FEB152024_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：29846549 日期：2024年2月15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）

申请人是一名音响工程技术员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者作为替代，被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。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移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。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、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需工作邀请、并因此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。8 C.F.R. § 103.3。

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。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，即作为持有高级学位的专业人士或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。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。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益

豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业具有实质价值和 national importance；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质价值和 national importance，侧重于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有 national importance 时，本办公室考虑其潜在的前景影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

本办公室首先指出，记录不支持审理主任关于第二优先资格的结论。审理主任断言：“ 在本案中，[申]请人随表格I-140提交了证据，证明[他]已完成工商管理学士学位，因此符合持有高级学位的专业人士资格。 ”审理主任进一步表示：“ 因此，目前USCIS无需评估[申请人]是否也符合特殊能力外籍人士的资格。 ”条例将“ 高级学位 ”定义为“ 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。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（着重号为原文所加）。尽管条例还设想将“ 美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进工作经验 ”的组合视为等同于高级学位，但审理主任未说明申请人是否在其2015年的学士学位之后具备至少五年专业领域的渐进工作经验。同上。审理主任错误地认定仅凭学士学位即“ 使[申请人]符合持有高级学位的专业人士资格 ”。参见同上。因此，本办公室撤回审理主任关于申请人仅凭学士学位即符合持有高级学位的专业人士资格的结论。

由于本办公室仍认定记录未能证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。参见同上；另参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结论并非必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

A. 拟从事的事业是否具有 National Importance

申请人将拟从事的事业描述为一项计划，即“ 在 佐治亚州拥有并经营一家[音]乐[工]作室和[制]作[公]司 ”。申请人还表示，他将“ 以社会行动的形式，向处于不利社会经济状况的人群免费提供专业培训课程 ”。申请人提交了一份商业计划，其中详细说明申请人的音乐工作室将“ 服务以下受众：福音歌手；市场上的新艺人；独立歌手；独立乐队 ”。商业计划进一步概述了音乐工作室的服务，包括音频录制、音乐创作和音乐编曲

咨询、音频混音和母带处理、录音室乐手、配音和自动对白替换录制，以及音频工程和混音培训课程。商业计划重申了申请人的主张，即他将向公众提供免费讲座和儿童音乐课程。

商业计划声称，音乐工作室将在运营第一年雇用一名音响工程技术员、一名影视剪辑师、一名音视频技术员、一名摄像师、一名接待员和两名电工，到运营第五年再增加一名音响工程技术员、一名音视频技术员和一名摄像师，以及两名影视剪辑师，共计12名工人，包括申请人。商业计划进一步声称，它将创造约42个间接的艺术、娱乐和休闲工作岗位。

审理主任对Dhanasar第一项要件的讨论仅为：“ 第一项要件，实质价值和 national importance，已满足 ”，未作进一步分析。

在确定 national importance 时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估 national importance，本办公室侧重于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的 national importance 的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或在经济萧条地区具有其他重大积极经济效应 ”。同上 at 889-90。

申请人拟从事的经营音乐工作室和制作公司的事业似乎有利于申请人以及申请人将为其提供服务的客户或顾客。然而，记录未能证明在 佐治亚州经营音乐工作室和制作公司的拟从事事业如何在音乐录制、音乐创作或任何其他领域具有“ 国家甚至全球影响 ”。参见同上 at 889。同样，记录未能证明在 佐治亚州雇用包括申请人在内的共计12名工人，显示出“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区 ”。同上 at 889-90。本办公室认可申请人声称他将向当地公众提供一些免费服务，包括讲座和儿童音乐课程。尽管免费社区服务支持拟从事事业具有实质价值的结论，但记录未能证明拟从事事业如何可能具有Dhanasar的 national importance 标准所设想的那种更广泛影响。本办公室已审查了全部记录；然而，记录未能证明拟从事事业具有 national importance。参见同上。

基于上述讨论的理由，在审理主任的陈述表明拟议事业具有国家重要性的范围内，我们撤回该陈述。因此，记录不满足Dhanasar第一项要件。参见同上。由于记录未能确立拟议事业具有国家重要性，Dhanasar框架的其余部分已无实际意义。尽管如此，我们将处理上诉中呈交我处的拒批依据。

