APR212025_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：37690501 日期：2025年4月21日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名特殊需求教育工作者，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。我们驳回了申请人随后的上诉、合并的重新开案与复议动议，以及另外两份复议动议。现本事项因第二份重新开案动议与第四份复议动议合并提交至本办公室。8 C.F.R. § 103.5。

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)。经审查，我们将驳回上述动议。

一、法律

重新开案动议必须陈述新的事实并以书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须证明本办公室先前的决定系基于对法律或政策的错误适用，且该决定依据作出决定时案卷中的证据系属错误。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

任何动议的范围仅限于“ 先前的决定 ”和“ 程序中的最新决定 ”。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)、(ii)。因此，我们对本合并动议的分析仅限于申请人是否提交了新证据，或以其他方式证明驳回先前复议动议系基于对法律或政策的错误适用。对于满足上述要求并证明符合所请求福利资格的动议，我们可以予以批准。见 Matter of Coelho，20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)（要求新证据具有改变结果的可能性）。

在裁定申请人是否值得行使自由裁量权、以“ 国家利益 ”为由豁免工作邀请要求时，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）可行使自由裁量权，[1] 在申请人证明拟从事的事业兼具实质价值与国家重要性、该个人处于有利地位能够推进其拟从事的事业、且权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国时，批准国家利益豁免。

二、分析

申请人是一所小学的特殊需求教育工作者，拟在美国继续从事其领域的工作。如上所述，审理主任否决了本申请的批准。在驳回上诉的决定中，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。[2] 由于申请人随后的三份动议不符合适用要求，我们予以驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。我们以引用方式并入先前的决定，并仅在处理申请人在本第四份动议中的主张所必需时重复某些事实和证据。

在驳回紧接的前一份复议动议时，我们认定申请人未就我们在先前复议动议中如何错误适用法律或 USCIS 政策提供有说服力的论证，并指出案卷中的证据已在先前决定中经过审查和讨论，且我们正确地认定申请人未能证明其拟从事的事业在 Dhanasar 第一项要件下具有国家重要性。在我们的决定中，我们引用了 Matter of O-S-G-，24 I&N Dec. 56, 58 (BIA 2006)，指出申请人以宽泛地不同意我们先前决定的结论的方式，不符合复议动议的要求。我们指出，申请人必须具体指明其认为在先前决定中被错误适用的法律、法规、先例决定或具有约束力的政策。我们注意到申请人反复主张，我们在评估证据时错误适用了优势证据证明标准，并引用了 Chawathe。然而，我们重申，我们已依据优势证据标准考虑并分析了申请中的证据，并认定其不足以证明符合所请求福利的资格。由于申请人未针对我们先前决定中的结论提出异议或提供复议理由，我们驳回了该复议动议。

A. 重新开案动议

重新开案动议的目的是为申请人提供提交新事实的机会——即申请提交之日已存在的事实——并以证据支持该等事实。其目的并非允许申请人改进此前未能满足明确指出的资格要求的缺陷主张。正如我们指出的，在动议中申请人仍须证明在提交申请时即具备资格；申请不能在未来某一日期、申请人依据一套新事实取得资格后获得批准。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。我们通常不“考虑仅在申请提交之后才产生的事实”。Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)（引用 Matter of

[1] 见 Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

[2] 我们保留了对申请人在 Dhanasar 第二项和第三项要件下资格的审查。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25-26 (1976)（per curiam）（认定机构无需对最终决定并非必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

Bardouille，18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)）。最终，为在事实上具有实体理由，申请必须在提交之日即满足批准所需的法定和监管要求。Ogundipe v. Mukasey，541 F.3d 257, 261 (4th Cir. 2008)。在此，申请人当前的重新开案动议未能推翻我们先前的决定。

在重新开案动议中，申请人提交了一份新陈述，其中描述了她作为特殊教育教师在其现任雇主处的职责，并提出了如下新的拟从事事业：

……我认识到，并非所有特殊需求儿童及其家庭都有机会利用公立学校教育或获得必要的支持服务……

为弥合这一关键的支持缺口，我正在构思一个名为[已隐去]的数字平台，精心设计以满足投身融合教育的各方利益相关者的多元需求。这一开创性平台将提供全面的资源、工具和研讨会，专为教育工作者、家长和学生量身打造，不论其能力如何。通过我的社交媒体平台，我将提升对残障的认识，并传播倡导残障融合教育的内容。此外，我将举办免费研讨会和播客，旨在使家长和教育工作者掌握必要技能，以有效维护其子女和学生的权益……

我的首要目标是打造一个充满活力且互动性强的空间，便于交流和增进有关融合实践的知识，从而为所有特殊需求儿童营造更具支持性和更有效的教育环境。

[已隐去]将超越单纯平台的界限，演变为……一个协作枢纽，各方利益相关者在此汇聚，分享见解并共同构思。这一互动论坛将使我们所有人能够提升教育成果，并在多元学习社区的各个层面倡导包容性。

随后，申请人继续解释这一新事业将如何：1）为教育系统作出贡献；2）为打击针对特殊需求儿童的歧视和欺凌作出贡献；3）为政府打击欺凌的承诺作出贡献；4）为全美有特殊需求儿童的家庭作出贡献；5）为抚养残障儿童的家庭的家庭经济及国民经济作出贡献；6）为特殊需求人士创造就业机会作出贡献；7）为经济弱势社区作出贡献；以及8）为美国特殊需求专业人员短缺问题作出贡献。她表示，通过这一拟从事的事业，她将“展示决心、支持和获得教育的机会如何能够使特殊需求儿童取得成功并为社会作出有意义的贡献”。

