MAR062024_03B5203 · 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：30187941 日期：2024年3月6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）

申请人是一名教师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类（EB-2），并寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见《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所需的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任未裁定申请人是否符合作为高级学位专业人士的底层分类资格。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予以重新审查。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底层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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高级学位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。美国学士学位或外国同等学位，加上在专业领域至少五年的渐进式经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求的自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。

同上，第889页。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。该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。同上。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力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。”同上，第890页。

二、分析

本办公室将首先处理门槛要求，即申请人必须符合该法第203(b)(2)(B)(i)条作为持有高级学位的专业人士的分类资格，因为审理主任未就此问题作出具体认定。经重新审查，本办公室认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。记录中包含教育评估、文凭和成绩单，显示其拥有相当于美国教学学士学位和教育学博士学位。

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。在上诉中，申请人未提供任何新证据，但主张审理主任对Dhanasar第一项要件的分析“包含超出无害错误、达到滥用自由裁量程度的误解和法律适用错误。”

申请人首先主张，审理主任“似乎将申请人的拟议雇佣与其拟议事业混为一谈”，而这种“不当混同……将对申请人造成直接不利，并再次表现为审理官员的滥用自由裁量权。”本办公室同意申请人的观点，即审理主任事实上将申请人的事业错误描述为“担任西班牙语作为第二语言教师”，随后才认定记录未显示该事业将如何提供“对任何潜在公司和/或客户之外领域的更广泛影响”，或“记录缺乏独立客观证据支持，以证明[申请人]的工作具有对美国具有国家重要性的潜在影响”。然而，经重新审查，本办公室同意审理主任的最终结论，即申请人未能证明其事业具有国家重要性，具体如下所述。

1 参见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授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

审理官员。”本办公室同意申请人的观点，即审理主任事实上将申请人的事业错误描述为“担任西班牙语作为第二语言教师”，随后才认定记录未显示该事业将如何提供“对任何潜在公司和/或客户之外领域的更广泛影响”，或“记录缺乏独立客观证据支持，以证明[申请人]的工作具有对美国具有国家重要性的潜在影响”。然而，经重新审查，本办公室同意审理主任的最终结论，即申请人未能证明其事业具有国家重要性，具体如下所述。

申请人最初表示，其拟议事业是“通过以教育、倡导和领导力发展支持美国西班牙裔和拉丁裔社区，促进教育公平和学术卓越，从而增加美国学习环境中的多样性和包容性。”申请人日期为2022年9月7日的陈述指出，“我的项目包括一个英语语言教学（ELT）顾问团，将惠及该州85个学区，并将通过帮助年轻的西班牙裔和拉丁裔学生实现获得高中文凭的个人成就，从而对学区降低辍学率产生直接影响。”申请人进一步解释，该ELT顾问团将通过提供双语能力认证、课后英语课程、包容性劳动力发展培训、美国教育体系研讨会以及基于工作的学习机会（例如，导师指导、实习、学徒）等服务，帮助西班牙裔和拉丁裔人群获得教育服务。

申请人在初次提交时提交的证据包括联合国教育、科学及文化组织（UNESCO）和联合国儿童基金会（UNICEF）讨论其关于教育机会和公平愿景的文章，以及白宫关于推进教育公平的新闻稿。然而，申请人未提供关于其事业的相关且有说服力的细节，例如她将如何以及在何处建立和运营该顾问团，或其在一个地区或全国范围内的具体影响。相反，申请人提出了笼统的主张，称其事业“涉及一个已得到美国政府明确支持的事项”，并“代表了对美国政府整体努力解决美国教育体系中公平和包容性问题的解决方案。”

审理主任于2023年3月24日发出的补件通知（RFE）认定，申请人未证明其事业具有实质价值或国家重要性，并要求提供“支持”申请人主张和陈述的文件证据。作为回应，申请人提交了两份额外的陈述，即“拟议事业详细说明”和“更新个人陈述”，均日期为2023年5月4日，并将其拟议事业的重点修改为协助美国公立学校改进其语言教学项目。申请人在其“更新个人陈述”中的提案陈述如下：

我的拟议事业是在美国担任语言教学顾问，通过支持加速语言学习的条件并为学生提供更好的机会使其成为多语言者，以遵守关于多语言主义的联邦法规，从而协助学区实现学术恢复和卓越。换言之，我将作为顾问，帮助各级各类学校提升教育质量，以确保所有学生基于公平和卓越，获得使其在学校和生活中茁壮成长的教育……

基于公平和卓越，获得使其在学校和生活中茁壮成长的教育…… ”

申请人的提案包括诊断学校语言学习项目的优势与劣势，提供促进学生个体和小群体支持的策略，以及推动教师在接触多语言学生方面的专业发展。然而，申请人在回应补证通知（RFE）时提交的证据再次没有讨论其事业的细节或其具体影响，而是收录了关于各种主题的泛泛文章，例如多语言劳动力的经济优势、公立学校教师短缺以及学习外语的重要性，还有美国教育部关于英语学习者类型和语言习得的统计数据与资料，以及美国国务院关于成为外交官的出版物。

关于国家重要性，我们关注 “ 外国人拟从事的具体事业 ”，并着眼于记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题是申请人具体拟议事业的重要性，而不是该个人将从事的行业或职业的重要性。Id. 尽管我们认可帮助西班牙裔和拉丁裔学生或丰富学校多语言项目的价值，但仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。因此，根据所提交的证据，申请人未能证明其作为语言教学顾问或咨询师的事业具有国家重要性。

申请人进一步主张，审理主任对推荐信的分析施加了 “ 新颖或未定义的任意要求 ”，因为这些信件支持Dhanasar的第二项要件，即申请人是否处于有利地位以推进其事业。我们承认，申请人在其领域的知识、技能和经验方面的证据与第二项要件相关，该要件 “ 将焦点从拟议事业转移到外国人本人 ”。Id. 然而，鉴于为支持Dhanasar第一项要件而提交的许多证据涉及申请人打算工作的行业或职业，而未讨论其具体拟议事业及其具体影响，审理主任适当地审查了记录在案的全部证据，包括推荐信，以确定该事业是否因其在该领域的广泛影响而具有国家重要性。Dhanasar指出：“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ” Id. at 890。然而，推荐信没有讨论申请人对语言教学领域整体有所贡献的具体方法或创新；相反，它们泛泛赞扬申请人作为教师的技能和经验、她对学生的关爱和投入以及职业道德。

申请人声称提交了 “ 大量证据 ” 以表明其事业的国家重要性，而审理主任 “ 没有考虑或讨论为证明申请人拟议事业的国家重要性而提交的全部证据 ”，这构成 “ 审理员滥用自由裁量权 ”。然而，为确定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，我们认定

审理主任权衡了所有证据，以评估申请人是否以优势证据证明其符合Dhanasar框架的第一项要件，但认定证据整体缺乏证明价值。正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其工作的影响主要限于学校或学区，我们认定申请人在本案中未能确立其拟议事业将充分延伸至其学生或她将工作的学校之外，从而广泛影响教育领域或影响区域或国家经济整体。Id. at 893。

基于上述，我们认定申请人未能确立拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar的第一项要件。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其符合第二项和第三项要件的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或酌情应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。