MAR182024_05B5203 · 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：30113832 日期：2024年3月18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）

申请人是一名被按立的牧师、一名音乐家和一名钢琴演奏者，寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为拥有高级学位的专业人士成员，并寻求对此分类所附工作要求（即劳工证要求）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，认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，并且总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。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（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

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，即作为高级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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 高级学位 ”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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步积累的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”指该法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，1 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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、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。

科学、艺术或商业领域的“特殊能力”指显著高于该科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类类别的文件。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业水平。3

一旦申请人证明其作为拥有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的人士符合资格，他们随后必须证明其值得“在国家利益”下对工作要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了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4 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将重点从拟议事业转移到该个人。为确定他们是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：他们的教育、技能、知识和在相关或类似努力中的成功记录；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。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，本办公室可评估以下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业，他们获得工作机会或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人

2 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认此两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

可用，美国仍将从他们的贡献中受益；以及对他们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起来确立，总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

申请人拟在美国担任宗教教育主任和牧师，并在宾夕法尼亚州[已隐去]创办一所音乐教会。

A. EB-2签证分类

如上所述，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级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。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。申请人主张以高级学位专业人士身份符合EB-2签证分类的资格。审理主任认定，申请人符合EB-2签证分类的高级学位专业人士资格，因为她拥有相当于美国学士学位的外国学位。然而，记录并未显示申请人具有其所寻求专业领域的五年逐步积累的经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

申请人提交了来自乌兹别克斯坦以[已隐去]命名的[已隐去]的文凭和成绩单，显示她于2007年至2010年在该音乐学院完成了钢琴学习，并于2010年获得钢琴文凭。Virtuoso Evaluations 编制的学历评估报告表明，该音乐学院的文凭等同于美国认证大学授予的音乐艺术副学士学位。

申请人还提交了来自[已隐去]的文凭、证书和成绩单，显示她于2017年至2022年在该大学完成了圣经研究学习，并于2022年获得圣经研究证书以及圣经与神学研究文凭。记录显示，申请人拥有美国圣经与神学研究学士学位。
申请人提供了一份由[已隐去]主席出具的证书，其中说明申请人于2014年至2016年（三年期间）在[已隐去]残疾人社会互助协会担任行政人员。该证书并未显示申请人在2022年获得学士学位后具有该专业领域的逐步积累经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的条例规定，美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步积累的经验，应被视为等同于硕士学位。因此，8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 要求申请人在获得学士学位后具有五年逐步积累的经验。

尽管申请人拥有美国学士学位，但她未能证明其在2022年获得学士学位后具有该专业领域五年逐步积累的经验。

因此，她不符合作为拥有高级学位的专业人士成员的EB-2签证分类资格。

在提交申请时，申请人并未主张作为特殊能力个人符合EB-2签证类别的资格。在上诉中，申请人亦未主张作为特殊能力个人符合EB-2签证类别的资格，且未提交支持性证据。因此，我们无需就申请人是否作为特殊能力个人符合EB-2签证类别资格作出裁定，如日后有需要，我们将保留此问题留待将来审议。5

B. 国家利益豁免

审理主任认定，申请人拟从事的宗教主任和牧师工作具有实质价值，且申请人具备良好条件推进该拟议事业。但审理主任认定，证据未能充分证明申请人的拟议事业具有国家重要性，且权衡之下，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，且其通过拟议事业为美国带来的利益超过劳工证程序本身所固有的利益。

申请人主张，其拟在美国担任宗教领袖和牧师的拟议事业具有雇用美国工人和支持当地劳动力的重大潜力，因为她将雇用一名行政助理管理教会日常运营，以及一名会计师处理教会的财务事务。为支持该主张，申请人提供了关于秘书和行政助理的摘要、加利福尼亚州某教会招聘教会行政助理的招聘启事、美国宗教工作者的就业和工资统计数据，以及来自多个网站的教会会计入门指南。

虽然所提交的文件提供了关于秘书和行政助理的一般信息、教会会计的基本信息以及美国宗教工作者的就业和工资统计数据，但这些文件并未证明雇用一名行政助理和一名会计师将如何为我国带来实质性的积极经济影响。申请人未提供充分证据证明其教会将在经济萧条地区雇用大量工人，或证明其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来实质性经济利益。申请人亦未证明，因她担任宗教领袖和牧师的服务而带来的教会收入增长将对地区或全国的经济活动产生实质性影响。在Dhanasar案中，我们指出，具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响（特别是在经济萧条地区）的事业，

