MAR292024_02B5203 · 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：30376564 日期：2024年3月29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）

申请人是一名特殊教育教师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明豁免所需工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

尽管法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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）可作为自由裁量事项[1]，对被归类为EB-2类别的申请人授予工作邀请、并因此劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人是一名特殊教育教师，寻求在佛罗里达州开设一家特殊教育支持办公室，在那里她将提供心理教育学支持、就特殊教育材料的改编提供咨询，并就特殊需求儿童的教育发表讲座。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

[1] 另见 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本质上属于自由裁量）。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供除其他事项外的进一步证据，说明拟从事的事业将如何具有国家重要性。作为回应，申请人提供了额外文件，包括推荐信、意向书、工作邀请函、课程大纲和行业报告。在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人的拟从事事业具有实质价值，但申请人未能证明其事业的国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证明其拟从事的事业具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，并且将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。此外，审理主任认定，申请人未提供足够证据以确认其拟从事的事业是否将产生重大积极经济影响，特别是在 Dhanasar 所设想的經濟蕭條地区。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任在决定中提及“ 系统与计算机工程 ”行业，明显曲解和误读了其拟从事的事业。尽管申请人所言正确，但本办公室认定该错误属于无害错误，因为如下文所述，申请人未能以优势证据充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

在上诉中，申请人坚持认为其拟从事的事业具有国家重要性，因为其事业将产生若干积极的经济和社会影响。申请人强调了为支持申请和回应补件通知而提交的证据，以强调所提交证据的充分性，并坚持认为她已提交证据证明拟从事事业的国家重要性。申请人提交了表明有意投资其工作和公司的信件，以及来自两家不同公司拟雇用申请人的工作邀请函：一家提供注册行为技术员职位，另一家提供特殊教育教师职位。

申请人还提交了一封来自 儿科和细胞与分子医学系教授 的意向书。该教授表达了 儿科系的一个非营利实验室有兴趣与申请人合作推进其拟从事事业的意愿。该教授解释说他支持申请人作为特殊教育教师和企业主的申请。然而，该信函未具体说明申请人作为特殊教育教师和企业主将向该非营利组织提供何种类型的服务。

申请人为支持其申请而提交的专家意见书的作者强调了申请人作为教育者的丰富经验，并强调了教育的重要性，特别是对特殊需求儿童的教育。该作者宣称申请人的拟从事事业将创造直接就业机会，并且是一个被政府实体描述为具有国家重要性的事项。此外，记录中包括各种行业报告，包括讨论美国特殊教育服务、自闭症学生在课堂上面临的挑战以及旨在增强儿童服务的政府举措的文章

智力障碍。因此，记录表明，申请人旨在教育有特殊需求学生的拟议事业具有实质价值。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的商业计划反映其有意经营一家旨在提供特殊教育服务的企业，但申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿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，记录未包含充分的佐证证据，以表明申请人作为特殊教育者的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响、增进美国社会福利，或对该国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。

尽管我们认可申请人的主张及其为支持其申请而提交的证据，但我们认定申请人未能表明其拟议事业能够将其利益充分延伸至其直接学生和客户之外，从而在更广泛层面上增进社会福利，达到表明国家重要性的程度。

第一项要件聚焦于拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人未能表明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他实质性积极经济影响。尽管申请人预计其拟议事业每年将为特殊教育教师提供610个工作岗位，并在第一年获得260,201.60美元的净收入、第五年获得413,936美元的净收入，但她未提交证据表明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

尽管申请人还主张其公司将在各个领域创造就业机会，从而为该国经济做出贡献，但她未能证明其事业对其指导的学生和客户之外具有影响。申请人也未能表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对该国具有其他实质性积极经济影响。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未表明申请人教学活动对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

仅声称某项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响，而不提供佐证此类主张的证据，是不够的。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定”）；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，我们认定其未能证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。