AUG232023_04B5203 · 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：2802213 7 日期：2023年8月23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）

申请人是一名牧师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《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，认定申请人不符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，且她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进行重新审查（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

高级学位是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该专业领域五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了

1 专业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。该法第101(a)(32)条。

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）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [一份]官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了她于2021年8月7日从[已隐去]大学获得的基督教领导学文学硕士学位。然而，申请人是在提交申请之后才获得硕士学位的。3 资格必须在提交申请时予以证明。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)。

或者，申请人可提交“ [一份]官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位，以及以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该外籍人士在其专业领域拥有至少五年学士学位后逐步晋升的经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。审理主任承认申请人持有相当于美国学士学位的外国学位，但认定她提交的前任雇主信函未能显示其在其专业领域拥有至少五年学士学位后逐步晋升的经验。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人最初提供了一份2011年5月的[已隐去]证明，称她“ 曾为本机构雇员，相关信息如下 ”：

成立日期：08/27/2009

离职日期：05/11/2011

合同类型：全职，依据第50号法律

担任职位：分行经理

部门：Proc. and Formac. Oficinas Reg. Bogota

2 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自由裁量性质）。
3 本事项中的申请于2021年1月22日提交。

申请人还提交了一份2020年9月的[已隐去]证明，称她“以全职合同受雇于本机构，期间为1995年6月8日至2007年12月25日，其最后职位为专业职位，在信用评估部门。”4 审理主任的RFE解释称，该信函不充分，因为它未提供“公司的完整地址、[申请人]经验的描述以及具体职责”。作为回应，申请人表示[已隐去]的一名代表告诉她，“银行无法出具带有其地址的信函，也无法以所提供的原始格式以外的任何其他格式出具。”

在否决申请时，审理主任解释称，“[逐]步晋升的经验必须由现任或前任雇主的信函予以记录，信中须给出雇主的名称、地址和职称，以及[申请人]经验的描述。”8 C.F.R. § 204.5(g) 的相关部分规定：

有关符合条件经验或培训的证据应以现任或前任雇主或培训者的信函形式提供，并应包括撰写人的姓名、地址和职称，以及对该外籍人士所履行职责或所接受培训的具体描述。如果此类证据无法获得，则将考虑与该外籍人士经验或培训有关的其他文件。

审理主任的决定进一步指出，申请人未“提供次要证据”，例如银行前任经理或雇员“愿意提供所需信息”的陈述。此外，审理主任表示，申请人的银行经验不属于其专业领域，即“牧灵事业领域”。

在上诉中，申请人提供了一份2022年12月的[已隐去]证明，称她“通过一份无固定期限合同于1995年6月8日至2007年12月25日期间向该实体提供服务，其最后担任的职位为信用评估部门专业一级。”虽然这份更新的证明标明了银行的地址，但并未包含对其所履行职责的具体描述。参见8 C.F.R. § 204.5(g)。该证明也未表明她在[已隐去]的经验在其专业领域是逐步晋升的。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。由于申请人未提交其雇主信函，具体描述其职责以显示其在其专业领域拥有至少五年学士学位后逐步晋升的经验，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能证明其作为持有高级学位的专业人士的资格。

B. 国家利益豁免

剩余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。5 审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 先例决定中规定的第一项和第三项要件。

4 该证明未包含银行的地址。
5 8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii) 的相关部分规定，“[为]申请[国家利益]豁免，申请人必须一式两份提交表格 ETA-750B，外籍人士资格声明。”或者，美国公民及移民服务局将接受表格 ETA 9089（永久就业证明申请）的 J、K 和 L 部分。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-

在其上诉书面论证意见中，申请人主张她依赖于审理主任在RFE中的陈述，即她已提交足以满足 Dhanasar 框架第一项要件的证据。因此，她主张，她在回应RFE时“ 未提交关于实质价值和国家重要性的额外证据。基于申请人对USCIS陈述的有害依赖而否决其申请是不公平的，应通过本上诉予以纠正。 ”本办公室同意申请人的意见，即审理主任的RFE本应告知她其未满足 Dhanasar 框架的第一项要件，并给予她机会就其所拟议事业的国家重要性提交进一步信息和证据。无论如何，申请人已有机会在上诉中就审理主任决定的第一项要件分析作出回应，且本办公室基于重新审查（de novo）审查记录。参见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. at 537 n.2。基于下文所述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于她拟从事的工作，申请人表示她打算继续在德克萨斯州[已隐去]担任牧师主持教会礼拜。她还计划通过她在[已隐去]药物滥用预防方面的工作，向更大范围的[已隐去]社区提供"她的排毒与康复项目"。申请人进一步陈述：

