JUL062023_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：25672784 日期：WL. 06, 2023

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）

申请人是一名神父，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位offer要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人虚假陈述了重大事实，1 因此记录未能证明对所需职位offer的豁免、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现由我们审理上诉。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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，且由于记录中的证据未能证明申请人符合我们首次在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中阐述的分析框架下对职位offer要求、从而对劳工证的豁免资格，我们将驳回其上诉。

1 记录显示，美国乌克兰东正教会免去了申请人的圣职，将其从神职人员名单中除名，并撤销了其主持教会礼仪和圣事的授权。由于申请人在其明显被免职之日之后仍自称神父，审理主任作出了故意虚假陈述的认定。申请人在上诉中称其不知道自己已被免职。因此，目前构成的记录包含一项未解决的事实冲突，不支持审理主任关于故意虚假陈述的认定，我们特此撤回该认定。尽管如此，申请人在本事项中陈述的明显时间点反映出，关于申请人是否虚假陈述自身存在合理的事实疑问。换言之，我们撤回审理主任的认定，并非因为我们认定不存在故意虚假陈述，而是因为目前存在的记录尚未充分发展到足以支持该认定。申请人应准备好在本案或任何未来的移民程序中就其陈述的真实性作出说明。

一、法律

虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在 Dhanasar 中为审理国家利益豁免申请设定了三部分分析框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情对归类为 EB-2 类别的申请人批准对职位offer、从而对劳工证的国家利益豁免，前提是其证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一部分，实质价值和国家级重要性，聚焦于该非公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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二部分将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三部分要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位offer或该申请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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，总体权衡，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人随其国家利益豁免申请提交了其神学硕士学位及附件的副本、美国乌克兰东正教会签发的证明申请人在2021年10月31日之前为神父的身份文件、关于美国乌克兰东正教会的公开信息、其简历，以及若干与申请人作为神父的服务和资格相对应的信件和证书。审理主任签发了补充证据请求（RFE），以便申请人补充记录中任何可证明其符合 Dhanasar 分析框架资格的文件或信息。申请人提交了来自[已隐去]大学[已隐去]社会学教授[已隐去]的专家意见、一份个人陈述、一份教育评估，以及若干

支持性推荐信，以回应 RFE，希望证明其符合 Dhanasar 分析框架的资格。

目前构成的记录支持将申请人归类为 EB-2 分类下的高级学位专业人士。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。审理主任认定申请人的事业具有实质价值，记录支持该结论。因此，唯一需要处理的问题是申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟从事事业的国家级重要性。

申请人拟从事的事业是担任神父。申请人为回应 RFE 提交的个人陈述详细说明了其事业，并表示其打算继续在康涅狄格州[已隐去]的美国乌克兰东正教会担任神父。申请人提出，通过提供“ 情感和精神支持 ”为其教会社区提供“ 持续的精神关怀 ”，该支持表面上植根于其自称所属神职人员的美国乌克兰东正教会。2

在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻求拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”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级重要性。 ”同上，at 890。

记录中的证据不支持该事业的国家级重要性。记录未充分描述，向康涅狄格州美国乌克兰东正教会信徒的精神需求提供牧灵服务，将如何产生更广泛的国家或全球影响，达到国家级重要性的水平。3 且记录未证明拟从事的事业对美国或美国利益产生任何预期的重大积极经济影响。

申请人为支持其拟从事事业而提出的大部分论点源于乌克兰入侵危机的影响。申请人于2021年1月25日提交了申请。该

2 在分析Dhanasar第一项要件下的资格时，我们聚焦于拟议事业。Dhanasar，第889页。并且，由于我们已认定申请人的拟议事业未达到国家重要性的水平，申请人作为美国乌克兰东正教会神父的身份有效性并不相关。其作为获授权神父的身份与根据Dhanasar分析框架第二项要件分析其推进拟议事业的能力相关，而我们目前无需就此作出结论。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）。

3 申请人提交的许多文件在证明拟议事业的国家重要性和实质价值时，侧重于其个人成就和专长。需要注意的是，申请人的成就和专长与Dhanasar第二项要件更为相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Dhanasar，第889页。

乌克兰入侵危机直到2022年2月24日才开始，即约13个月之后。由于在申请人提交申请之时与乌克兰入侵危机开始之时之间的13个月期间没有任何事先警告或预期，申请人帮助受伤乌克兰士兵和战争难民的事业需求不可能被预见。因此，我们以相当程度的怀疑态度看待申请人在对补证通知（RFE）的答复中对其拟议事业轮廓的表述。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。参见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合要求而对申请作出实质性变更。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。可信度问题可能严重削弱申请中所含的陈述以及所提交支持证据的可靠性。参见Matter of Ho，19 I&N Dec. 582，第591页（“对申请人证明的任何方面产生的怀疑可能导致对为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估”）。此外，申请人未提供充分证据证明乌克兰入侵危机对其会众的影响。且证据未描述存在任何寻求申请人通过其事业提供服务的乌克兰战争难民或士兵。即使存在此类个人或未来可能存在，证据也未描述照顾受伤乌克兰士兵和难民的精神需求如何能比照顾其他平信徒的宗教需求更能达到国家重要性的水平。

