MAY212024_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：30172724 日期：2024年5月21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）

申请人是一名音乐家和软件工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能确立申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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（exceptional ability）的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而确立其值得作为裁量事项豁免工作邀请要求，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了

裁决国家利益豁免申请（petitions）的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以，作为裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位（well-positioned）推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

申请人是一名音乐家和软件工程师。他提交了在佛罗里达州_____获得音乐硕士学位的文凭和成绩单。此外，他还提交了在路易斯安那州_____获得音乐和计算机信息系统学士学位的文凭和成绩单。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，由于记录未能以优势证据另行确立申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。2

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人称其拟议事业是“ [创]建一个面向音乐教育，尤其是儿童和年轻人才的专用软件生态系统……它将基于人工智能和增强现实促进学习过程……该教育平台生态系统旨在成为补充标准课堂体系的重要在线工具。”记录包括关于音乐教育的好处、趋势、当前格局和未来的文章和报告。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

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）的意见，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属于裁量性质）。
2 见 INS v. Bagamashad, 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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

2. 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。Id. 审理主任认定记录未能确立申请人的拟议事业将产生重大积极经济影响或具有显著雇用美国工人的潜力。本办公室同意，因为记录未显示拟议事业将产生的雇员人数或其经济影响。然而，审理主任认定拟议事业因其具有广泛增进社会或文化福祉的潜力而符合Dhanasar的国家重要性要求。经对记录的重新审查，本办公室不同意记录确立了拟议事业具有广泛增进社会或文化福祉的潜力这一结论，因此撤销审理主任关于国家重要性的决定。

首先，本办公室注意到记录显示在初始提交与对证据请求（RFE）的答复之间拟议事业发生了变化。在初始提交时，申请人提交了一份拟议事业声明和个人陈述，描述其拟议事业为设计和开发一个软件生态系统。该软件旨在补充标准课堂音乐教育，使教师和学生的教育体验更加高效。在答复RFE时，申请人随后提交了一份更新的拟议事业声明和个人陈述以及一份新的商业计划，纳入了一家名为_____的企业。这将拟议事业从在用户向系统输入信息的帮助下创建软件生态系统，改变为拥有一家雇用开发者、设计师和工程师的企业，并担任所有者、首席执行官和项目经理来经营一家公司。

此外，该人工智能驱动平台从补充标准课堂音乐教育体系变为可能取代它。更新的个人陈述称，除补充课堂体系外，其拟议事业还将支持专业音乐家发展新技能和技术，并发现使用技术创作和表演音乐的新方式。更新后的事业还详述了其支持音乐教师和优质音乐教育机会有限的学生的意图；所有这些都是扩展原始拟议事业重点和分析的新细节。在此，记录在谁将使用该平台以及该平台将如何使用方面存在矛盾。

审理主任在其决定中对此表示：“ [在]重新审查随原始申请提交的证据后，似乎没有任何提及创建公司……因此，必须重新评估该事业的国家重要性，以考虑拟议事业中的这一纳入内容。 ”虽然审理主任未予处理，本办公室注意到申请人必须在提交时确立资格。见8 C.F.R. 103.2(b)(1)。原始提交未包括商业计划，也未包括创建该企业，因为该企业是在RFE发出后注册成立的。然而，由于审理主任的分析基于变更后的事业，且申请人没有机会适当处理该问题，本办公室也将基于变更后的事业提供分析。

Dhanasar指出，拟议事业可能因其具有“ 在特定领域内国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步 ”而具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管拟议事业将具有在线存在，可能触及更多个人以产生社会或文化影响，但记录并未

未能在初次提交中确立其在教师和学生覆盖范围之外的适用范围将有多广。在 RFE 回复中，该项目似乎将向更多人开放，但除使用互联网和社交媒体外，尚不清楚将如何推广以显示其适用范围有多广。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。此外，记录未确立拟议事业具有某种创新性，能够突破行业从而产生国家或全球影响，其触及范围超出该项目的用户。记录论述了拟议事业与利用技术推进音乐教育的趋势的一致性。例如，世界银行的文章讨论了技术在教育格局中的重要性，尽管我们承认该领域的重要性，但记录未确立申请人的事业具有新颖性或为申请人所独有，从而足以推动行业进步。因此，记录未确立申请人的拟议事业将广泛影响该领域从而达到国家重要性。

如果一项事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”，则可能具有国家重要性。Dhanasar at 890。拟议事业陈述讨论了他将实施的模式，即该项目的人工智能模式在初始阶段将向所有用户开放，以便软件收集信息。初次提交未显示拟议事业需要雇员或将有雇员。其中称该项目将让用户在使用时输入信息，人工智能将从这些信息中学习。在 RFE 回复中，商业计划将申请人作为 CEO 的职责之一描述为“ 招聘和雇用员工；”然而记录未显示雇员人数、他将创造的就业岗位，或分配了足够金额的资金用于支付足够多的薪资从而达到国家重要性水平。因此，记录未确立该拟议事业具有雇用美国工人达到国家重要性水平的潜力。

至于拟议事业的经济影响，RFE 回复称，“ [创]意产业，包括音乐，被公认为创新和经济增长的重要驱动力。联合国贸易和发展会议的报告承认其在为小企业和企业家创造新市场和机会方面的重要意义。”记录未显示申请人的具体拟议事业将如何影响经济。记录显示其拟议事业的重点影响在于音乐教育以及可能对该平台用户产生的影响，而非可能对经济产生的影响。

申请人在初次申请中称美国音乐教育极度短缺，并论述了音乐教育对认知发展的重要性。该主张得到行业文章和报告的支持。尽管我们承认所提交的行业报告和文章以及音乐教育的重要性，但它们未显示申请人拟议事业的国家重要性。我们必须分析的是具体事业的重要性，而非行业本身的重要性。此外，尽管申请人的拟议事业似乎将有助于支持音乐教育界该项目的用户，但记录未确立申请人的拟议事业将显著影响记录所述的音乐教育短缺。记录未显示其事业将增加美国的音乐教育项目或教师数量，而是将在已存在的结构内运作。

我们注意到，审理主任根据 Dhanasar 第二要素分析驳回了申请，称申请人未处于有利地位以推进该事业；以及第三要素，即记录未确立总体而言豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。此外，上诉仅涉及审理主任对第二要素和第三要素的分析。记录确立申请人拥有音乐硕士学位以及音乐表演和计算机信息系统学士学位，并在相关领域有先前经验，但我们认定其未满足 Dhanasar 第二要素标准。记录未确立为实现拟议事业取得的进展。尽管他确实提交了商业计划并注册成立了公司，但如上所述，这是在初次提交之后完成的。为实现拟议事业采取额外步骤的例子可包括：获得专利或商标、第三方投资、证明其工作已影响拟议事业的证据，或与使用其工作的个人签订的合同。3

尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一要素，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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 Dhanasar 框架下资格的其余论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要素。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未确立其符合资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual