NOV272023_06B5203 · 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：28514279 日期：2023年11月27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）

申请人是一名特殊教育教师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。本法第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）可酌情批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

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的事业将具有国家重要性、她处于有利地位推进该事业，或者总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。1 此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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 签证类别的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。本法第203(b)(2)条。

无论是本法还是相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 规定，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 审理主任认定申请人的美国硕士学位使其符合作为高级学位专业人士的EB-2类别资格，记录支持这一认定。

(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) 该非公民处于有利地位推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 检验标准的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人表示她将在美国公立学校教授特殊教育课程，并通过包括研究以及最终在研究生层面教学等活动来支持特殊教育作为一门职业的发展。

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文件以证明该事业的国家重要性。在审查申请人的回复后，审理主任认定，虽然该事业具有实质价值，但申请人在其补件回复中对事业作了实质性变更，因此无法确立其国家重要性并满足 Dhanasar 第一项要件。在上诉中，申请人主张她并未实质性变更其事业。本办公室同意。然而，她也未提供关于该事业具体内容或其影响的充分文件以确立其国家重要性。

1. 申请人未实质性变更其事业

申请人必须在提交申请时确立所寻求利益的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (BIA 1988)（引用 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r. 1971)）。根据审理主任的意见，申请人的补件回复构成此种变更，因为它将其拟从事的活动从教授有特殊需要的公立学校学生并最终在研究生院层面教学，变更为开发特殊教育课程并在“公共组织”培训其他教师。经审查，本办公室将撤回这一认定。

在其初始申请中，申请人表示她的“目标是在公立学校系统教授有特殊需要的学生，并支持特殊教育作为一门职业在美国的发展”，并且她将“最终在研究生层面教学，以期增加幼儿特殊教育领域的教育工作者数量”。她进一步表示，她对聋哑或听力困难学生的幼儿数学教育课程开发有“特殊兴趣”，她正在建立一个网站以与教育工作者和此类学生的家庭分享她在该领域的工作，并且她打算将来在该领域开展研究。

在其补件回复中，申请人提供了一份新的陈述，描述她目前作为公立学校特殊教育教师的工作，并表示她的“未来愿望是致力于……开发特殊教育课程，并在公共组织教育和培训其他特殊教育教师，例如在研究生院或学区，最终在加利福尼亚州教育部，甚至最终在美国教育部。”虽然这份新

陈述强调了申请人未来的愿望而非其当前的公立学校教学工作，但记录并不支持认定其构成对其事业的实质性变更。此外，虽然本办公室注意到申请人在其初始申请中并未具体提及在政府机构工作，但这并不构成对其先前宽泛表述的培训其他教师和在美国推广其职业的目标的实质性变更。因此，本办公室将撤回审理主任关于申请人在其补件回复中实质性变更其事业的认定。然而，正是这种关于其未来活动具体信息的缺乏，使申请人不符合 Dhanasar 第一项要件的资格。

2. 国家重要性

记录未能证明申请人的事业将产生达到国家重要性水平的影响。在上诉中，如同在其 underlying 案件中一样，申请人强调有特殊需要儿童幼儿特殊教育的重要性。然而，这些因素涉及她事业的实质价值，而非其国家重要性，后者在 Dhanasar 下是单独的考量。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟从事事业的具体影响。Id. at 889-90。例如，如果一项事业在某一特定领域具有全国性影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，则该事业可能符合资格。Id.

在 Dhanasar 中，申请人作为科学教师的工作被认定具有实质价值，但不符合第一项要件，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。Id. at 893。同样，此处的记录包括申请人的同事、研究生院导师以及她所教学生的家长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，并说明了她对学生及其学区内其他人的影响。然而，支持信和记录的其他部分并未记载申请人在其直接职业圈子之外对更广泛特殊教育领域已经产生或将要产生的任何影响。

申请人的上诉还重申了其申请中的主张，即由于美国特殊教育教师短缺，她的事业具有国家重要性，并提供了大量文件证明该领域需要更多工作者。然而，她并未确立其个人的特殊教育教学活动将如何解决这一短缺或对其产生达到国家重要性水平的影响。2 此外，虽然她表示打算在研究生层面教学以培训更多教师，但她未提供任何关于何时将这样做的具体信息、她将教授什么科目，或任何其他表明在美国多一名研究生导师将如何在全国层面影响新特殊教育教师数量的信息。

申请人指出，为攻读硕士学位，她撰写了一本面向聋哑或听力困难儿童家庭的幼儿数学教育指南，并在其一份附函中声称“它已被家长以及其他教师充分利用……”。为支持

2 我们进一步注意到，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业中合格工人短缺本身并不足以证明该职业的工人应获得对工作邀请要求的豁免。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885；另见 20 C.F.R. § 656.1。

