SEP252023_01B5203 · 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：28446246 日期：2023年9月25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）

申请人是一名教师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和/或具有特殊才能的个人，以及对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能证明：(1) 申请人符合EB-2分类资格；(2) 拟议事业的全国重要性；(3) 申请人有能力开展其事业；或 (4) 豁免工作邀请和劳工证要求符合美国利益。此事现因上诉提交至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人的资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

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）。

- 拟议事业兼具实质价值和全国重要性；
- 该个人有能力推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人未能证明符合基础EB-2分类的资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊才能的个人。本办公室撤回该认定，但仍认可审理主任对证据质量和性质的关切。[2] 按优势证据标准，申请人已证明其等同于高级学位专业人士的资格。因此，剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。虽然本办公室不逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。[3]

第一项要件，即实质价值和全国重要性，侧重于该个人拟开展的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有全国重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人打算“ 作为一名教育工作者，专长于但不限于向少数族裔和有需要的社区教授各种主题，促进文化和社会交流 ”。申请人“ 不仅将担任教师，还将担任顾问和讲师，积极影响美国社会-环境意识的形成，遵循拜登-哈里斯政府所概述的政府计划 ”。具体而言，他计划通过教育儿童和青少年以及推广相关讲座和活动，提高对环境保护和气候变化的认识。他打算通过以下方式开展其拟议事业：

- “ 推动倡议，使少数族裔学生弥合这些人群中存在的教育差距； ”
- 在教学的同时努力保持原住民传统；
- 利用稀缺资源开发创造性教学方法；以及
- 通过专业活动传播知识。

关于Dhanasar第一项要件中的全国重要性部分，申请人提到合格教师短缺，尤其是那些有能力在传统上服务不足的社区任教的教师。此外，他提到因冠状病毒大流行导致教育入学率和参与度下降，解释其教学方法将提高学生入学率和

[2] 在任何未来的申请中，申请人应准备好回应审理主任的证据关切。

[3] 当USCIS对申请提供有理由的考虑并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

学习科学的兴趣。关于拜登-哈里斯政府应对全球气候变化的承诺，申请人强调，他对学生进行生物科学教学将产生积极的环境和社会影响，因为其学生对生态和保护的意识将提高。因此，他认为其事业影响了一个属于国家倡议主题的事项。为加强其主张，申请人提供了与教育和科学重要性具体相关的背景信息和统计数据。

本办公室同意审理主任的意见，即尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但证据不足以证明其全国重要性。本办公室认可合格教师短缺，以及教育传统上服务不足人群方面的资源缺乏和系统性挑战；然而，申请人并未表明其作为教师的事业将有意义地减少教师短缺。正如审理主任所解释的，职业短缺并不必然证明拟议事业将影响更广泛领域或具有达到全国重要性水平的影响。职业短缺通过劳工证程序专门处理。尽管冠状病毒大流行导致持续的教育挑战，本办公室仍认定申请人未提供足够证据证明其拟议事业将如何以与全国重要性相称的水平应对这些挑战。

在确定全国重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍人士拟开展的具体事业 ”。Id. at 889。本办公室不质疑应对气候变化、教育学生科学、生态和保护或提高环境意识的重要性。然而，这些领域以及一般教育和教学的重要性，并不必然足以确立申请人具体拟议事业的全国重要性。申请人未提供足够证据证明其具体拟议事业将产生足够广泛的影响，以增进社会福利或影响整个科学或教育领域。

记录中的文件，如推荐信、咨询意见、律师函和专业计划，提及申请人的“ 创新技术 ”、“ 动态策略 ”、“ 闪卡方法 ”、“ 先进教学技术 ”、“ 非传统方法 ”以及开发“ 引人入胜的新信息分享方式 ”的意图。然而，申请人未以相关、有证明力和可信的证据支持这些描述。尽管记录包括其拟议事业的活动和服务，但几乎没有解释申请人开发的任何创新解决方案，也未证明其策略和技术如何是非传统的、先进的或动态的。仅仅在教授特定原住民社区的背景下使用基本教学方法，并不表明对整体教育或科学领域产生影响，也不足以将基本方法提升为非传统、先进或动态的范畴。