基于申请人在重新开案动议中的新陈述，她对其拟从事的事业作出了实质性变更。申请人最初表示，其拟从事的事业是继续担任特殊教育教师，并持有来自[已隐去]的工作邀请。随后，在回应

审理主任的补件请求以及她的第一次重新开案动议中，3 她提供了关于其作为特殊教育教师工作的更多信息，所在学校为 I I，并表示她所制定的专门个别化教育计划（IEPs），连同她创建和采用的策略、方法和工具，均对残疾学生的教育具有广泛影响，远远超出直接的学校社区。现在，在本次第二次重新开案动议中，她主张她将开发一个数字平台，提供许多为教育工作者、家长和学生 alike 精心策划的资源、工具和研讨会，以促进对残疾的认识并传播倡导残疾包容性教育的内容。她还表示，她将举办免费的研讨会和播客，旨在赋予家长和教育工作者必要的技能，以有效维护其子女和学生的权益。然而，申请人必须证明从提交申请之时起并持续至裁决期间，该移民福利的所有资格要求均已满足。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(l), (12); Matter ofKatigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。此外，申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。Matter oflzummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1988)。在Dhanasar案中，我们裁定申请人必须明确“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未明确一项具体且一致拟议事业，因此未能确立推翻我们先前裁定的新事实并确立资格。

申请人还提交了4 多篇新的行业文章和行业报告。新提交的行业文章和行业报告均一般性地讨论特殊教育和教师短缺问题，并未具体谈及申请人拟从事的具体事业，以及该拟议事业如何在特定领域内具有国家甚至全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或反映该事业国家重要性的其他重大积极经济影响，如Matter ofDhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90所设想的那样。因此，申请人在重新开案动议中的证据未能确立推翻我们先前裁定的新事实，也未能证明申请人事业的国家重要性及国家利益豁免的资格。因此，我们将驳回重新开案动议。8 C.F.R. § 103.5(a)(2), (4)。

B. 复议动议

复议动议的目的是表明最近一次先前裁决存在错误。在此，申请人当前的复议动议不符合这一标准。

在申请人当前的动议书面论证意见中：她主张，当我们在先前裁决中表示“ 已根据优势证据标准考虑并分析了申请人在申请中提交的证据，并认定其不足以证明所请求福利的资格 ”时，我们“ 错误适用了国家重要性子要素 ”。她声称，我们“ 在适用该标准时犯了错误，未能认识到所提交的证据压倒性地支持以下结论：[她]对美国特殊教育的贡献具有国家重要性 ”。

3 我们认识到这是申请人向AAO提交的第四次动议：第一次是合并的重新开案和复议动议，第二次和第三次仅为复议动议，第四次也是合并的重新开案和复议动议。
4 我们注意到，申请人在重新开案动议中还提交了此前已提交在案的其他证据，此处不再讨论。

申请人进一步主张，我们“在未考虑所提交的大量且具有证明力的证据方面犯了错误”。她声称，她提交了相关、可信且具有证明力的证据，支持其拟议事业的预期影响，而本办公室“任意无视”了这些证据。申请人再次请求我们“根据[优势证据]标准评估所提交的全部证据”以及当前动议书面论证意见中提供的分析。随后，申请人再次通过引用已在案的个人陈述和意见书来概述拟议事业，并坚持认为其陈述、意见书、研究文章及雇主信函足以表明该事业对美国各地残疾儿童的教育和社会福祉作出关键贡献，因而具有国家重要性。

我们未被申请人的论点说服。在此，申请人未具体说明为何前一动议裁决基于对法律或政策的错误适用。尽管申请人指出我们在裁决中犯了错误，但她仅提及在证据考量方面的错误以及我们认定证据不足以证明拟议事业具有国家重要性的裁定。她提出与先前动议中已提出的类似论点，并未具体回应我们紧接当前动议之前的动议裁决，即她未明确我们的先前裁决如何基于对法律或政策的错误适用。如我们先前裁决所述，申请人不能通过广泛不同意我们的结论来满足复议动议的要求；相反，动议必须表明我们如何在法律或政策上犯了错误。See Matter ofO-S-G-, 24 I&N Dec. at 58（认定复议动议并非当事人实质上提交相同书面论证意见并通过一般性指称先前裁决存在错误来寻求复议的程序）。再次如先前所述，我们同意先前的动议裁决，即案卷中的证据已在先前裁决中经过审查和充分讨论，我们正确裁定申请人未能证明其拟议事业在Dhanasar第一要素下具有国家重要性。

复议动议不涉及对整个审理记录的重新审查，申请人关于记录支持批准申请的一般性主张不能作为复议的依据。复议动议的目的是表明最近一次先前裁决存在错误，而申请人最新的提交不符合这一标准。我们已在先前的裁决中处理了申请人的先前论点，申请人重复相同或类似论点并未表明复议的正当理由。

III. 结论

申请人未能确立驳回先前复议动议的裁决在我们作出裁决时基于对法律或政策的错误适用，从而 warrant 对我们的裁决进行复议。因此，该动议将被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。