AUG192021_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：17977880 日期：2021年8月19日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名青年牧师，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对附属于该EB-2分类的工作邀请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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张她有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人有责任证明其寻求的移民福利的资格。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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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之外籍人士或具有特殊能力之外籍人士。——

(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，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请的豁免——

(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)项关于外籍人士的科学、艺术、专业或商业领域服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管该法及有关规定均未界定“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的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立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批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外籍人士拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外籍人士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，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外籍人士。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，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；实现拟从事事业的任何进展；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，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。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外籍人士资格的性质或拟从事的事业，该外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士贡献中的国家利益是否

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 Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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，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。3

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士

审理主任未就申请人作为持有高等学位的专业人士的资格作出裁定。记录显示申请人拥有相当于外国高等学位的学历。因此，申请人符合持有高等学位的专业人士资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和(3)(i)(A)。

B. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已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。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未充分证明其符合Dhanasar分析框架下的资格。

第一项要件涉及具体拟从事事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份“ 目的与计划声明 ”，表明她打算“ [协助重组位于[已隐去]马里兰州的[已隐去]青年部的结构]，以促进参与并鼓励他们就生活方式改变和可改善生活质量和良好健康的选择作出知情决定。 ”此外，她列出了各种计划，如：“ [制定]方案并执行规范青年中有益道德和健康行为的策略 ”、“ [开展]研究并编写将用于青年部准备信息和教导的学习材料 ”，以及“ [组织]祈祷步行活动，与主任牧师安排将健康信息纳入讲道中。 ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人更新了其拟从事的事业并主张：

我作为青年外展牧师的职责，将主要关注全美移民家庭的青年和年轻成年人，尤其是来自尼日利亚和西非各国的。这些家庭和年轻成年人尤其易受伊斯兰激进化的影响，并可能被招募加入设在美国的恐怖组织，这显然违背国家利益。

……作为青年外展牧师，我将组织外展活动并组织支持小组，以帮助影响美国的穆斯林和非穆斯林青年。

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

正如在尼日利亚北部一样，我还打算利用我的正规教育，在担任青年外展牧师一职中，在当前抗击阿片类药物滥用流行病方面发挥作用。

……作为一名在文化能力方面多才多艺的青年外展牧师，加之我的公共卫生知识，以及作为一个拥有巨大热情帮助青年培养良好心态的人，再加上我在与不同文化背景青年合作方面的丰富经验，我具有优势帮助我们的青年远离那些社会恶习，从而帮助他们作出健康决定。这类服务具有国家重要性，因为没有任何国家希望其大多数人口被诊断患有精神疾病。

申请人在上诉中主张：

[她]是一名持证医学实验室科学家。她能够有效地将她的学术训练、生活和职业经验结合起来，从而在美国非常有益。她现任和前任雇主的推荐信证明了她能够并愿意承担作为青年外展牧师所需的职责。

审理主任认定，申请人已证明其拟议事业的实质价值，且案卷记录支持该结论。基于下文所述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业具有国家重要性。

在判断国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人必须证明其提供具体青年外展事工服务具有国家重要性，而非证明青年外展、青年事工服务或她打算从事的其他社会或宗教行业具有国家重要性。在 Dhanasar 案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

如上所述，申请人在上诉中强调其“ 学术训练、生活和工作经验 ”。然而，申请人在其领域的经验、技能和能力涉及 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人士本人 ”。同上，第890页。此处的问题是她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。

为评估申请人的拟议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。申请人在提交申请时或在对补证通知（RFE）的答复中，均未指出哪些证据证明其拟议事业的国家重要性方面。在上诉中，申请人提供了此前已提交的文件以及新提供的证据，例如来自[已隐去]的“青年事工手册”、由申请人讲授的[已隐去]课程的报名表以及推荐信。然而，我们不会在上诉中首次考虑该证据，因为它未在审理主任面前提交。见 Matter of Soriano，19 I&N Dec. 764，766（BIA 1988）（规定若“申请人已被告知所需证据并获得合理机会在驳回前为其记录提供该证据，我们不会为任何目的考虑上诉时提交的证据”，且“我们将基于[首席]面前的诉讼记录裁决上诉”）；另见 Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533（BIA 1988）。无论如何，该证据并未表明申请人提供青年外展服务的拟议事业将充分延伸至[已隐去]之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

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 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。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就业创造的充分信息或证据的情况下，案卷记录并未表明申请人青年事工服务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，申请人的拟议事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于案卷中的文件未能证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后 otherwise 应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。