OCT172023_03B5203 · 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：28487661 日期：2023年10月17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）

申请人是一名艺术总监，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，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求。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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。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。

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 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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，能够推进其拟从事的事业；以及

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酌情性质）。

• 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格作出认定。相反，该决定仅涉及申请人获得国家利益豁免的资格。因此，上诉中需要考虑的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。 [2]

关于其拟从事的事业，申请人最初表示其打算在美国担任艺术总监。他声称其公司~----------~将“ 增加美国创意项目的机会，从高质量、对社会负责的制作与开发，到面向全体民众的艺术。我以佛罗里达州为基地，将全年运营，以支持和扩展美国共同利益项目，以及促进文化领域增长和交流的机会。 ”申请人还解释称，他计划“ 发展国际合作伙伴关系，以提高对已开展的教育项目和事业的认识。我将继续制作享誉全球的文化力量项目，以增强国际声誉。 ”他进一步表示，其拟担任艺术总监的工作将包括：

• 剧目的编排：莎士比亚剧作剧目中的戏剧；
• 涉及中世纪和当代主题舞蹈的项目和歌曲；
• 与美国制片人和演员合作，免费放映电影；
• 在多个美国城市举办演出，推广文化节；以及
• 与美国机构——STA——莎士比亚剧院协会交流，为美国各类观众带来艺术、教育和讨论。

针对审理主任的拒绝意向通知（NOID），申请人表示：

我打算通过我在佛罗里达州的公司 D I，在美国市场担任艺术总监，旨在在全国范围内创建、组织和执行艺术和文化活动，目标是开发和提供演出项目，包括戏剧、剧目、项目和歌曲，免费放映电影，推广和促进文化节，与莎士比亚剧院协会交流……。

此外，我将发展国际合作伙伴关系，以传播创意项目并在美国与其他国家之间建立关系。我打算促进

2 由于申请人未能在上诉中证明其获得国家利益豁免的资格，本办公室无需将决定发回重审以由审理主任认定其是否符合基础 EB-2 签证分类的资格。

通过艺术、文化和公民教育实现社区转型，将巴西艺术和文化带到美国，并通过公司—社会—文化产品三支柱追求文化制作的卓越。

除公司设立文件外，申请人还提交了其针对 I I ._____.I 的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、有关其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人工作经验的讨论以及公司人员说明。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司将在第一年雇用 4 名人员，第二年 7 名，第三年 9 名，第四年 11 名，第五年 12 名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，虽然其计划提供了第一年 546,900 美元、第二年 763,000 美元、第三年 977,000 美元、第四年 1,250,000 美元和第五年 1,443,000 美元的收入预估，但他未充分解释这些销售预测是如何计算的。

记录中包括有关拜登政府“ 促进艺术、人文以及博物馆和图书馆服务行政命令 ”、拜登政府“ 2022年全国艺术与人文月公告 ”以及拜登政府关于“ 为全国青少年物质使用预防团体提供新资金 ”的公告的信息。此外，申请人提供了讨论将艺术与科学、技术、工程和数学（STEM）相联系的价值、艺术熟练度对 STEM 职业的益处、未成年人饮酒、青少年高风险物质使用以及基于艺术的青少年物质使用预防干预的文章。因此，记录支持审理主任关于申请人拟从事的事业具有实质价值的认定。

此外，申请人提供了来自 L-A-C-P-、M-R-、M-E-S-L-、L-T- 和 B-H-C-V- 的支持信，讨论其创意项目、艺术能力和经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外籍人士身上。 ”Id. at 890。此处的问题是，他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。

申请人还提交了来自 S-P-（某大学副教授）的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。S-P- 声称，申请人的拟从事工作具有国家重要性，因为其艺术总监这一一般职业及其所处的创意艺术行业将“ 为艺术和文化领域做出贡献 ”、“ 创造就业和税收 ”、“ 提高文化意识 ”并“ 建立国际合作伙伴关系 ”。然而，此处的问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。S-P- 的信函未包含足够的信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明申请人具体拟从事的工作将广泛促进文化和艺术丰富，或为我国带来达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在否决该申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能

证明其事业“ 将对行业或领域产生更广泛的影响 ”。审理主任还指出，申请人未能证明其拟从事的工作具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人主张其拟从事的事业具有国家重要性，因为“ 它侧重于在美国推广艺术内容和文化意识 ”。他援引拜登政府的“ 关于促进艺术、人文以及博物馆和图书馆服务的行政命令 ”和“ 2022年国家艺术与人文月公告 ”。申请人还声称，其事业“ 通过在城市和州之间巡回举办活动来推广艺术，旨在通过电影放映以及地区和全国艺术团体的展示，促进地区艺术表现的文化交流 ”。他进一步主张，其拟从事的工作将通过利用“ 艺术提高最脆弱人群：儿童和青少年对预防酒精和毒品使用的意识 ”而为美国公共卫生做出贡献。此外，申请人声称其拟从事的事业“ 为美国带来若干好处，例如为美国人创造直接和间接就业机会，并为美国带来经济利益 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]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，“ [a]一项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。

为评估申请人的拟从事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。虽然申请人的陈述反映其有意从事表演艺术项目并推广文化意识，但他未提供足够的信息和证据证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定请愿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领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能证明其拟从事事业将足以超越其公司及其艺术项目，在与其国家重要性相称的水平上影响其领域、表演艺术行业、美国公共卫生、美国文化或艺术丰富性或我国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济影响。具体而言，他未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业对地区或国家经济带来的好处将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人声称其事业将“ 为美国人创造直接和间接就业机会 ”，但他未能

提供足够证据证明其公司将运营的地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。

基于上述理由，申请人的拟从事工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。由于记录中的文件未能证明其拟从事事业具有 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。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关于其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定 ”）；另参见 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

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。