申请人提交的专家意见未阐明申请人的拟议事业如何达到国家重要性的水平。美国公民及移民服务局（USCIS）可自行决定将大学、专业组织或其他来源提交作为证据的咨询意见陈述用作专家证言。参见Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上。此外，当提交信函以支持企业家的业务、商业计划、产品或技术的实质价值时，信函应来自相关第三方审查者，如潜在投资者、零售商或其他行业专家。专家意见的作者是社会学教授，似乎与申请人的神学、宗教或精神事业领域无关。该撰写者的学术兴趣领域为社会学、犯罪学、越轨行为、性别和性取向。他们指出其“在评估正式教授晋升档案方面的专长”以及作为“多元化顾问”的服务。但从记录中不清楚这如何使其有资格就申请人拟议事业对位于[已隐去]康涅狄格州的美国乌克兰东正教会信徒的精神需求进行牧养的国家重要性发表意见。该撰写者的信函指出了申请人事业可能潜在受益的几个不同领域，包括解决神职人员短缺、4改善心理健康、“实质积极经济影响”、COVID-19复苏、减少系统性种族主义、增加弱势社区的向上机会和流动性、推进国际发展和全球人道主义工作、加强多元主义和尊重宪法保障、有益于儿童教育、促进健康和稳定家庭关系。

4 国家利益豁免并非旨在解决劳动力短缺。此外，简化程序允许非营利宗教组织或其附属机构在美国以基于就业的第四优先移民类别雇用非公民担任牧师、从事宗教职业或其他宗教职业。移民和国籍法（该法）第203(b)(4)条，8 U.S.C. § 1153(b)(4)。旨在解决劳动力短缺的其他移民选项（如劳工证程序）的不切实际性，根据Dhanasar分析框架的第三项要件进行评估。

实质上，该撰写者试图在灵性对广泛重要问题和人类祸害的有益影响（如改善心理健康和减少种族主义）之间建立关联。但该撰写者所识别出的广泛潜在“ 益处 ”稀释了申请人的拟议事业，因为它们与申请人拟议事业——即对位于[已隐去]康涅狄格州、根植于申请人所信奉的乌克兰东正教的美国乌克兰东正教会信徒的精神需求进行牧养——并不相关。

首先，该撰写者将宗教和灵性互换使用，而二者并不相同。该撰写者自己引用的发表于《心理学前沿》的源材料将灵性区分为“ 一种更一般、无结构、个性化且自然发生的现象，即一个人寻求自身与更高力量或目的之间的亲近和/或联系 ”。但申请人拟议事业所根植并内在关联的宗教——乌克兰东正教基督教——并非“ 一般的、无结构的、个性化的和自然发生的 ”。它是一个具体的、有结构的、规则驱动的且发展完善的建构。

例如，该撰写者讨论了灵性工作的重要性及其对心理健康的益处。但记录中没有任何证据表明，在诸如位于[已隐去]康涅狄格州、根植于灵性的普通乌克兰平信徒中的乌克兰战争难民和受伤乌克兰士兵这样离散人群中改善心理健康，如何牵涉到上升到国家重要性水平的更广泛问题和关切。事实上，该撰写者仅以一般性术语谈论灵性与心理健康之间的联系。该撰写者基于一项探索灵性与心理健康和福祉之间联系的摘要研究的断言，未提供关于更广泛影响或拟议事业潜在预期经济影响达到国家重要性水平的有意义分析。

而当该撰写者确实写到宗教时，其以抽象和一般的方式对宗教对教育、健康和家庭关系的影响发表意见。他们未指明任何具体宗教或任何具体宗教工作与申请人努力完成的具体工作相关。因此，该撰写者的分析无效。该撰写者的意见未证明申请人神职工作的更广泛影响，以及其具体宗教工作（而非仅一般宗教）如何以国家重要性水平影响教育、健康和家庭关系。

而该撰写者试图归因于申请人拟议事业的“ 实质积极经济影响 ”并不明确。该撰写者似乎将美国境内可设于教堂、犹太会堂、清真寺、寺庙和小礼拜堂中的各种宗教团体（表面上对应基督教、犹太教、伊斯兰教等信仰）描述为一个松散联系的群体，通过光顾零售场所、建立教育机构以及推广宗教饮食限制以使餐馆在其场所提供合规食品来影响经济。首先，记录未充分支持宗教人士与经济活动之间的具体联系。即使是非宗教人士也会购买商品和服务（零售）、进入小学、中学和高等教育机构（教育），并在前往餐饮场所时遵守饮食限制（无麸质、奶蛋素食、生酮）。此外，该撰写者在其意见中未解释，从事金融交易以满足这些日常需求的宗教人士，如何比非宗教平信徒从事

相同活动。案卷未反映宗教人士的经济活动如何在任何地方促成就业增长，更不用说在经济困难地区。但撰写人陈述的关键缺陷在于其忽略了分析申请人拟议事业的影响。申请人的事业，就其现状而言，并非一个多信仰企业。它是一个计划，即作为美国乌克兰东正教会的牧师运作并照护其会众。案卷未包含充分证据，反映源于申请人具体事业的实质性积极经济影响，以及该影响如何上升到国家重要性层面。

撰写人在其意见中用一节篇幅概述了一项白宫倡议，即与基于信仰的组织和邻里组织合作，以应对疫情恢复、应对经济复苏、打击种族主义、增加弱势和处境不利群体的机会、推进多元主义、推进国际发展和全球人道主义工作，并尊重宪法保障。白宫倡议的存在对申请人拟议事业既不带来益处也不带来不利。该白宫倡议是白宫的倡议，而非申请人的倡议。案卷中没有证据将申请人的事业与白宫倡议联系起来。申请人未参与白宫倡议。白宫倡议是世俗性的；它不限于任何单一宗教。而且白宫倡议的目标与申请人向康涅狄格州美国乌克兰东正教会信徒提供精神需求服务的目标并不对应。

由于案卷不支持申请人事业的更广泛影响或任何上升到国家重要性层面的积极经济影响，我们只能认定其未证明符合Dhanasar框架第一项要件下的国家利益豁免资格。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其不值得对豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）行使有利裁量权。我们保留申请人是否在Dhanasar分析框架其余要件下证明资格的问题。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. at 25 and Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7. 因此我们驳回申请人的上诉。

裁定：上诉被驳回。