OCT312023_04B5203 · 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：28918461 日期：2023年10月31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）

申请人是一名教育管理人员，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明符合豁免所需工作要求（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符合资格。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，申请人必须证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、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。此外，申请人必须表明，对工作要求（即劳工证）给予自由裁量的豁免“ 符合国家利益 ”的实质理由。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果：

- 拟议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，能够推进其拟议事业，以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（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）。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人的附函反映其“ 拟议事业是协助美国学生的教育 ”，且“ [她]计划在美国公立学校系统工作，具体寻求创建并实施一项针对学校出勤率的项目。 ”此外，申请人提供了一份声明，其中表示：

我在美国工作的意图是制定一项完全针对学校出勤率的行动计划，通过核实缺勤率并由此启动工作，推广包含动态活动、竞赛、游戏、圆桌对话、音乐创作和诗歌以及读书会的趣味性聚会，让学生能够展示他们的创作，所有这些行动都旨在促进学生良好出勤，向他们展示学校对公民良好发展的重要性，使他们感到完全融入该项目，并以此发现他们的价值，同时提升他们的自尊并重视他们作为公民的潜力。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人的附函称：

……申请人的事业远不止教育管理。她将在美国公立学校系统担任双语小学教师和教育协调员，负责学校、项目或部门的教育规划和协调。换言之，除了教授小学生外，她还将协助实施和协调学校项目，特别是学校出勤项目，以减少长期缺勤并促进学生参与。

此外，申请人提交了一份“ 职业计划 ”，其中反映：

[申请人的]拟议事业是担任教育协调员，能够承担多种职责[。]她旨在[原文如此]在教育领域提供服务[原文如此]在美国具有实质价值。这种知识专长使她能够培训家长、学校管理人员和教师如何使用新技术。她可能承担额外责任或领导职位。教育协调员可以通过职业晋升确定其职业目标。他们可以从首席教师等职位开始，晋升至副校长等职位，并最终获得小学校长职位。她丰富的经验辅以26年的工作经验。她相信[原文如此]不仅会与同事分享她的知识，还会与该行业的其他专业人士和学生分享。她将实施成功开展该行业举措所需的技术技能，并通过提供讲座、研讨会和工作坊来发展劳动力。她多年的经验赋予了她更敏锐的技能和更好的判断力，这些在不断变化的环境中很有价值。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人坚持认为她“打算在美国做她多年来一直成功做的事情，即作为双语小学教师和教育协调员为美国公立学校系统提供服务。”

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟议承担的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人主张教育、双语和多元化教师、出勤率以及各种其他主题的重要性，但申请人必须证明其具体拟议事业——作为教育协调员或双语教师在美国公立学校系统提供服务——的国家重要性，而不是教育或一系列一般性问题的重要性。[2] 在Dhanasar中，我们指出“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。”同上。我们还指出，“一项事业如果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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。我们在此注意到，申请人还主张美国对教师的需求。然而，某一职业的短缺并不会使她的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺问题正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

此外，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未能证明其拟议事业如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。与本案类似，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。同上，第893页。记录未通过支持性文件显示她的特定服务如何充分超出其未来学生、教师或学校的范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。[3]

最后，申请人未表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国提供实质性的积极经济影响。在没有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证据的情况下，记录未显示其服务对美国区域或国家经济产生的任何利益会达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上，第890页。

[2] 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

[3] 另见 generally 5 USCIS Policy Manual D.2, https://www.uscis.gov/policymanual（指示称，例如STEM领域拟议的课堂教学活动可能对美国教育利益具有实质价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性）。

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求证明其拟议事业具有国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述第二和第三要件下其资格的进一步分析将没有实际意义。4

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明符合资格，或在自由裁量上亦不应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出行政机关无须对最终决定并非必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行履行其举证责任时，拒绝在上诉中审理替代性问题）。