对于这一主张，她提供了来自其领域内其他人的支持信。来自A-F~~--~ ~------~大学的教授（申请人的研究生院导师之一）的信函称，该指南“ 确实意义重大，因为家庭往往不知如何支持正在萌发的数学能力 ”，尤其是在儿童耳聋或听力困难的情况下。来自L-B-（申请人前同事之一）的[已隐去]联合学区的信函称，她“ 毫不怀疑 ”该指南“ 应当能增强学生的语言发展 ”。然而，与申请人的主张相反，这些信函并未表明她的指南实际上已被该领域的其他人使用。没有迹象表明该指南已出版或分发，申请人也未指明任何具体的出版或分发计划。因此，这如何能在全国层面上影响申请人的领域并不明显。

在其RFE答复中，申请人还提供了一封关于某城市项目的信函，该项目旨在为幼儿特殊教育工作者和社会工作者提供跨学科培训，以解决这两个领域的劳动力短缺问题。该信函称申请人审查了该项目并表示认可，但并未表明她将在该项目的工作中发挥任何作用。因此，该项目的预期影响如何能归因于申请人的事业并不明显。此外，尽管记录表明申请人是其所在学区幼儿特殊教育委员会的成员，但没有文件证明该小组的工作在该学区之外产生影响。记录未记载申请人的事业将产生何种影响，从而能超越其直接的学生和雇主圈子，在全国重要层面上影响更广泛的特殊教育领域。

如果某项事业具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性的积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，则该事业可符合第一项标准。Id. at 889。申请人声称其事业将有助于美国经济，并指出除其他事项外，缺乏负担得起的托儿服务会影响工人生产力，幼儿教育的可获得性会提高当地房产价格，幼儿教育带来更好的教育成果从而为学区节省资金。如上所述，一项事业的全国重要性取决于具体归因于该事业的影响，而非该事业所属整个领域的集体影响。Id. 申请人未提供任何文件量化其个人事业将产生的任何具体经济影响。因此，她未能证明该事业将具有Dhanasar所设想的那些“ 实质性积极经济影响 ”。Id.

记录未能证明申请人的事业将具有全国重要性。虽然申请人不符合Dhanasar第一项标准通常将决定本案结果，但我们已撤回审理主任决定中关于申请人拟议事业发生重大变化的部分。因此，我们也将分析申请人是否符合Dhanasar第二项标准的资格。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar测试的第二项标准审查非公民推进其拟议事业的能力，考虑“ 包括但不限于以下因素：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；任何

实现拟议事业的进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

审理主任认定，虽然申请人是一位有能力且敬业的教师，具备推进其事业所需的教育、技能和知识，但证据未能证明存在任何其他有利因素，例如在相关或类似努力中的成功记录或未来活动的计划。在上诉中，申请人称其教育资历和工作经验使她处于有利地位以推进其拟议事业，并且代表她提交的各种支持信可以证明这一点。经审查，申请人未能推翻审理主任的否认理由。

正如审理主任所指出的，申请人缺乏未来活动的计划或模式。她称希望在某个未指明的未来时间点培训其他教师，但未提供开始该活动的任何时间表或关于她将提供何种培训的任何信息。此外，除审理主任的决定外，我们注意到，虽然申请人称她将在研究生院层面任教，但高等教育教师通常需要在其领域拥有博士学位，而申请人缺乏这一资历。3 申请人未提及该问题，也未说明任何攻读博士学位的计划。

同样，虽然我们认可申请人在履行特殊教育教师的授课、课程和辅导职责方面的成功，但她未能证明在课程开发、指导其他教师、开展研究或相关活动方面具有超越一个教室或一个学区范围的成功记录。除了在其RFE答复中称她希望在某个未指明的时间为加利福尼亚州或美国教育部工作外，申请人也未说明此类活动的任何具体计划，也未提供任何证据表明这些政府机构对其事业感兴趣。Matter of Chawathe, 19 I&N Dec. at 376（解释优势证据标准要求申请人提交相关、有证明力和可信的证据，以表明待证明的事实“ 很可能 ”为真）。

虽然申请人准备继续担任公立学校特殊教育教师，但记录未能证明她已为其事业中提及的其他活动做出计划或取得任何进展。记录也未能证明她在类似活动中具有过往成功记录，或她已征求相关实体对该事业的兴趣。因此，她未能证明其符合Dhanasar第二项标准的资格。Id.

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar测试的第一项或第二项标准，我们无需处理其是否符合第三项标准的资格，并在此保留该问题。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）。

3 劳工统计局。美国劳工部，职业展望手册，高等教育教师（2023年9月6日），https://www.bls.gov/ooh/education-training-and-library/postsecondary-teachers.htm#tab-4。

申请人未能证明她符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。

6