MAR132024_07B5203 · 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：30214228 日期：2024年3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）

申请人是一名营销和数字策略师，寻求作为持有高级学位的专业人士类别进行归类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第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）可以授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但进一步认定她未证明其符合国家利益豁免的资格。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，须以优势证据标准证明其资格。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。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签证类别的资格，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。

如果申请人证明其符合基础EB-2类别的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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分析框架。Dhanasar案指出，USCIS可以作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 参见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

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人系哥伦比亚出生和公民，在支持申请的陈述中表示她曾在国外参与多个“ 音乐评估项目 ”，并打算“ 将其技能带到美国，为美国文化和娱乐产业做出贡献 ”。申请人表示她将“ 为艺术家提供数字和营销策略见解，并加强音乐商业产业 ”。她还主张其工作将有益于美国家庭的心理健康，在美国音乐产业中创造更具包容性和多元化的环境，并增强该国与拉丁文化的联系。申请人援引了提交的文章和报告，这些文章和报告表明音乐可以帮助个人应对社会隔离、不确定性和困难，同时还能减轻焦虑和增进认知健康。她进一步主张其拟议事业将有助于音乐平台的发展以及拉丁音乐团体在国家和国际层面的传播。

申请人援引了拜登政府在COVID-19疫情后促进艺术的若干举措，包括国家艺术基金会向567个艺术组织提供的超过5700万美元资助。她主张其拟议的音乐事业与联邦政府的利益密切一致，并“ 支持美国文化的一个关键方面 ”。申请人进一步强调，拜登政府通过新闻稿承认了西班牙裔文化的重要性，并发布了一项行政命令以促进联邦劳动力中的多样性、公平性、包容性和可及性。她指出其拟议事业将侧重于“ 在美国和拉丁美洲人民之间建立桥梁和重要联系，在美国创造一个多元化和包容性的音乐产业 ”。此外，申请人表示“ 拉丁音乐热潮 ”有利于美国经济，并援引音乐流媒体平台的增长，以及她致力于继续“ 通过使用一个能够在地方层面为艺术家和代表提供音乐商业目的服务的音乐流媒体平台 ”来扩大美国的音乐流媒体市场。总之，申请人表示其拟议事业具有国家重要性，“ 因为它涉及一个美国政府通过众多法规和举措明确支持的事项 ”。

审理主任随后发出了补件通知（RFE），认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值。然而，审理主任表示申请人未证明其拟议事业将具有国家重要性。审理主任指出，申请人未证明其拟议事业将超越其客户范围，对美国利益或其娱乐产业产生更广泛的影响。因此，审理主任要求申请人提交额外证据以证明该事业的潜在预期影响，例如证明其将如何在该领域产生国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生其他重大经济影响、广泛

在一项未公布的决定中）得出结论认为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质。

增进社会福利或文化或艺术丰富，或对政府实体已描述为具有国家重要性的事项产生重大影响。

作为回应，申请人基本上重申了支持申请时提供的相同主张。然而，她确实提交了一份关于其拟议事业及其国家重要性的额外说明。申请人援引其在音乐产业使用数字营销、活动制作和品牌建设方面的十年经验，并主张她可以帮助拉丁音乐艺术家在美国市场建立富有成效和文化丰富的产品，并在那里接触新受众。她进一步表示，她可以为美国艺术家搭建桥梁，以更好地与拉丁受众沟通，从而产生经济和文化影响。申请人表示其工作将具有国家重要性，因为它将“ 通过她对音乐产业部门的贡献，特别是与拉丁艺术家相关的贡献，促进音乐产业的全球竞争力、文化丰富、社会福祉以及最终的经济。 ”为支持这些主张，她再次援引了讨论音乐如何促进心理健康和福祉的文章和报告，以及拜登政府促进艺术和拉丁文化的举措。

如前所述，审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未充分说明其作为协助拉丁音乐人的营销和数字策略师的拟议事业将如何超越其客户范围，对美国文化利益或更广泛的娱乐产业产生影响。同样，审理主任进一步认定，申请人未证明其事业将如其所称广泛增进社会福利或带来重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任的分析反映出对事实的误解和对法律的错误适用，构成滥用自由裁量权。申请人主张审理主任未关注所有提交的证据，特别是忽略了其工作将如何直接回应拜登政府颁布的国家举措。申请人进一步表示，审理主任过分强调她未提供支持其事业国家重要性的有证明力的专家信函。申请人主张审理主任施加了新颖和任意的要求，并未适当权衡针对补件通知提交的一封信函，该信函来自
I I该信函指出，申请人通过其技能和经验，可以“ 帮助拉丁艺术家为美国市场建立富有成效和文化丰富的产品 ”，并且她将“ 在支持我们拉丁社区艺术家的成长和成功方面发挥至关重要的作用 ”。申请人主张她提供了“ 充足的文档 ”来佐证其拟议事业的“ 社会和文化效益 ”。

