JAN102020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室非先例决定

案由：6455399 日期：2020年1月10日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名福音音乐人，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士成员以及作为具有特殊能力的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的个人的分类资格，且其未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。

在上诉中，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见，主张其符合EB-2分类及国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高等学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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，加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明具有特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管该法及有关规定均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在申请人已

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of

确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士成员

为符合持有高等学位的专业人士成员的资格，申请人必须证明其职业符合专业的定义，且其持有符合条件的高等学位。关于其职业符合专业定义，该法第101(a)(32)条的职业清单不包括音乐人，且申请人未证明美国学士学位或其外国同等学位是其职业进入的最低要求。

Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

此外，为证明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有“ [a]显示外国人拥有美国高等学位或外国同等学位的官方学术记录。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主信函形式的证据，显示外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。尽管申请人主张其于2010年在尼日利亚的大学获得文学学士学位，但其未提交该学位的证据。其亦未提供学术资历评估以证明上述学位等同于美国学士学位，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的。因此，申请人未证明其符合持有高等学位的专业人士成员的资格。

B. 特殊能力

申请人还主张，他至少满足作为特殊能力个人分类的三项监管标准。在驳回申请时，审理主任认定申请人满足了两项监管标准：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 项下的会员资格，以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 项下的成就认可。在上诉中，申请人主张他还满足另外两项标准：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 项下的十年全职经验，以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 项下的薪资。

我们审查了记录中的全部证据，并认定该证据不支持申请人至少满足三项要求的认定。尽管记录显示申请人在[已隐去]音乐视频奖上多次获得[已隐去]奖项，满足成就认可标准，但基于下文所述理由，我们不同意审理主任关于会员资格标准的决定。此外，如下文所述，申请人未能证明其满足十年全职经验和薪资标准。

1. 证据标准

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该外籍人士在其被寻求的職業中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)
记录中包含一封来自[已隐去]的推荐信，[已隐去]是尼日利亚一家唱片公司的总裁，其声称申请人“ 以录音艺术家、词曲作者、音乐作曲家、音乐总监、声乐教练和执行制作人的身份工作已超过十年。 ”[已隐去]的信中还写道：“ 该[已隐去]福音乐队是一个五人团体，成立于2000年，并于2004年正式注册为有限责任公司。[申请人]于2004年正式成为董事会成员，他在2004年至2008年间担任音乐总监。[申请人]自2010年起兼任公司执行秘书。 ”审理主任认定该信不足以证明申请人具有至少十年全职经验，因为该信“ 含糊不清，仅提供了年份，而未提供具体日期或时间范围。 ”

在上诉中，申请人提供了来自[已隐去]的第二封推荐信，其中列出了与申请人在[已隐去]工作相关的具体录音、制作和音乐发行日期。该信表明申请人“曾花了一段时间追求其他兴趣，直到2013年”，但未说明该时间段何时开始。此外，上述推荐信未就申请人在[已隐去]的工作经验是否为全职提供足够细节。在没有来自申请人雇主的更具体信息的情况下，其证据不满足本标准。

证明该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。
申请人提交了两封来自[已隐去]银行的电子邮件，通知[已隐去]有关其银行账户的信贷交易。此外，他提供了两张向[已隐去]和尼日利亚[已隐去]出示的发票。

为满足本标准，证据必须表明个人已获得表明其相对于同领域其他工作者具有所称特殊能力的薪资或服务报酬。4 上述信贷交易和发票涉及[已隐去]，而非申请人的具体收入。记录中不包含其在尼日利亚或美国的“薪资”或“服务报酬”的证据。在此，申请人未提供文件表明其收入相对于同领域提供类似服务的其他人而言表明特殊能力。基于上述，申请人未证明其满足本监管标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

