FEB122024_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

案卷编号：29337599 日期：2024年2月12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）

申请人是一名双语教育工作者，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，理由符合国家利益。移民与国籍法（本法）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，认定记录未能证明豁免工作邀请要求将符合国家利益。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，须以优势证据标准证明其符合资格。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 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。1 由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此还需另行证明申请人值得以“ 国家利益 ”为由行使自由裁量权豁免工作邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)为国家利益

1 记录证明申请人符合EB-2高级学位专业人士的资格，因为她是其领域内持有美国高级学位的专业人士之一。8 C.F.R. § 204.5(k)(2), (3)(i)；本法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)（将“ 专业 ”定义为包括小学或中学教师等职业）。

豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下各项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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

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的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。例如，如果某项事业在某一特定领域具有全国性影响，如某些改进的制造工艺或医学进步，或者如果它具有产生重大经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则该事业可能符合资格。Id.

审理主任认定，虽然申请人作为双语教育工作者的事业具有实质价值，但记录未能证明该事业的影响将达到国家重要性的水平。在上诉中，申请人主张审理主任未充分考虑所提供的证据。经审查，申请人未能证明其事业将产生何种将达到国家重要性水平的前瞻性影响。

在上诉中，与其 underlying 申请中一样，申请人依赖双语教育领域的重要性来证明其事业的重要性，提供了大量文件证明该领域的益处及其在美国教育政策中的突出地位。然而，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或专业的重要性，而是该拟议事业将产生何种具体影响。Id.；一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在Dhanasar中，非公民在科学、技术、工程和数学（STEM）学科的教学活动被认定具有实质价值，但未能使其符合第一项要件的资格，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响STEM教育领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，此处的记录不包含足够信息以证明申请人的工作将在其直接职业圈子之外产生何种影响。

申请人目前在美国受雇为西班牙语双语教育工作者，同时正在攻读教育领域的博士论文。根据其战略职业计划，她将“ 在美国各地提供定制咨询、辅导和绩效监测服务 ”，“ 作为正式教育学博士工作[通过]制作和开展

2 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本质上属于自由裁量性质）。

原创研究”，进行“实地访问、虚拟参观、演讲活动、网络研讨会、专业学习以及与学校和组织的研讨会”，并“在网站、社交媒体、播客、信息图表、视频、书籍、指南和博客上开发教育内容”，以促进和改善美国的双语教育。

职业计划和其余证据未具体说明申请人将如何在所列的各种职业（如咨询、研究和教学）之间分配时间。关于申请人潜在就业的唯一证据包括各种双语小学教师职位的工作和面试邀请。因此，从所提供的证据中无法看出她将以何种身份开展学术研究、担任顾问或从事职业计划中描述的其他活动。

此外，记录未量化或具体说明所述活动将产生任何特定影响。例如，虽然申请人称她“将在美国各地培训双语和英语教师，以有效满足文化多元化学生的需求”，但她未记录将在何处以及如何开展培训，例如她将指导多少教师，或她将具体培训这些教师哪些内容。

本办公室认可申请人同事和该领域专家提供的许多推荐信，这些信件称申请人的职业计划确立了其事业将产生的影响。然而，虽然本办公室可行使自由裁量权将申请人提交的专家意见信作为咨询意见使用，但本办公室最终负责确定所寻求福利的资格。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 792 (Comm'r 1988)。当意见信与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑时，本办公室无需接受该证据或可给予其较低权重。Id.

在本案中，这些信件陈述了职业计划中所述活动的理论价值，但未提供关于申请人的工作将如何或在何处影响其领域或该影响将是什么的具体信息。例如，C-F-F-教授的信件称该事业将“解决合格教师短缺问题”，但未量化由于申请人的工作将有多少更多教师变得合格，或何时何地会发生这种情况。在评估国家重要性时，本办公室寻找事业的更广泛影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。没有关于该事业性质的具体信息，本办公室无法认定其将具有Dhanasar所设想的那种广泛效应。Id. 由于所提供的意见信未提供关于申请人拟议活动的相关信息，本办公室将在这些程序中给予这些信件有限的证据权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 791。

在上诉中，申请人主张“战略职业计划中概述的任务未被彻底审查”，但未提供任何被忽视的事实示例或审理主任未能承认的其事业的任何具体影响。相反，她称其计划“对双语教育领域具有大规模的重大影响，且不特定于任何特定地点、中心、客户、个人、实体或学校”。然而，这种缺乏具体性并不支持申请人的案件。虽然国家利益豁免申请不要求工作邀请，但申请人负有举证责任，提供相关、有证明力和可信的证据，证明其事业具有显著潜力，可广泛增进社会福利或

文化或艺术丰富、促进有价值的技术或研究领域的进步，或以其他方式达到国家重要性的水平。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（描述这些程序中使用的优势证据标准）；一般参见6 USCJS Policy Manual, supra, at F.5(D)(l)。在此，申请人没有详细说明、量化或记录她将在何处、何时或如何执行其职业计划中所述的众多活动，并且除了对某一有价值的事业领域的一般性贡献外，没有提供关于这些活动将产生何种影响的信息。她未能通过提供文件证明其事业的影响将如何超越其课堂和直接专业圈子而达到国家重要性水平，从而未能履行其举证责任。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。因此，她未能满足Dhanasar测试的第一项要件。

III. 结论

由于申请人未能根据Dhanasar测试的第一项要件确立其资格，我们无需处理其在其他两项要件下的资格，并在此保留这些问题。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“纯粹咨询性的认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。