DEC152023_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：28282420 日期：2023年12月15日

对内布拉斯加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）

申请人是一名教育顾问，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

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符合EB-2分类的资格或符合Dhanasar框架下的国家利益豁免。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

为证明符合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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得以“ 国家利益 ”为由裁量豁免工作邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但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案指出，USCIS可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士类别。有待确定的剩余问题是申请人是否已证明符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐项讨论每一份证据，但已审查并考虑了每一项证据。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室在Dhanasar案中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

申请人表示，凭借她“ 在教学和幼儿教育方面多元的专业经验范围，我在美利坚合众国的意图和目标是在幼儿教育研究发展中发挥顾问的关键作用，这将支持处理特殊需求的人士。 ”申请人提供了若干文章以支持关于伊利诺伊州和佛罗里达州教师短缺的主张。此外，她表示其研究事业聚焦于零至七岁幼儿的研究，并计划“ 更广泛地工作并就研究和研究提供咨询，旨在确保为有特殊需求的儿童提供优质教育服务。 ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人进一步解释其拟议事业为“ 作为教育顾问，通过广泛从事旨在确保为有特殊需求的儿童提供优质教育服务的研究和服务，并特别针对低收入社区，为幼儿和特殊儿童（零至七岁）提供并推进有效的早期干预教育服务。 ”申请人简要描述了教育在我们社会中的重要性以及为有特殊需求的儿童提供特殊教育的重要性。

虽然审理主任认定拟议事业具有实质价值，但他认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性。

2 关于该三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人主张拟议事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康和教育的广泛领域中得到证明，且证明该事业具有创造显著经济影响潜力的证据可能有利但并非必需。申请人进一步重复其关于美国教师短缺以及在美国提供特殊教育重要性的主张。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人必须证明其通过具体事业提供早期干预教育服务的具体拟议事业具有国家重要性，而非特殊教育或教育行业或领域的重要性。在Dhanasar案中，本办公室指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

此外，申请人反复强调其经验、技能和知识。申请人在其领域的经验和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人未提供具体信息和证据以佐证其关于担任教育顾问的预期影响达到国家重要性水平的主张。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录未通过支持性文件显示其具体的教育咨询服务如何足以超越其预期学生而更广泛地影响行业或美国经济，达到与国家重要性相称的水平。申请人未提供充分证据证明其提供教育咨询服务的拟议事业的影响如何达到国家重要性水平。此处的记录包括由申请人的同事和研究生院导师代表她撰写的支持信。这些信件高度评价申请人的技能、知识和奉献精神，并说明她对其学生以及作为其研究生项目一部分所产生的影响。然而，支持信和记录其余部分未记载申请人已经或将对超出其直接职业圈之外的更广泛特殊教育领域产生的任何影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。在缺乏关于任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录不能表明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性

积极经济影响 ” 的水平。Id. 第890页。因此，申请人拟从事的事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

申请人的上诉还重申其主张，即由于伊利诺伊州和佛罗里达州教师短缺，其事业具有国家重要性，并提供了记录该领域需要更多工人的材料。然而，她未能证明其个人的特殊教育教学活动将如何解决这一短缺，或将其影响提升至国家重要性的水平。3

申请人未能证明拟从事的事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第三项要件的论点，但鉴于已认定证据不能证明申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否证明 Dhanasar 其余要件保留意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出 “ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

3 我们进一步指出，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业合格工人短缺本身不足以证明该职业的工人应获得职位offer要求的豁免。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第885页；另参见 20 C.F.R. § 656.1。