OCT132023_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

案卷编号：28433885 日期：2023年10月13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）

申请人是一名教育工作者，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位邀请（并因此对劳工证）的豁免。

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作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免职位邀请要求符合国家利益。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进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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基础EB-2移民分类的资格，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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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个人的资格，申请人随后必须确立其符合“ 在国家利益下 ”酌情豁免职位邀请要求的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家

1 利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟从事的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，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟从事与幼儿发展相关的策略和方法开发工作，特别是采用项目式学习方法。申请人表示，为在美国推进其事业，她打算为5至12岁儿童创建一个“ 技能发展中心 ”，并且她还将通过网站、与其他教育工作者互动、走访学校以及参加会议来传播其工作。

审理主任认定拟从事的事业具有实质价值，且申请人处于有利地位能够推进该事业。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。审理主任在决定中未就申请人的EB-2资格作出认定，但在补件通知（RFE）中表示，基于申请人的学前教育学士学位以及随后在专业领域超过五年的渐进式经验，申请人符合高级学位专业人士的资格。

在认定申请人未能证明拟从事事业的国家重要性时，审理主任认定申请人提交的行业报告和文章仅支持拟从事事业的实质价值，但未必支持其国家重要性。审理主任指出，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，USCIS 必须关注外籍国民拟从事的具体事业。审理主任引用了申请人描述其拟从事事业及推进计划的个人陈述，并认定申请人未能证明拟从事事业足以超出其业务及其将服务的个人，从而对行业或领域产生更广泛的影响。审理主任还认定，尽管申请人声称其拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力，但申请人未提供支持该主张的证据。

在上诉中，申请人主张审理主任错误描述了其拟从事的事业，审理主任未考虑记录中的全部证据，且若按优势证据标准适当考虑，该证据确实确立了该事业的国家重要性。申请人还主张，证明雇用美国工人的重大潜力可以是国家重要性的说明性因素，但并非其要求。

关于申请人主张审理主任错误描述拟从事事业，申请人具体声称审理主任将该事业“ 缩减 ”为意图

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酌情性质）。

“以西班牙语为基础与5至12岁儿童工作”。申请人主张，审理主任将该事业描述为仅仅是“与儿童工作”，以便将其与 Matter of Dhanasar 中被认定不具有国家重要性的课堂教学事业相比较。申请人还主张，审理主任将申请人的拟从事事业称为其“工作”和其“业务”有误，并称其事业不限于建立业务。申请人指出，她计划通过网站、演讲和培训教育工作者在领域内传播其工作。但此外，她试图区分这些实施其拟从事事业的方式与事业本身。申请人主张，审理主任通过考虑申请人打算如何实施拟从事事业而非拟从事事业本身，错误地缩小了国家重要性分析的范围。

本办公室理解申请人所作的课堂教学与其拟从事事业之间的区分，也理解尽管申请人的事业与教育相关，她打算通过传统课堂教学以外的方式推进该事业。然而，本办公室不同意审理主任错误描述了申请人的事业。审理主任确实曾一度将该事业概括为计划与儿童工作，但本办公室不同意这是对拟从事事业的错误表述。尽管申请人提及了其事业的其他方面，例如参加会议或与其他教育工作者合作，但记录中与此相关的证据很少。相反，记录中的大部分证据集中于申请人拟为儿童设立的技能发展中心及其项目式学习方法和教案。此外，该决定大段引用了申请人自己的陈述，包括她打算通过网站、会议、演讲和培训教育工作者来推进其事业。

此外，本办公室不认为审理主任通过考虑申请人打算如何实施其拟从事事业而在国家重要性分析中出错。本办公室同意，一般而言，Dhanasar 第一项要点的重点在于拟从事的事业，且——视案件具体情况而定——申请人实施该事业的具体模式或计划可能有助于确立 Dhanasar 第二项要点，该要点将重点从事业转向申请人及其推进该事业的有利程度。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页；另一般性参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