~----------~每周日在Studio Movie Auditorium——Town and Country举行礼拜。此外，我每周二在线、每15天在礼拜后的周日线下举办我的12周排毒与康复项目，目前有9名参与者……我确信我能够以多种方式对社区产生积极影响。排毒与康复项目……旨在通过治愈参与者过去的创伤来消除他们的自我毁灭行为。我专注于治愈人们面临的各种问题：财务危机、不安全感、抑郁和焦虑、婚姻和育儿问题、慢性压力、愤怒和恐惧，以及其他阻碍人们前进的问题。

申请人提交了其针对[已隐去]的战略计划。6 该计划包括有关其事工及其服务、社区合作伙伴关系、财务预测和预估、对申请人资格和经验的讨论，以及人员计划的信息。虽然她的计划未提供未来人员配置估计，但提供了收入预测：2023年12月为9,260美元，2024年12月为9,789美元，2025年12月为10,348美元，2026年12月为11,241美元。

记录中包含有关阿片类药物成瘾和COVID-19危险、COVID-19对康复中人群的独特挑战、疫情期间的暴饮及其应对办法、COVID-19期间的亲密伴侣暴力、疫情期间家庭虐待的增加，以及COVID-19大流行期间心理健康和自杀意念的信息。此外，申请人提供了讨论休斯顿犯罪和暴力、休斯顿发生的不幸事件（这些事件

第5章。由于申请人未提交上述任一表格，她未正确申请国家利益豁免。
6 记录中包含与申请人组建和运营该教会有关的文件，包括其作为501(c)(3)组织的美国国税局免税地位和雇主识别号码、租赁协议、签到表，以及其活动的其他证据。

对儿童心理健康造成了不利影响、贫困与心理健康，以及心理与财务健康之间的联系。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的工作具有实质价值。

此外，申请人提供了来自C-V-、J-C-R-、E-S-、W-R-D-、P-T-博士、D-G-、P-H-、P-R-M-、M-P-、D-O-、J-C-C-博士、C-J-、S-O-、M-A-、R-R-和C-B-的支持信，这些信件讨论了她的教育背景、事工技能、教会和社区活动以及成瘾康复项目。然而，申请人在其领域的知识、技能和努力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将关注点从拟从事的工作转移到外籍国民本人"。Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体工作根据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。上述信件未包含充分的信息和说明，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人作为牧师以及为创伤和药物滥用受害者提供社区服务的具体拟从事工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟从事工作的国家重要性。审理主任指出，申请人未能表明其工作产生超出其教会社区和信众的更广泛影响。此外，审理主任表示，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"、提供"重大积极经济影响"或"将广泛增进社会福利"。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟从事的工作具有国家重要性，因为"美国正遭受心理健康危机"、"自杀率和用药过量率极高"，且"用药过量率在COVID大流行期间急剧上升"。她声称其工作将服务于"西班牙语社区"，该社区"在美国历史上因系统性种族主义以及西班牙裔社区对不讲西班牙语和/或不理解其文化规范者的不信任而长期得不到充分服务"。申请人还主张，其"项目的参与者将解决他们的心理健康和药物滥用问题。这可以说将使[申请人的]客户成为社会的生产性成员，因为他们将能够重返劳动力市场或以更高水平参与劳动力市场竞争"。此外，申请人声称其项目"有望使参与者停止使用非法物质。这同样为美国带来经济利益，因为社区健康资源的使用应当减少"。再者，申请人主张其项目实施的一个地点位于"经济萧条地区"，因此有助于我国未来的经济增长。

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"外籍国民拟从事的具体工作"。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟从事工作的"更广泛影响"，并且"一项工作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. 我们还指出，"一项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的工作，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"。Id. at 890。

为评估申请人拟从事的工作是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作"潜在未来影响"的证据。虽然申请人的陈述反映了其向客户和信众提供有价值的康复和事工服务的意图，但她未提供充分的信息和证据以表明其拟从事工作的未来影响达到国家重要性水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能表明其拟从事的工作将充分超出其康复项目或教会会众的范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、美国公共卫生或美国社会福利。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体工作具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式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计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未能表明申请人社区项目对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。Id. at 890。因此，申请人拟从事的工作不符合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工作具有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根据Dhanasar所述第三项要件是否具备资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定"）；see also 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

申请人未能证明其满足作为持有高级学位的专业人士分类的监管要求。此外，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。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。