记录中包含一封来自尼日利亚表演音乐家雇主协会（PMEAN）主席的信，确认申请人为会员。审理主任认定该证据满足本标准。基于下文所述理由，记录未反映申请人提交了足够的书面证据证明其满足本标准，审理主任关于此问题的认定将被撤回。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“专业”定义为“任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业。”上述PMEAN主席的信讨论了申请人的音乐才华和成就，但未表明PMEAN的会员群体由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成，也未表明PMEAN在其他方面构成专业协会。因此，申请人未证明其满足本标准。

基于上述理由，申请人未表明其至少满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项监管标准中的三项。

4 参见 USCIS 政策备忘录 PM-602-0005.1，《对随某些 I-140 表格申请提交的证据的评估；对裁决者现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM 更新 ADJ J-14 21（2010年12月22日），
https://www.uscis.gov/legal-resources/po I icy-memoranda。

2. 可比证据

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii) 的法规允许在上述标准“ 不 readily 适用于受益人职业 ”时提交“ 可比证据 ”。申请人应解释为何未提交可满足 8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii) 中至少三项标准的证据，以及为何其提交的证据与 8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii) 所要求的证据“ 可比 ”。5

在上诉中，申请人主张全部证据表明：

[他]通过提交的可比证据完全满足法定要求。[申请人]提交了可信证据，证明其作为拥有超过十年经验的艺术家身份；其在该领域通过媒体和同行因其知名度而获得广泛认可，包括众多演出、录音和视频；以及其已获得表明特殊能力的报酬。

关于申请人在该领域的经验年限、报酬和认可，我们的决定和审理主任的决定均在 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(D) 和 (F) 的监管标准下讨论了这些证据。在此，申请人未证明 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的标准不 readily 适用于其职业。6 他未充分解释为何未提交可满足六项监管标准中至少三项的证据。因此，申请人未表明其可依赖可比证据。

总之，证据未证明申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中至少三项标准，或满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii) 的可比证据要求，并已达到特殊能力分类所需的专业水平。

C. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）符合国家利益。审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架中规定的三项要件中的任何一项。

关于申请人根据 Dhanasar 第一项要件提出的资格主张，他表示打算“ 将折衷非洲福音音乐广泛传播到美国各地，推动前沿，让更多美国人发现非洲音乐的优美声音，尤其是在用于赞美上帝时。 ”申请人进一步表示，其拟议事业涉及“ 提升所有人民并加强非洲与美国人民之间的联系。我打算建立我在美国的客户网络，主要是教会、基督教组织、个人以及非洲裔社会团体。 ”此外，申请人主张其拟议事业将“ 促进对丰富跨文化音乐表演的需求，同时将我们的影响扩展到整个北美的个人和组织

5 参见 USCIS 政策备忘录 PM 602-0005.1，同上，第22页。
6“ 关于 8 CFR 204.5(k)(3)(ii) 中描述的六项客观标准中的任何一项不 readily 适用于外籍人士职业的一般性主张不具有证明力，应予以折扣。 ”参见 USCIS 政策备忘录 PM-602-0005.1，同上，第22页。

……我打算在美国寻求机会，以造福两地的方式发现新人才，并使他们走上成功的音乐职业生涯。”我们同意审理主任的意见，即申请人旨在推广非洲本土音乐和折衷福音音乐的拟议事业具有实质价值。

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“外国国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“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内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显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

为评估申请人拟议的事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图在美国推广一种有价值的文化艺术形式，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 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。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将足以超越其基督教和社会组织网络，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响美国文化利益或我国音乐产业。

此外，尽管申请人声称将其音乐带到美国“将为国家带来净经济利益”，但他未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人的项目给美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业如 Dhanasar 先例决定第一项要件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。因此，对其根据 Dhanasar 所述第二和第三项要件的资格进行进一步分析将无实际意义。

111. 结论

申请人未证明其满足作为持有学位的专业人士或作为特殊能力个人的分类监管要求。此外，由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其有资格或 otherwise 作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

基于上述原因，上诉将被驳回，每项原因均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。