APR172023_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：26379957 日期：2023年4月17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）

申请人是一名英语语言艺术教师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《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。参见该法第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、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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士的归类资格，但申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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 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其符合基础EB-2签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士，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，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立EB-2类别资格后，如果申请人证明以下各项，USCIS可酌情批准国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质

价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，着眼于该非公民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士的资格。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下文讨论的理由，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免是有正当理由的。

起初，申请人将其事业描述为“ 渴望[]持续为美国教育领域做出贡献 ”以及“ 增强[她]对服务不足[原文如此]人群学生生活研究的投入 ”。更具体地说，在表格 I-140，外籍工人移民申请中，申请人将其工作描述为“ 向7-12年级学生教授英语语言艺术（ELA） ”。申请人述及其教育和以往经历、识字能力总体上的重要性以及全国教师短缺统计数据；然而，她起初并未详细说明其“ 为美国教育领域做出贡献并增强研究投入 ”的事业将包含哪些内容。

审理主任在补件通知（RFE）中告知申请人，相关部分为：记录未能确立拟从事的事业将包含哪些内容。审理主任还告知申请人，“ 申请人的职位、领域或行业并非一项事业 ”，并且在没有更多信息的情况下，记录未能确立她作为教师的工作“ 将对教育领域产生更广泛的影响，而非仅限于她的学生 ”。

针对审理主任的补件通知，申请人提交了一份简历，其中显示自2021年9月起，她在一所“ 青年学院 ”“ [为]9至12年级被监禁青年和学生提供基于共同核心标准的英语语言艺术课程教学 ”。记录中的其他文件，例如来自_____大学语言、文学与文化研究系主任的一封信，将申请人的雇主描述为“ 一所惩教设施 ”，而非学校或其他主要以学术机构身份运营的设施。申请人在回应补件通知时讨论了其“ 当前的教学理念 ”，并表示：

因此，作为一名教师，我希望通过与我每次照护的特定学生合作，为美国教育领域的增长做出巨大贡献，我深知我的课堂观察将激发开创性的研究，而我的学科专业知识将培养学生，使他们进而能够帮助周围的人，从而直接或间接地扩大我的影响范围。

申请人在回应补件通知时进一步表示，她的事业将实现以下目标：

• 减少教育不平等以及毕业就业机会不平等，方法是让不论种族、性别、宗教或其他因素的学生都能接受跨学科学习；
• 通过实际课堂经验和研究活动，为教育政策和领导力做出贡献。与政策制定者脱离课堂的普遍现象相反，我将身处课堂，从而成为了解课堂运作的知情贡献者。这些课堂经验和研究结果随后将被应用于美国的其他课堂；
• 尽量减少我当地社区的劳动力短缺：作为学校系统的一员，作为一名高级学位持有者，我为学校社区的进步做出贡献，从而减少教师短缺学校的数量。拟议的教育模式还将把对教学的热情重新植入美国教师的心中……；
• 为在家上学的儿童提供优质资源……；以及
• 帮助美国写作和英语课堂的学生体验识字、科学、技术和数字人文学科的整合学习体验，从而培养更具就业能力和更有见识的劳动力……；以及
• 为写作和讲故事提供滋养环境，作为创伤疗愈和文化丰富的载体……。

审理主任认定，尽管拟从事的事业具有实质价值，但“ 记录未能传达对[申]请人作为[教]师的拟议就业活动如何对教育领域产生更广泛影响的理解 ”。相反，审理主任认定，“ 预期影响似乎局限于[申]请人的业务、潜在雇主和当地社区的学生 ”。审理主任承认，申请人在回应补件通知时表示，该事业“ 将带来就业机会的创造 ”。然而，审理主任得出结论，“ 记录未显示该事业将如何为其运营所在地区或整个国家带来实质性经济利益；也未证明该事业将如何显著影响地区或全国的就业水平 ”。审理主任进一步认定，“ [申]请人未能证明她拟从事的具体工作将提供有助于更广泛教育领域的原创性创新 ”。鉴于上述认定，审理主任得出结论，“ USCIS无法确定[申]请人的预期就业活动具有国家重要性 ”。

在上诉中，申请人主张，她“ 参与会员协会和国家机构，例如全国英语教师委员会（NCTE）和惩教教育协会（CEA）以及初始文件中列出的其他机构，促进了[申]请人作为教师超越课堂的影响力。 ”申请人还主张，“ USCIS排除了[她]拟议的研究意图，在确定拟议事业是否符合第一项要件下的国家重要性时，仅关注教学努力。 ”申请人进一步主张，她的“ 拟议教育模式是为全国乃至全世界使用而设计和构想的。 ”申请人还重申了上文提供的要点列表，并补充说，该事业将“ 通过技术采用跨学科教育方法，增强教育系统、社会福利和文化丰富……。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟议从事的具体事业。 ”见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求国家重要性的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ”同上，第889-90页。

正如审理主任所承认，申请人拟议在惩教设施向被监禁青年教授英语语言艺术的事业具有实质价值。然而，如记录所述，该事业似乎有利于雇用申请人的惩教设施以及她在该设施教授的被监禁儿童。正如审理主任所述，记录未确立申请人——在惩教设施向被监禁儿童教授英语语言艺术——将如何在教育领域具有国家甚至全球影响，也未确立该事业将如何具有更广泛影响，例如“ 显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ”同上。

尽管申请人在上诉中概括主张，她“ 参与会员协会和国家机构 ”是她将教学理念拓展“ 超越课堂 ”的机会，但记录未详细说明其所称“ 参与 ”活动将包含什么，以及这些活动将如何产生更广泛影响。相关地，尽管申请人在回应RFE时主张，她的事业将“ 减少教师短缺学校的数量 ”并“ 将教学热情重新置于美国教师心中 ”，但记录未详细说明，作为在惩教设施教授被监禁儿童的教师，申请人如何影响教师短缺学校的数量，或她在惩教设施的特定教育模式如何影响美国学校教师的教学热情。同样，尽管申请人在上诉中主张，其拟议教育模式“ 是为全国乃至全世界使用而构想 ”，但记录未确立追求其事业将如何实现国家甚至全球层面的实施。

反过来，尽管申请人在上诉中提到“ 研究意图 ”，但初始文件和RFE回应均未提供足够信息以确立该研究是否可能具有国家重要性，例如她拟议研究什么、她打算如何在作为惩教设施英语语言艺术教师工作期间开展该研究，以及她计划如何组织和传播其研究结果，以便具有 Dhanasar 第一项要件所设想的那种更广泛影响。同上。如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟议从事的具体事业。 ”同上，第889页。

总之，申请人未确立拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，她没有资格获得国家利益豁免。我们对记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（“ 法院和机构无需对

其裁决对所得结果不必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n. 7（BIA 2015）（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未确立作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格，或未在其它方面值得获得该豁免。

命令：上诉被驳回。