但本办公室不同意审理主任对申请人打算如何实施其事业的方式的考虑不当限制了分析范围。确实，申请人不曾解释，若不考虑其商业计划、她打算从事的工作或其寻求实施事业的其他方式，本办公室还能如何评估该事业的潜在预期影响。申请人在上诉中将其事业概括为“贡献并支持儿童的学业教育，以提升其教育和技能，这将帮助他们在早期形成阶段明确其人生目标”。尽管本办公室同意审理主任认为该事业具有实质价值，但该陈述不够具体或详细，使本办公室无法在不考虑申请人打算实施该目标的具体方式的情况下，抽象地评估其潜在预期影响。

其次，申请人主张，证明雇用美国工人的重大潜力可以是说明性的，但并非证明国家重要性的要求。本办公室同意该重大

能够为美国工人提供就业的潜力，或提供其他积极经济效应，仅是证明国家重要性可以采用的其中一种方式，并非必需。参见 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。然而，该主张并不能证明审理主任在认定记录未能确立拟议事业的显著美国工人就业潜力方面存在错误。缺乏美国工人就业潜力并非审理主任认定申请人未能确立国家重要性的唯一依据，审理主任亦未陈述或暗示证明美国工人就业潜力是确立国家重要性的必要条件。相反，审理主任将这一分析列为国家重要性可能得以确立（但基于记录未能确立）的若干方式之一。

申请人接下来主张，该否决存在缺陷，因为审理主任未考虑记录中的全部证据。申请人称，未能考虑所提交的全部相关证据已被认定为滥用裁量权，并援引 Buletini v. INS，860 F. Supp. 1222，1223（E.D. Mi. 1994）。虽然我们同意审理者应当考虑记录中的相关证据，2 但我们也指出，美国联邦地区法院的判决（例如申请人所援引者）不具有约束性先例效力。地区法官判决所依据的推理在适当地提交给我们时会得到应有考虑；然而，该分析不必作为法律问题予以遵循。参见 Matter of K-S-，20 I&N Dec. 715，719（BIA 1993）。然而更重要的是，申请人未能充分支持其关于存在审理主任未考虑的相关证据的主张。

为支持该主张，申请人指出，审理主任在补证通知（RFE）和决定中均称，没有证据说明申请人的企业打算雇用、培训和扶持的人数。申请人主张，这表明审理主任未充分审查针对补证通知提交的证据，因为补证通知答复中解释称，该事业的国家重要性并不依赖于创造就业。但如上所述，审理主任将缺乏经济影响列为国家重要性未能确立的若干方式之一，我们认定这并不支持审理主任未审查记录的主张。申请人还主张，审理主任在决定中对于记录中的行业报告和文章“ 仅作顺带评论 ”，未充分分析该证据。这些材料包括讨论项目式学习教育方法的文章，以及美国教育部一篇讨论资助早期学习重要性的文章。申请人主张，该证据表明申请人的拟议事业具体符合推进美国政府促进教育和建设健康安全学校环境的目标。申请人称，这表明申请人“ 将通过实施PBL[项目式学习]方法，同时 holistic 地与每个孩子合作，在心灵、身体和环境之间建立平衡，从而为更大的教育行业作出贡献。 ”

然而，经对记录进行重新审查（de novo review），我们同意审理主任的意见，即申请人提交的文章和报告未能确立该事业的国家重要性。这些文章提供了关于项目式学习方法的背景信息，并有助于确立早期学习的重要性，但这仅涉及教育领域，而非申请人的具体拟议事业。我们同意审理主任的意见，即在确定拟议事业是否具有国家

2 参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。因此，我们认定这些文章和报告未能确立申请人的具体拟议事业具有国家重要性。

申请人在上诉中的主张未能推翻审理主任关于拟议事业国家重要性的认定依据。此外，经重新审查，我们同意申请人未能确立拟议事业的国家重要性。由于记录中的文件未能按 Dhanasar 框架第一项要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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 第二项和第三项要求下资格的上诉论点，以及申请人对于基础 EB-2 移民分类资格的上诉论点。参见 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“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 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

申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项。因此，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后以其他方式应当获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。