MAY242024_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：310748444 日期：2024年5月24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，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力的人士，并寻求对该分类所附职位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该分类的职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将该事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

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。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发展的经验，等同于硕士学位。同上。

1 专业人士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。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。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证据的文件。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该分类的资格。3 如果申请人做到了这一点，我们将随后进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明他们被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，他们随后必须证明他们值得“ 在国家利益 ”下对职位邀请要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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 在申请人证明以下内容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；
- 个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人称其参与基督教会超过10年，包括担任牧师、教会行政人员、教牧教育者和青年导师。他称其拟议事业是担任牧师，提供“ 通过提供精神关怀和促进健康生活方式来实现整体健康的方法 ”。他称他将与医疗系统和/或美国军方合作，作为牧师和精神关怀提供者提供服务。

在初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试确立其符合所请求的 EB-2 分类和国家利益豁免的资格。补件通知指出，申请人未能确立其作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人士的分类资格，也未能确立 Dhanasar 框架三项中的任何一项。

在回应补件通知时，申请人提交了其教育和经验的证据、成就和认可证书、推荐和支持信函，以及出版物和演讲的证据。他还提交了一封说明其拟议事业和国家利益豁免资格的求职信。

2 如果这些类型的证据不 readily 适用于个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认这种两部分审理方法在特殊能力外国人背景下的适用性。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）的立场，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）。

在审查申请人对补件通知的回应后，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性、其处于有利地位以推进其拟议事业，或权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。审理主任未就申请人是否有资格获得所请求的 EB-2 分类（作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人士）作出裁定。

在上诉中，申请人主张审理主任在本事项中犯了若干错误，包括事实、法律和政策错误。申请人进一步主张，审理主任未对记录中的证据进行分析或描述其缺陷。

A. 所请求分类的资格

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格。在此，审理主任的决定存在缺陷，因为其未就申请人在这一门槛第一步中的资格作出初步裁定。审理主任未讨论或分析记录中提交的用以证明申请人是高级学位专业人士的证据。5 关于申请人是否为具有特殊能力的人士，审理主任称申请人已证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 下所有六项标准。6 然而，审理主任未提供任何讨论或分析最终实质审查，以断定整体上申请人是否已证明其被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

在发回重审时，审理主任应根据 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的条例裁定申请人是否已证明其为高级学位专业人士。若非如此，审理主任随后应进行最终实质审查，以断定申请人是否已达到显著高于牧师职业通常遇到的专业知识水平，从而符合具有特殊能力的人士的资格。

B. 国家利益豁免

第一项，实质价值和国家重要性，侧重于个人拟议开展的具体事业。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。在确定拟议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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，审理主任未讨论或就申请人拟议事业的实质价值作出任何裁定。

在处理 Matter of Dhanasar 框架的每一项时，审理主任的决定列出了应考虑的潜在因素，但未将这些因素有意义地适用于申请人的证据，也未解释为何证据不足以确立每项下的资格。

5 记录包括一份2020年签发给申请人的美国基督教教育文学硕士学位副本和学业成绩单。
6 我们注意到，在决定中，审理主任错误地称申请人寻求作为“ 航空公司飞行员 ”的特殊能力人士分类。

审理主任必须以书面形式解释拒绝的具体理由。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。在此，审理主任未充分解释记录中的证据如何导致认定申请人未能证明豁免该分类的职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在讨论申请人拟议事业的国家重要性时，审理主任称申请人“ 未能证实其在灵性关怀领域的具体工作如何能够对美国经济产生积极影响 ”。然而，“ 即使没有直接或可量化的经济影响，也可以确立价值。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892。另见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l)，https://www.uscis.gov/policy-manual。审理主任未对申请人对其拟议事业的描述进行任何详细讨论，也未论述该事业是否具有广泛提升社会福利、达到国家重要性水平的重大潜力。

在针对Dhanasar第二项条件的决定中，审理主任认可了申请人的教育背景、出版物和支持信。她随后称，“ USCIS无法认定其专业活动反映出相关方对其工作的兴趣程度足以满足Dhanasar第二项条件。 ”然而，审理主任未对记录中申请人的证据进行讨论，包括其获得一家为慈善工作提供资助的基金会支持的证据，或其与美国陆军随军牧师招募人员的通信。

第三项条件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，我们可以评估如下因素：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其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：总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Id. at 890-91。

在论述Dhanasar第三项条件时，审理主任称，“ 基于上述讨论的书证证据，申请人未能确立豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。 ”然而，该决定未讨论记录中的书证证据，包括申请人的求职信、其通过一家医院对随军牧师住院项目的兴趣的证据，或其与美国陆军随军牧师招募人员的通信证据。审理主任的决定列出了应考虑的潜在因素，但未将任何因素适用于申请人的证据，也未解释为何该证据未能证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求的益处。

如上所述，审理主任必须以书面形式说明拒绝的具体理由。8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i)。在此，审理主任未充分解释记录中的证据如何导致以下认定：申请人未能确立其拟议事业具有实质价值和国家重要性、其处于推进拟议事业的有利地位，或总体权衡而言豁免工作邀请要求将有利于美国。拒绝决定中缺乏细节，

未能给予申请人充分机会准备实质性上诉。因此，我们将撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审以进一步审议。

如适当，审理主任在发回重审时可发出证据请求或拒绝意向通知。审理主任随后必须作出新的决定，处理所有相关证据，以裁定申请人国家利益豁免资格主张的实质。

III. 结论

在认定申请人提交的证据不足以确立豁免该分类的工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益时，审理主任未按8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i)的要求提供足够细节说明拒绝理由。

命令：审理主任的决定被撤销。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。