JUL312024_05B5203 · 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：32505684 日期：2024年7月31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）

申请人是一名教育工作者，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第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)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 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）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

第一项要件——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的前景影响。同上，第889页。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似工作中的教育背景、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，本办公室可评估以下因素：鉴于该个人的资格性质或拟议事业的性质，其获得工作机会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证明，综合权衡，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

申请人是一名教育工作者，专注于K-12教育。她持有教育创新硕士学位，并曾担任双语教育工作者。她还完成了课程规划，包括翻译和创建STEM材料，并审阅了为其学校准备的教育数据。

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为持有高级学位的专业人士。然而，审理主任认定申请人未满足Dhanasar案关于豁免美国雇主的工作要求和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定，虽然记录证明拟议事业具有实质价值，但未能在第一项要件下证明该事业的国家重要性。审理主任还认定，申请人在第二项要件下未处于有利地位以开展该事业，且申请人未证明豁免工作要求

将如第三项要件所要求的那样有利于美国。本办公室同意申请人未能如Dhanasar案第一项要件所要求的那样确立该事业的国家重要性。

A. 申请人未证明其事业具有国家重要性

在上诉中，申请人主张审理主任的决定不当缩小了拟议事业的范围，将申请人视为仅直接为其学校或学生做出贡献的教育工作者。然而，申请人指出，在回应审理主任的补件通知（RFE）时，她澄清拟议事业是在20个学区促进科学、技术、工程、艺术和数学（STEAM）学习。她还强调，其作为特别指派教师的角色赋予其覆盖广泛区域的职责。她进一步主张，其拟议事业已取得进展，因为两个学区已购买了其课程并计划进一步扩展。总体而言，她强调自己是一名教育工作者，在定制STEAM课程和确保学生获得机会方面具有经证明的专业能力，而审理主任未充分考虑这些信息。

为支持该事业的国家重要性，申请人提交了证据，包括但不限于：意向宣誓书；讨论其资格和国家利益豁免资格的专家意见；雇主和同行详细说明其课堂教学能力的支持宣誓书；证明其开发STEAM课程以及以STEAM为重点的西班牙语课程工作的信函；以及提供关于全国教师短缺、国家STEM倡议以及鼓励英语熟练程度益处的背景和上下文的文章。

申请人未能证明其拟议事业具有达到国家重要性水平的前景潜在影响。申请人主张，其事业应被理解为她意图作为STEAM学习的促进者，最初在特定地理区域，最终在全国范围。然而，申请人的初始申请包含不同的拟议事业，笼统表明她打算继续其教育工作者职业生涯。申请人的拟议事业对于该事业是否具有国家重要性具有实质意义。见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。USCIS条例明确规定申请人必须在提交申请时确立所寻求利益的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请进行实质变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

初始拟议事业未包含诸如在20个学区促进STEAM学习等具体内容。经审查记录，当前表述的事业似乎不可能在原始申请中提出；其目前界定的事业与其作为特别指派教师的工作相一致，而该工作是在本申请提交之后才开始的。申请人努力扩展其业务范围并深化其在STEAM课程创建方面的专业知识值得称赞，但这并不反映本申请最初概述的事业。

在考虑申请人最初的事业——继续从事教育工作——时，该事业的国家重要性尚未确立。申请人强调教育对国家的重要性，并强调优秀教育工作者供不应求。然而，在Dhanasar案中，

我们指出，申请人在教育学生方面的活动不足以产生具有国家重要性的认定。在整个记录中，申请人指出其在该领域的背景、教育和经验。申请人还提供了数封支持信，讨论其知识和经验。然而，申请人在该领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍人士身上 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，根据Dhanasar第一项要件，该特定事业是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人的学生固然可能认为其所受教育有价值；然而，国家利益豁免需要更多。

我们也无法认定本案已满足Dhanasar所述的其他因素。除笼统主张受过良好教育的学生带来的经济利益外，申请人并未主张其拟议事业将“ 具有雇用美国工人的重大潜力或[具有]其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ”同上。

由于记录中的文件材料未能确立拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件的要求，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。对于申请人是否能够满足第二项和第三项要件从而有资格获得国家利益豁免，我们保留意见。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满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能表明拟议事业具有国家重要性。由于其未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。