在全国层面上影响肉类加工、烧烤培训、肥胖与健康，或COVID-19疫情的恢复。

此外，值得注意的是，申请人的商业和招聘计划中很少有具体内容说明其将如何在涉及咨询和培训服务的若干拟议事业中推进，申请人声称这些事业将在餐饮行业、美国肥胖与健康、肉类加工、美食学等领域产生广泛影响。事实上，申请人截至2027年的招聘计划不包括任何专门从事其拟议咨询和培训事业的员工，而仅包括与其佛罗里达州烧烤餐厅相关的员工，这使得其关于将在国家层面上对美国食品卫生与安全、肥胖、失业或贫困等问题产生预期影响的主张存在重大不确定性。申请人还主张其拟议事业还将加强巴西与美国之间的关系；然而，其几乎未提供支持，说明一家拥有14名员工的拟议巴西/美国烧烤企业将如何对两个大国之间的全球关系产生影响。再次，申请人就其拟议事业在各领域产生的广泛而笼统的预期影响提供了说明，但未充分阐述和证实其事业如何可能导致这些国家影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

如前所述，申请人还在上诉中主张，审理主任未充分考虑其在记录中提交的两份专家意见。与申请人关于其拟议事业预期影响的主张类似，这两份专家意见缺乏对其结论的支持。来自[已隐去]大学的专家意见表示，申请人将与大学、学校和科学组织合作，“通过研究和传播关于烹饪艺术与

美食科学的知识，为美国科学进步做出贡献 ”，并通过其烹饪课程帮助边缘化社区的人士，为减少贫困和失业做出贡献。然而，正如我们所讨论的，申请人几乎没有提供具体内容说明其将如何与大学或其他组织在美食学方面合作，其商业计划中也几乎没有关于提供烹饪课程的计划。[已隐去]还含糊地表示，企业家 “ 不可否认地为经济增长做出贡献 ”。目前不清楚该陈述与证明申请人的具体拟议事业将在国家范围内产生预期影响有何关联。

同样，[已隐去]大学营养科学助理教授[已隐去]表示，美国将 “ 受益于[申请人]的专业知识和技能，其在营养、食品研究以及膳食设计与管理领域拥有先进的知识和技能 ”。然而，[已隐去]提交的专家意见再次对这一笼统结论几乎未提供支持，该意见也几乎未说明申请人的拟议事业在国家层面上的预期影响。我们可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。USCIS 可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS 最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上。USCIS 甚至可能对未经佐证的意见给予较小权重。同上。

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，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在本案中，记录并未显示申请人拟议的事业将充分延伸至其拟议烧烤餐厅的客户群之外。申请人未能充分证明其拟议的事业将具有与国家级重要性相称的广泛影响力。

申请人亦未证明其拟议开展的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或能为美国带来其他实质性的积极经济影响。如前所述，申请人就其拟议在佛罗里达州开设的烧烤餐厅提出了相当有限的预测，该餐厅在其运营的首个约六年内最多雇用14名个人。申请人未能充分确立其事业将为区域或国家经济带来的益处，以达到Dhanasar案所设想的 “ 实质性积极经济影响 ” 的水平。Id. at 890。此外，申请人未提供充分证据证明其经营所在地区经济萧条、其将在这些地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为区域或其人口带来实质性经济利益。因此，申请人拟议的事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

最后，申请人在上诉中亦主张，其拟议的事业将因促进美国在STEM领域的竞争力而具有国家重要性。USCIS认识到STEM领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位的人员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或其他对

美国竞争力或国家安全重要的STEM领域。我们可能在多种情况下认定某一STEM领域对竞争力或安全具有重要性，例如，当记录中的证据表明某项事业将帮助美国保持在战略竞争对手或当前及潜在对手之前，或涉及某一领域，包括那些研发密集型产业，在这些领域中，开发周期早期和后期的适当活动与投资可能有助于美国实现或维持技术领先地位或在盟友和伙伴中的同等地位。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

然而，本案申请人仅含糊地主张其拟议的事业将对与美食学相关的STEM领域产生影响，但正如我们已详细讨论的，其未充分阐明其工作将如何在全国层面上具体影响该领域。此外，申请人未解释或记录其拟议的事业将如何帮助美国保持在战略竞争对手或对手之前，或维持技术领先地位或在盟友和伙伴中的同等地位。基于上述理由，申请人未能证明其拟议的事业因聚焦于STEM领域而具有国家重要性。

由于记录中的文件未能确立其拟议的事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人就Dhanasar所述第二项和第三项要件提出的论点。See 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”）；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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。