申请人重点陈述其参与为本校学生获取教学移动实验室/移动动态实验室（LDM）的情况，以及这些实验室的可用性和使用如何以新的方式吸引学生参与，并为资金不足的学校提供新的教学方法，从而彻底变革教育体系。为支持其主张，申请人提供了工作成果示例，例如一份关于LDM的演示幻灯片。该校校长[已隐去]将其他几所学校通过政府

拨款获得LDM设备归因于申请人。她还将申请人为本校获得这些实验室归功于申请人，称其改善了学生的学习并提高了对多种学科的兴趣。然而，所提供的证据并未描述申请人在为其学校或其他学校获得LDM资金方面的具体作用，证据也未证明申请人创造了LDM或LDM的理念。此外，证据不支持认定申请人因LDM而“彻底变革”了教育或科学领域。记录至多表明，申请人“偶然发现”了在其学校使用LDM的想法，这成为其所在市使用LDM的推动因素。我们无法认定，在其所在市启动LDM的使用或为其获得资金构成创新性技术，也无法据此认定其拟议事业会在科学或教育领域产生广泛影响。

记录表明，申请人可能曾在巴西成功使用抽认卡向原住民群体教学。尽管记录中的文件提到申请人的“抽认卡方法”，但对这种方法是什么或如何运作几乎没有解释。申请人并未主张他发明了抽认卡或抽认卡的概念，也未表示他是第一个将其用作教学方法的人。根据所提供的证据，我们无法认定申请人拥有任何特定的抽认卡方法，也无法认定其使用抽认卡已对教育或科学领域产生广泛影响，从而支持认定其拟议事业具有国家重要性。

申请人强调其过去的成就，以说明其拟议事业可能产生类似影响。他提供了同事的推荐信，这些信件赞扬申请人的个人和专业品质，但未显示对申请人拟议事业有详细了解。我们审查了最初提交的信件以及申请人在回应审理主任的证据请求（RFE）时提交的更新信件。尽管写信人强调申请人过去的成就，但信件中几乎没有表明其成就影响了教育或科学领域。文件称，由于申请人的教学项目，某些原住民获得了工作、赚取了收入并参与了保护实践。然而，此类过去成功的例子缺乏足够细节，不足以认定其影响超出了他所服务的特定个人和社区。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定其是否支持申请人的资格。Id. See also Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“事实”证据）。尽管写信人声称申请人对各种项目的成功作出了贡献，但他们未以具体事实或支持性细节佐证其主张，也未解释这些项目如何表明该领域存在更大影响。

申请人提供了评估人[已隐去]的咨询意见。在该意见涉及国家重要性的部分，[已隐去]提供了关于教育服务行业的事实和统计数据，并强调教育对心理和身体健康的重要性及其对经济的影响。虽然我们同意[已隐去]教育很重要，但该意见信的证明价值有限，因为其对具体拟议事业或其影响几乎没有分析。

记录中包含文件，例如关于涉及原住民群体的项目的政府新闻稿；一本关于植物和动物的书的公告；巴西各原住民群体的历史背景；关于原住民教育举措的文章；这些举措的政府资金；以及原住民领袖致政府的信函。正如审理主任所指出的，证据未提及申请人，也未将其归功于制作这些材料所需的工作。相反，这些材料提及的是文章、报告或书籍中所介绍的原住民群体的人民。

在上诉中，申请人依赖其先前提供的证据和主张，我们已在上文予以处理。如前所述，这些文件未确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合Dhanasar第一项要件下的资格。进一步分析其在第二项和第三项要件下的资格不会有任何有意义的目的。4

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，我们认定其未证明有资格或 otherwise 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。

4 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中审理替代性问题）。