MAY052017_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

D-0-案 日期：2017年5月5日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：I-140表格，外籍劳工移民申请

申请人是一名从事社区发展与外联工作的牧师，寻求依据8 C.F.R. § 204.5(k)(2)以特殊能力个人身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值与国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了I-140表格（外籍劳工移民申请），认定申请人符合特殊能力个人资格，但未确立豁免所需职位邀请、从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，并主张其有资格获得国家利益豁免，因为其拟启动养蜂项目的工作将“促进美国经济，并作为社区发展其他贡献者的补充”。2017年2月，我们发出证据请求（RFE），要求申请人提供进一步证据，以确立其作为特殊能力个人的资格并满足Dhanasar所确立的三部分框架。其未回应我们的RFE。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2签证分类资格，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个人。由于该分类

D-0-案

要求该个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免职位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同等学历的专业人士，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、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 职位邀请豁免——

(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。

虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们最近确立了审理国家利益豁免申请的新框架。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。1 Dhanasar阐明，在确立作为高等学位专业人士或特殊能力个人的EB-2资格后，USCIS可批准国家利益豁免，前提是申请人以优势证据证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值与国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。若满足这三项要素，USCIS可酌情批准国家利益豁免。

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该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。在确定拟从事的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。

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）。

D-0-案

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，我们考虑以下因素，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，总体权衡，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素，例如：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得职位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国国民的贡献中受益；以及该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，总体权衡，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

A. 上诉被放弃

若申请人未回应我们的RFE，我们可简易驳回上诉。相关法规规定：

若申请人或请求人未在规定日期前回应证据请求或拒绝意向通知，则该福利请求可因放弃而简易否决、基于记录否决，或基于两者否决。

8 C.F.R. § 103.2(b)(13)(i)。如前所述，我们发出RFE，要求提供进一步证据以确立申请人作为特殊能力个人的资格，并证明其符合Dhanasar所确立三部分框架下的国家利益豁免资格。我们的RFE明确告知申请人：“ 若我们未在封面信函日期起48天内收到您对本RFE的回应，我们可能驳回您的上诉。该期限包括邮寄送达增加的3天。 ”（原文强调。）截至目前，已超过48天，我们仍未收到申请人对RFE中所讨论问题的回应。因此，我们将依据8 C.F.R. § 103.2(b)(13)以放弃为由简易驳回上诉。

或者，如下文所述，我们认定申请人未证明其符合特殊能力个人分类资格，也未证明其满足Dhanasar所规定的国家利益豁免资格要求。

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

.

D-0-案

B. 特殊能力

申请人表示其从事社区发展与外联工作，并打算在 建立一个养蜂场，该养蜂场“ 将有助于增强社区的经济地位 ”，并“ 为就业增加价值，尤其是该社区的青年 ”。其写道，该项目将“ 帮助培训有兴趣养蜂的人实现他们的梦想 ”。

如上所述，审理主任认定申请人符合艺术、科学或商业领域特殊能力个人分类资格。然而，在我们的RFE中，我们指出与该分类有关的证据存在若干不足。因此，我们为申请人提供了机会，以确立其拟从事的工作与科学、艺术或商业相关，并证明根据相关标准提交的文件反映出高于牧师或社区发展与外联工作者通常具备的专业水平。由于申请人未回应RFE，我们将基于现有记录作出裁定。

USCIS法规8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)规定：

为证明该外籍人士是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的外籍人士，申请必须附有以下至少三项：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 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被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 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；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对其成就及对行业或领域重大贡献的认可证据。

如果申请人提交了所需的证据，我们随后会考虑记录是否显示“ 显著高于通常遇到的专业知识程度 ”。8 C.F.R.

。

Matter of D-0-

§ 204.5(k)(2)；参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论与“ 杰出能力 ”个人相关的类似两步框架，即先计算证据，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）。

在此，审理主任认定，申请人基于其来自位于德克萨斯州的 、位于尼日利亚的Assemblies of God Church以及位于新泽西州的 的授任证书，符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下持有从事该专业的执照或特定专业或职业的认证这一证据标准。审理主任还认定，申请人在 的会员资格符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下专业协会会员资格的标准。最后，审理主任认定，申请人已证明其获得同行、政府实体或专业或商业组织对其成就及对行业或领域重大贡献的认可。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。审理主任得出结论认为，推荐信、奖项和荣誉学位支持认定申请人已获得同行对其成就及重大贡献的认可。因此，审理主任认定申请人至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列十项标准中的三项。

审理主任随后认定，证据的整体情况证明申请人具有显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识程度。然而，我们认为该认定缺乏记录支持。具体而言，由于申请人未回应我们要求其解释其预期的社区发展、事工和外展工作如何与科学、艺术或商业相关的要求，我们无法认定申请人符合该分类的要求。我们还不同意审理主任的结论，即提交的证据表明申请人拥有显著高于社区发展、事工或外展领域通常遇到的专业知识程度，具体理由如下。

申请人记录了其在专业协会 的会员资格，并已证明其是一名持有从事基督教事工执照的受任牧师。然而，申请人未能表明其执照或会员资格证明其拥有“ 显著高于 ”牧师或社区发展工作者中通常遇到的专业知识程度。申请人还提交了证据证明其获得同行对其成就及重大贡献的认可。我们注意到，记录中包含奖项和捐款，表明教会和宗教组织支持申请人的外展工作并捐赠资源予以支持。然而，申请人未能表明这种支持反映了显著高于其他宗教社区发展/外展工作者的专业知识。