B. 申请人是否处于有利地位以推进拟议事业

转向审理主任所述的拒批依据，审理主任认定记录未能确立申请人处于有利地位以推进拟议事业，此为Dhanasar第二项要件的要求，具体理由是记录“ 未能证明[申]请人的工作构成其领域内成功或进展的记录，或已获得相关方对其工作一定程度之关注，从而达到使其处于有利地位以推进其拟议事业的水平。 ”

在上诉中，申请人重申其“ 在音乐行业拥有超过10年的工作经验 ”。他重申其此前在巴西经营过一家制作公司，并拥有为多位巴西录音艺术家以及电视和电台配乐担任音响工程技术员的经验。申请人还概述了其提供音乐和录音教学的经验。基于下文解释的理由，记录未能确立申请人处于有利地位以推进拟议事业。

Dhanasar设想了四项非穷尽性的一般因素，可用以证明个人处于有利地位以推进拟议事业：“ 个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

关于第一项因素，记录中包含以英语以外语言书写的文凭和学业成绩单的副本，并附有经认证的英文译本。如记录中的译文所示，该文凭表明[已隐去]巴西，授予申请人学士学位，“ 鉴于完成管理课程 ”。该文凭日期为2015年12月；然而，其表明申请人于2015年6月完成所述课程，并于同年8月毕业。学业成绩单则列出了申请人所学科目“ subjects ”的名称、课程的“ load ”值、其出勤百分比、介于“ 5.00 ”至“ 9.00 ”之间的未指明“ average ”，以及“ sufficient ”或“ approved ”的“ status ”。然而，该学业成绩单——以及记录其余部分——除科目名称外并未详述课程内容，也未以其他方式提供充分信息以确立“ 完成管理课程 ”可能使申请人为从事何种工作做好准备，以及其可能处于何种有利地位来从事该工作。参见同上。

与此相关，记录中包含以英语以外语言书写的宣誓书和证书的副本，并附有经认证的英文译本。如记录中的译文所示，这些文件表明申请人“ 于1998年2月至2000年2月在[已隐去]的钢琴免费课程中为学生，参加钢琴练习和理论课程 ”，其“ 于9月20日[已隐去]以八小时课程负荷就读 ”，以及其“ 于2013年1月24日至27日参加[已隐去]工作坊，课程负荷为40小时 ”。与上述文凭和学业成绩单类似，该宣誓书和证书——以及记录其余部分——除名称外并未详述分别为期两年、八小时和40小时的课程内容，也未以其他方式提供充分信息以确立其参加这些培训课程可能使申请人为从事何种工作做好准备，以及其可能处于何种有利地位来从事该工作。参见同上。

其次，记录中的宣誓书（英文译文）声称申请人“ 自2016年11月30日起至[2022年7月]在[已隐去]巴西的[已隐去]公司担任音乐制作人、音乐人和编曲人（自由职业者） ”，并且同时其于2014年9月至2022年9月期间在[已隐去]巴西的[已隐去]担任“ 管理员、音乐制作人、录音技术员和混音工程师 ”。然而我们注意到，两份宣誓书均未澄清申请人是全职还是兼职为两家公司工作，且我们依行政认知注意到[已隐去]巴西两地相距约300英里，这令人对申请人在多大程度上同时履行两地职责产生疑问。对申请人证据任何方面产生的疑问可能削弱为支持签证申请而提交的其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。在没有更多信息的情况下，关于申请人在相距约300英里的两个地点同时履行职责程度的疑问，削弱了工作经历宣誓书以及记录中其余证据的可靠性和充分性。参见同上。因此，记录未能确立申请人在[已隐去]巴西[已隐去]公司以及在[已隐去]巴西[已隐去]的工作经历在多大程度上使其为推进拟议事业做好准备。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

关于第二项因素，我们确认记录中包含一份商业计划书，已在上文讨论。然而，该计划书就申请人的未来活动模式或计划提供的具有证明力的信息极少。相反，该文件主要提供关于音乐录音行业和小型企业的概括性信息，并概述了申请人的资格和经验。

