OCT022023_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：28282979 日期：2023年10月2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，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对附加于该 EB-2 分类的工作邀请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的工作邀请、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。

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（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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其“ 符合国家利益 ”，从而值得对工作邀请要求给予自由裁量的豁免。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，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分析框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待裁定的其余问题是，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具有国家重要性。

关于其拟从事的事业，申请人最初表示她打算继续在美国“作为一名特殊教育教师”工作。[2] 她表示：

[已隐去]军事学院是美国西部最大的空军初级预备役军官训练团（AFJROTC）项目，为其学生提供一系列教育机会。在[已隐去]军事学院，我寻求作为一名特殊教育教师工作，帮助残疾学生学习如何管理自身状况并加以利用。我将帮助有特殊需要的学生融入普通课堂，并教导所有学生更好地理解什么是残疾、如何控制残疾以及如何与残疾互动。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提供了关于其拟从事事业的进一步信息：

自……2022年8月起，我一直在[已隐去]小学担任特殊需要专员。作为特殊需要专员，我的职责包括：

• 与具有广泛特殊需要和残疾的学生合作
• 应用适当的课程并布置针对每名学生能力和需要的活动
• 协助学生的学业、社交和行为发展
• 制定个别化教育计划（IEP）
• 与孩子的父母、普通教育教师和学校管理人员一起审阅 IEP
• 向父母通报最新进展，并提出促进家庭学习的建议
• 与社会工作者、物理治疗师、学校心理学家、管理人员和其他教师协调

2 记录中包括[已隐去]军事学院向申请人发出的特殊教育教师职位的工作邀请文件。由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，本办公室将考虑关于其拟任教学职位的信息，以说明她打算以何种身份在美国工作，从而判定其拟从事的事业是否满足 Dhanasar 框架的要求。

在[已隐去]小学，我一直与具有各种特殊需要的儿童合作，包括身体残疾和精神缺陷。我必须运用我的专业知识和技能，不仅教育这些孩子，还帮助他们在日常活动中取得成功。

申请人的 RFE 回复包括一封来自 E-F- 的信函，E-F- 是[已隐去]小学的特殊教育教师负责人，信中称：

作为特殊需要专员，[申请人]负责与具有广泛特殊需要和残疾的学生合作，帮助他们的学业、社交和行为发展，并与社会工作者、治疗师和家长协调，以确保学生尽其所能地学习。[申请人]提供一对一和小组课程，帮助学生不仅单独发展其社交和学业技能，还学习如何在社交环境和小组学习环境中举止得体。[申请人]不仅仅是一名教育工作者；她帮助学生掌握日常功能技能以及教育学习，例如拉上拉链、更有效地沟通以及管理行为困难。[申请人]还帮助在普通班级中的特殊需要学生，帮助他们弥合其残疾与在日常情况下发挥功能之间的差距。

此外，申请人提交了关于美国特殊教育教师短缺、西班牙裔残疾学生比例、美国特殊教育教师人口统计、我国特殊教育历史、特殊教育对残疾儿童的价值、2019年与2008年相比儿童残疾率上升、儿童残疾的经济成本以及特殊教育统计和趋势的信息。此外，记录中还包括讨论美国特殊教育服务、我国儿童发育障碍增加、拜登政府促进残疾服务的倡议、我国有特殊医疗保健需要的儿童比例、排斥残疾人的成本以及归因于 COVID-19 大流行的学习退步的文章。申请人还提供了关于《残疾人教育法》（IDEA）、根据 IDEA 接受服务的学生人数、归因于 COVID-19 的学生数学和阅读成绩下降、大流行对学校教育的挫折、COVID-19 对特殊教育学生的影响、美国特殊教育现状以及对[已隐去]双语特殊教育教师的高需求的信息。因此，记录表明申请人旨在教育有特殊需要学生的拟从事事业具有实质价值。

此外，申请人提交了来自 A-M-A-、A-H-M-C-、C-A-C-S-、E-P-O-R-B-、S-A-O- 和 M-C-A-S- 的支持信函，讨论其特殊教育能力和教学经验。然而，申请人的技能、知识和在其领域的先前工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟从事的事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提供了来自[已隐去]大学心理学教授 N-S-A- 博士、[已隐去]大学教育学教授 T-G-Z- 博士以及 J-D- 博士的“ 专家意见书 ”，J-D- 是一名

某大学社会学副教授，以支持她的国家利益豁免申请。
N-S-A-博士、T-G-Z-博士和J-D-博士主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为她作为特殊教育教师的通用职业及其所在领域可能具有国家或全球影响，具有雇用美国工人的重大潜力，产生实质性的积极经济影响，影响国家政府倡议，或广泛增进社会福利。然而，此处的问题不在于个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。N-S-A-博士、T-G-Z-博士和J-D-博士的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，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，或对我国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业将在该领域产生更广泛的影响、增进社会福利、具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性的积极经济影响。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为美国正经历“ 特殊教育专家的短缺 ”。申请人还指出T-G-Z-博士和J-D-博士的信函提到“ 特殊需求教育者的短缺 ”和“ 特殊教育的人员短缺 ”。我们不被申请人因其领域专业人员短缺而主张其拟议事业具有国家重要性的论点所说服。在此，申请人未能确立其拟议事业将影响或显著缓解所主张的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人主张其拟议工作“ 有可能影响美国的教育部门、福利和经济 ”。她声称“ [她]正在做出有差异的工作，具有扩展到其他州、教会、学校的前景。 ”3 申请人还主张“ 她提供的服务是美国政府本身所支持的，因为政府已实施多项联邦倡议以获取具有国家重要性的贡献。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不在于个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，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。 ”Id. at 890。

3 记录中未包含佐证申请人关于其工作预期扩展的主张的支持性证据。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映了她有意为其有特殊需求和残疾的学生提供有价值的教育服务，但她未提供充分的信息和证据以表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。申请人未能表明其作为特殊教育教师的拟议工作对其领域具有更广泛的影响，而非仅限于她打算任教的学校的学生。她也未能证明其教学活动提供的好处超出其学校范围，以与国家重要性相称的水平影响特殊教育领域或更广泛的美国社会福利。同样，在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

此外，虽然申请人在上诉中主张其拟议事业将有利于美国经济，但她未能证明其事业的影响超出其指导的学生。申请人也未能表明其拟议工作具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式为我国提供实质性的积极经济影响。在没有充分信息或证据表明可归因于其未来工作的任何预期美国经济影响或就业创造的情况下，记录未表明申请人教学活动产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。

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。由于此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)（“法院和机构无需对结果不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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其符合资格或以其他方式在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。