申请人提供了几封来自曾以各种身份与其共事的人士的推荐信副本。这些信件包含对申请人技能和奉献精神的一般性赞扬，但并未将其与其他社区发展工作者区分开来，以表明其如何拥有显著高于社区发展和

。

Matter of D-0-

外展领域通常遇到的专业知识程度。例如，写道，申请人参与了在尼日利亚各地发展新教会。他还表示，申请人为多个国家的宣教运动增添了很大价值。解释说，申请人在尼日利亚开展的工作“改变了生活和社区”，例如“为无家可归者建造房屋”。

评论了申请人作为牧师在尼日利亚各地多个会众中所做的工作，以及他如何“打破了界限[原文如此]，做了许多壮举，并长期担任教会领袖。”来自纽约的评论说，申请人“在的无家可归者中工作，在那里他聚集、供餐、教导并以盼望的好消息鼓励他们。”他进一步表示：“在他为社区建造了一个社区中心。在的他为居民建造了住房结构。”虽然这些陈述表明申请人从事了有价值的工作，但若无额外证据，记录不支持认定其成就表明其专业知识显著高于社区发展、事工或外展领域所遇到的水平。因此，AAO认定申请人未能令人满意地表明其符合该法第203(b)(2)条项下特殊能力个人的资格。因此，审理主任关于此问题的认定被撤销。

C. 国家利益豁免

即使申请人证明其符合特殊能力个人的资格，他也未提供充分证据证明其有资格获得国家利益豁免。申请人表示其将在社区发展领域工作，并将其角色描述为通过“事工、外展和基督教教育”“纠正绝望者、弱势群体的心态，使其以积极方向看待生活”。具体而言，他解释说，他打算在建立一个养蜂场，“将有助于增强社区的经济地位”，并“为就业增加价值，尤其是在该社区的年轻人中”，且该事业将“帮助培训有兴趣养蜂的人实现他们的梦想”。如上所述，由于Dhanasar案是在我们审理该申请之前发布的，我们发出了补件通知（RFE），以获取有关申请人在新框架下资格的额外信息和证据。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)（证据请求）。申请人再次未回应涉及Dhanasar框架的补件通知，因此我们将基于当前记录作出认定。

现有记录不足以证明拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有重大价值和国家重要性。申请人对拟议事业的潜在影响作了一般性陈述。例如，他表示该事业将“更有效地利用自然资源”、“改善教育”、“改善美国人的工资和工作条件”、“[有利于]美国经济，因为将创造就业机会”，并“服务于以下美国政府机构的利益：美国卫生与公众服务部、农业部、劳工部、美国国土安全部。”他进一步表示，“美国可以成为世界上最大的生产国。”申请人还描述了其打算如何利用德克萨斯州作为“害虫定殖地”，

。

Matter of D-0-

然后扩展到其他州，并且 的养蜂场将增强美国的“ 经济地位 ”，尤其是高危青年。

然而，记录中不包含支持上述主张的充分证据。虽然申请人宽泛地主张其事业将对国家产生重大积极经济影响，但记录缺乏关于拟议事业具体性质的信息，例如预计人员配置水平、他旨在影响的青年人数以及任何预期产品的数量和类型。此外，记录不包含支持申请人陈述的文件或解释，即其工作将“ 更有效地利用自然资源 ”并服务于政府机构的利益。若无额外信息和证据，申请人未能证明其拟议事业的影响及其对美国潜在预期影响。

关于Dhanasar分析的第二项要件，申请人未提供充分证据记录其经验使其处于有利地位以推进社区发展领域的具体方式。他称自己“ 在尼日利亚及尼日利亚以外通过社区转型项目从事人道主义服务37年 ”，并且他有一个“ 已设立/注册的非政府组织（
'，他在该组织下在尼日利亚和其他国家开展了养蜂和援助计划。记录中还包括两个慈善组织的设立文件副本：和
然而，他未提供关于其在上述项目中成功记录的证据，以证明这些项目使其处于有利地位推进拟议事业。

此外，申请人提交了多封推荐信，讨论其在尼日利亚担任牧师的工作，但这些信件未包含描述其所领导项目、项目成果或对所述社区影响的具体信息。他也未能提供证据证明其在任何与拟议从事的事业类似的事业中有成功的历史、显示相关方对该提议的兴趣、记录其将如何获得资金，或以其他方式证明其处于有利地位启动其提议的养蜂项目。

最后，申请人未提供证据解释为何在其案件中劳工证将不切实际；即使其他美国工人也可获得，美国是否将从其贡献中受益；或紧迫性是否值得放弃劳工证程序，从而使我们能够认定，权衡之下，放弃劳工证是合理的。

总之，记录中的证据未包含关于拟议事业的充分信息和证据，以证明申请人的工作将同时具有实质价值和全国重要性。他未充分描述其拟议项目或记录其过往成就，以表明其处于有利地位推进拟议事业。最后，申请人未证明，权衡之下，放弃工作邀请要求从而放弃劳工证要求将对美国有益。由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件，我们认定其未确立资格，或作为自由裁量事项不应获得国家利益豁免。

Matter of D-0-

III. 结论

由于申请人未回应我们的补证通知（RFE），该通知要求提供进一步证据以确立其作为特殊能力个人的资格并证明其符合国家利益豁免资格，我们认为上诉已被放弃。此外，我们进一步认定，申请人未令人满意地证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)条规定的特殊能力个人资格，也未证明其符合Dhanasar所述三部分框架下的国家利益豁免资格。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of D-0-, ID# 76247 (AAO May 5, 2017)