SEP302024_15B5203 · 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：30107431 日期：2024年9月30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）

申请人是一名音乐教师和企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此分类所附工作要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人是具有特殊能力的个人，也未表明豁免所要求的工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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（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

为符合作为基础的 EB-2 签证分类，申请人必须证明其是高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类之一的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以裁定证据整体是否表明其被认可具有所需专业水平，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。该法第203(b)(2)(A)条。

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS 此前已确认此两步审理方法适用于特殊能力个人。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

若申请人确立作为基础的 EB-2 分类资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“ 符合国家利益 ”的酌定豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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）可作为酌定事项3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

申请人是一名音乐教师和企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求的国家利益豁免。审理主任否决了作为基础的申请，认定申请人未确立其作为特殊能力个人符合作为基础的 EB-2 分类的资格。审理主任进一步认定，虽然申请人已确立其拟议事业具有实质性价值，但其未确立该事业的国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业，以及豁免工作要求（从而豁免劳工证）将惠及美国。基于这些理由，审理主任认定申请人未作为酌定事项确立其国家利益豁免资格。

作为初步事项，申请人在上诉中主张审理主任“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是对[其]不利地施加了更严格的标准 ”。除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖福利申请的证明标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B)，https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人主张其已提供足以证明其 EB-2 分类和国家利益豁免资格的证据，但其未进一步解释或指明审理主任在否决申请时适用了优势证据以外证明标准的任何具体情形。

申请人进一步主张记录已确立其作为特殊能力个人符合作为基础的 EB-2 分类的资格。4 其主张拟议事业兼具

3 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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裁决中）一致认为，USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌定性质）。

实质性价值和国家重要性，符合 Dhanasar 框架第一项要求。如下文分析所述，经对记录整体重新审查，申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 第一项要求下具有国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项，本办公室认定其在上诉中未提供充分理由或证据以推翻审理主任关于其作为酌定事项符合国家利益豁免资格的认定。由于此否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并特此保留关于申请人是否符合作为基础的 EB-2 分类资格的问题；本办公室还拒绝审理并特此保留关于其在 Dhanasar 框架第二和第三项下资格的其他论点。见 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 ”）；另见 Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10 (BIA 2022)（在申请人本不符合资格时拒绝在上诉中审理替代性问题）。

关于其拟议事业，申请人在其职业计划中表示，其打算“ 继续发展一个已经开始的项目，在该国的学校、健身房或特定工作坊中向儿童和成人传播和教授节奏 ”。申请人还提议“ 参与具有国家重要性的艺术项目，并为音乐学生的教育标准作出贡献 ”。申请人在其初始申请中提交了一份个人计划，解释其“ 将通过其当前位于[已隐去]FL 的企业提供音乐治疗和音乐教育课程 ”。5 据申请人称，[已隐去]将专注于以下内容：

创建电子商务商店和实体店，以便在全美销售乐器；该公司还将推广音乐工作坊，并销售学习教材（书籍和讲义）；
音乐治疗（线上+线下）；
音乐课程（线上+线下）；以及
音乐会

审理主任认定该拟议事业具有实质性价值，但认定申请人未确立其国家重要性，因此未确立其满足 Dhanasar 分析框架的第一项要求。经对记录重新审查，本办公室同意。虽然本办公室未逐一讨论记录中的每项证据，但已审查并考虑了记录整体。

Dhanasar 分析框架的第一项要求——实质性价值和国家重要性——聚焦于该个人提议开展的具体事业。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。在裁定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

5 记录包括[已隐去]的企业组织文件，以及美国国税局文件，证明其联邦税号。

在上诉中，申请人主张审理主任的拒绝决定未充分考虑其简历、商业计划、推荐信、其在该领域工作的证据以及记录中的行业文章。经审查，申请人的简历、推荐信、商业计划以及申请人作为打击乐手和音乐教师的证据，详细说明了其技能和在该领域的先前工作。然而，申请人的技能、知识及其领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍国民"。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

记录中的行业文章和报告讨论了美国艺术和文化积极的社会和经济影响，而其他文章则指出企业家和移民对美国经济作出的重要贡献。申请人主张，这些文章证明其拟议事业具有国家重要性，并且与联邦倡议相一致。然而，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，我们关注的是"外籍国民拟从事的具体事业"。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们"寻找更广泛的影响"，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. 即使某一行业被认为具有国家重要性，申请人仍必须证明其在该行业内的具体拟议事业的影响。我们认可申请人的论点，即音乐治疗和教育具有诸多健康和保健益处。然而，申请人未提供足以证明其拟议事业在音乐教育领域内影响的证据。关于申请人声称该事业与联邦倡议相一致的断言，他未指明这些倡议，且从记录中不清楚该事业如何与之相一致。此外，尽管拟议事业可能与联邦倡议相一致，但这不足以确立其国家重要性。

申请人进一步在上诉中主张，审理主任未充分考虑其商业计划，该计划"允许对其可能向美国提供的利益进行具体预测"。他主张，其拟议事业将创造间接和直接就业机会，并通过其增长，将为音乐治疗师、教育工作者和其他支持人员创造更多就业岗位。申请人的商业计划预计其公司将最初雇用九名人员，并预计在运营的前四年内共雇用20名额外员工——运营第二年四名，第三年七名，第四年四名，第五年五名。此外，该计划提供收入预测：第一年$1,098,562.50，第二年$1,402,800.00，第三年$1,888,425.00，第四年$2,195,550.00，第五年$2,600,062.50。然而，收入和就业创造估计基于销售预测，而这些预测缺乏显示其依据的细节或如何实现这些预测的解释。因此，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提供实质性的积极经济影响。具体而言，他未证明其公司未来的人员配置水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。此外，尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的"实质性积极经济影响"水平。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人还表示，该企业将位于美国小企业管理局指定的HUBZone内。然而，他未提供证据证明其参与SBA HUBZone计划，或以其他方式证明其事业将产生实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区。最后，申请人主张，他"已经证明其在美国产生具有重大重要性的利益的能力，正如其在美国的领域相关项目所明确显示的"，并且其成就证明了"他可以继续为国家经济和国内就业市场产生的利益"。声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上积极影响经济，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其行业中产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生实质性积极经济影响。

最后，他主张由于其领域工人短缺，拟议事业具有国家重要性。然而，申请人未证明其拟议事业将以显著减少所称国家短缺的方式创造就业。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

基于上述原因，记录中的文件未能确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。因此，申请人未能证明其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。

III. 结论

申请人未能证明其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回，每项原因均作为独立的替代裁决依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。