5 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对作出其结论所不必要的问题作出认定 ”）；另参见 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）。

例如，很可能被理解为具有国家重要性。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

此外，申请人主张，其作为宗教主任的拟议事业将广泛增进社会福利，因为她计划建立食品银行、组织食品募捐活动，或与当地组织合作向社区中有需要的人分发食品。申请人进一步表示，通过防止食物浪费并确保营养食品留在社区内而非最终进入垃圾填埋场，其拟议事业将对环境和面临食品不安全状况的个人的福祉产生重大影响。为支持该主张，申请人提交了关于美国农业部紧急食品援助计划的信息、一篇关于通过喂养饥饿人群减少浪费食物的文章、一份讨论信仰类非营利机构通过食品促进其社区健康和福祉所发挥重要作用的报告、关于食品不安全和饥饿的文章、一篇关于成年人食品安全、慢性疾病和健康的文章，以及一份关于信仰类组织在社区发展中所作贡献的报告。

这些文章和报告支持以下观点：由美国政府、教会或其他信仰类组织提供的食品援助计划减少食物浪费并促进面临食品不安全状况的个人的健康和福祉。然而，申请人未证明其建立食品银行或组织食品募捐活动并向社区中有需要的人分发食品的拟议事业将如何对更广泛的环境或更广泛的美国人口的健康和福祉产生重大影响，而非仅仅惠及社区中有需要的人以及将由申请人教会服务的人。在Dhanasar案中，我们指出，我们寻求拟议事业的更广泛影响，且某项事业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。参见 id. at 889。

申请人进一步主张，其作为教会主任的拟议事业将帮助女性从身体、情感或性虐待或酒精或药物成瘾中康复，因为她计划建立一家信仰类康复中心。她补充说，她将建立一个支持系统，通过支持小组、导师计划和同伴支持网络帮助美国人应对康复挑战。她表示，她可以通过与美国政府机构药物滥用和精神健康服务管理局（SAMHSA）合作并评估拨款来获得资助以支持康复中心的运营，该机构致力于推进行为健康。她主张，该拟议事业将惠及与成瘾作斗争的个人，减轻政府资源的负担，并为国家的整体经济福祉作出贡献。申请人主张，其帮助遭受毒品和药物滥用之苦的美国人的拟议事业具有国家重要性，因为它与SAMHSA的信仰类和社区倡议相一致，且美国的毒品和药物滥用是一个影响各行各业人士的普遍问题。为支持该主张，申请人提供了一项关于药物滥用、宗教和灵性的研究、美国药物滥用统计数据、田纳西州应对该州药物成瘾的信仰类倡议，以及一篇关于信仰类成瘾治疗项目的文章。

虽然这些研究和文章提供了信仰类成瘾治疗项目的益处，但申请人未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。我们承认，毒品和药物滥用在美国是一个普遍的严重问题，宗教和灵性

在预防和治疗药物滥用及维持戒断方面发挥着强大作用。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注外国人拟从事的具体事业。参见 id. 因此，申请人必须以优势证据证明其建立信仰类康复中心并帮助女性从身体、情感或性虐待或酒精或药物成瘾中康复的拟议事业具有国家重要性。申请人未证明其拟议事业将对更广泛的精神健康行业产生影响，或将为美国当前的毒品和药物滥用问题提供解决方案，而非仅仅惠及其康复中心所服务的患者或客户。遗憾的是，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架第一要件中的国家重要性要素。

由于案卷中的文件未能充分证明其拟议事业的国家重要性（如Dhanasar先例决定第一要件所要求），申请人未确立国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格将无实际意义，如日后有需要，我们将保留这些问题留待将来审议。6

III. 结论

申请人未证明符合基础EB-2签证类别的资格，即既非高等学位专业人士，也非科学、艺术或商业领域的特殊能力个人。此外，申请人未以优势证据证明，作为自由裁量事项，她有资格或 otherwise 应当获得国家利益豁免，因为她未证明其拟议事业具有国家重要性。

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。

6 参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 第25页（“ 法院和行政机关无须对作出决定不影响其所达结果的争点作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页注7（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性争点）。