即使在该商业计划书涉及申请人未来活动模式或计划的范围内，其也包含任意、无依据、矛盾或在其他方面不可信的实质性信息，令人对其可靠性和充分性产生疑问。具体而言，该商业计划书估计运营前五年的预期总收入为8,641,639.20美元；然而，该估计增长是任意、无依据且矛盾的。该计划书预期“ 音频录音 ”、“ 音乐创作和音乐编曲 ”、“ 混音和母带处理 ”、“ 录音室乐手 ”以及“ 配音和ADR ”收入每年以1.35的乘数增长，而“ 培训 ”收入每年以1.2的乘数增长。该计划书未确立为何其预期六个收入类别中有五个在运营前五年每年稳定增长35%，而第六个类别仅增长20%，而非所有六个类别均增长20%、所有六个类别均增长35%，或任何其他预测增长趋势。此外，该商业计划书另行表明整体年增长率从运营前两年间的35%下降至第二至第三年间的25%、第三至第四年间的15%，直至第四至第五年间仅为5%；然而，前五个收入类别的年收入每年以1.35的乘数增长，直接与所述年增长率从35%下降至5%相矛盾。

无论这些任意、无依据且矛盾的增长预测如何，该商业计划书用于计算收入的基线具体要求以每小时400美元、每天八小时、每月22个工作日为起点的恒定收入。该计算错误地预期每个日历年有264（22 * 12）个工作日；然而，要达到收入目标，公司需要至少在三个周末日以相同产能运营，并需要额外的周末日来抵消落在工作日的政府、文化和宗教假日。此外，

即使商业计划书合理计算了录音室将运营的工作日数量，收入基线（以及增长预测）仍假设企业每个工作日将完整运营八小时，而未考虑取消或没有客户或顾客使用录音室服务的时段。记录未能确立为何这种从运营第一年第一天开始、连续五年不间断的恒定收入水平是可信的。

我们进一步注意到，商业计划书承认附近至少有20家竞争对手已经提供申请人公司将要提供的服务；然而，该计划书未确立为何其断言拟议事业将在公司运营前五年内产生超过800万美元的收入，尽管附近至少有20家竞争对手已向客户群提供这些服务。

基于上述讨论的理由，商业计划书中任意、无依据、矛盾或在其他方面不可信的实质性信息，令人对其可靠性和充分性产生疑问，并因此对记录中其余证据的可靠性和充分性产生疑问。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。因此，记录未能确立申请人的未来活动模式或计划表明其处于有利地位以推进拟议事业。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

关于第三个因素，记录未能证明申请人可能已为达成拟议事业取得何种进展。例如，上文讨论的商业计划以及记录其余部分均未指明申请人拟设立的录音室名称，因而无法确认申请人是否已如记录所述在佐治亚州注册经营，或是否以其他方式为达成拟议事业取得了进展。参见同上。我们特别注意到，申请人显然居住在佛罗里达州，与拟议营业地点佐治亚州相距甚远。

最后，我们确认记录（包括上诉时提交的信息）包含来自各个人或组织的意向函。然而，表达有意接受申请人服务的函件日期均在申请人于2022年11月提交I-140表格（外籍劳工移民申请）之后。申请人必须在提交申请时即确立其寻求该利益的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新的事实具备资格后获批。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。个人或组织是否有意接受申请人的服务具有实质性，因为该因素在Dhanasar第二项要件中被明确考虑。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。由于表达有意接受申请人服务的函件日期在申请人提交I-140表格之后，它们呈现了一套新的重大事实，不能且并未确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。记录亦未以其他方式证明申请人已获得潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，从而可能表明其处于推进拟议事业的有利地位。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

综上，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，此为Dhanasar第一项要件的要求；因此，其不符合国家利益豁免资格。作为独立的不可资格依据，由于记录未能证明申请人处于推进拟议事业的有利地位，此为Dhanasar第二项要件的要求，其不符合国家利益豁免资格。我们对记录是否满足Dhanasar第三项要件保留意见。参见Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。如上所述，我们对记录是否证明申请人符合第二优先类别资格亦保留意见。参见同上。

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以及所要求的第二项要件，我们认定申请人未能确立国家利益豁免资格，亦未在自由裁量上表明其应获该豁免。

裁定：上诉被驳回。