在判断国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id.

at 890。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。

首先，在上诉中以及整个记录中，申请人强调其在数字营销和音乐行业的技能和经验，称这将帮助美国的拉丁艺术家。但申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外国人身上。 ”Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人就其拟议事业的潜在未来影响提交了笼统且缺乏支持的断言。例如，申请人称她将“ 为艺术家提供数字和营销策略见解，并强化音乐商业产业 ”，但她几乎没有详细说明她将提供何种数字和营销见解，或她将在美国与哪些拉丁艺术家合作。申请人还断言，其拟议事业将有益于美国家庭的心理健康，并在美国音乐产业中营造更具包容性和多元化的环境。尽管申请人提供了文章和报告，表明音乐可以对心理健康产生积极影响，但几乎没有描述或支持性证据来证明她在美国与拉丁艺术家合作的拟议工作将对美国家庭的心理健康产生广泛的全美性影响，或广泛促进音乐产业的多元化——而据申请人称，拉丁艺术家在2022年已贡献超过510百万美元的收入。她还断言，其拟议事业将有助于音乐平台的发展，但几乎没有解释或文件来证实她的工作将如何影响她所讨论的大型音乐平台，例如Apple Music和Spotify——根据申请人提交的文件，这些平台每年已贡献约5.46十亿美元的收入。申请人必须通过独立、客观的证据指明真相所在，以解决记录中的模糊之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，申请人指出拜登政府为在COVID-19疫情后促进艺术而采取的若干举措，包括国家艺术基金会提供的超过5700万美元资金。尽管我们承认拜登政府的这一举措总体上涉及艺术，但申请人未充分解释其拟议事业将如何促进这一努力，特别是因为她并未声称自己是该资金的接受者。申请人还进一步强调，拜登政府通过一份新闻稿承认了西班牙裔文化的重要性，并发布了一项行政命令，以促进联邦劳动力中的多样性、公平、包容和无障碍。然而，申请人再次几乎没有详细说明其拟议在美国工作的具体内容，以及该工作将如何对多样性、公平、包容和无障碍产生超出她可能在美国合作的艺术家（这些艺术家尚未被指明）之外的全国性影响。我们接受拜登政府促进了艺术、拉丁文化的贡献以及多样性和包容性这一事实，但与申请人拟议事业的联系是模糊的，因为这些举措中没有一个具体讨论促进拉丁音乐，即使她的拟议工作将如何在全国层面影响音乐行业是清楚的。

在上诉中，申请人称审理主任过分强调申请人未提供证明其事业国家重要性的有证明力的专家信函这一事实。我们不同意，因为

审理主任仅将当前事项与Dhanasar案——本事项的约束性法律——进行了比较，并强调缺乏客观支持性证据来支持其拟议事业的潜在国家影响。申请人还主张，审理主任未适当权衡为回应补证通知（RFE）而提交的一封来自I I的信函。然而，所提及的信函仅重复了申请人提供的类似缺乏支持的断言。例如，该信函称申请人的工作将“ 帮助拉丁艺术家为美国市场建立富有成效且文化丰富的产品 ”，并且她将“ 在支持我们拉丁裔社区艺术家的成长和成功方面发挥至关重要的作用。 ”但正如审理主任所指出的，几乎没有客观证据支持申请人这些模糊的断言，例如她将合作的艺术家、其拟议事业将带来的全国层面产品，或其工作将带来的全国层面拉丁音乐的增长。申请人声称其提供了“ 大量文件 ”来佐证其拟议事业的“ 社会和文化效益 ”。我们不同意，并同意审理主任的意见，即她未以相关、有证明力和可信的证据支持其断言。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响将达到国家重要性的水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。正如审理主任所指出的，记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其拟议客户群之外，即使该客户群已被充分指明和记录。因此，申请人未证明其拟议事业将具有与国家重要性相称的广泛影响。

由于记录中的文件未确立其拟议事业在Dhanasar先例决定第一项要件下所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人对Dhanasar所述第二项和第三项要件的论点。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“ 纯咨询性认定 ”）；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，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项本应获得该豁免。

命令：上诉被驳回。