AUG232021_02B5203 · 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：16228422 日期：2021年8月23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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名教师，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张她符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件之移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请之框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权2，在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值与国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件即实质性价值与国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格。尚待确定的其余问题是，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，我们同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在Dhanasar第一项要件下的资格主张，申请人表示其在美国的拟议事业是担任语言教师，与“ 英语为第二语言的儿童 ”一起工作。在回应审理主任的补证要求（RFE）时，申请人提交了一份个人陈述，表明其工作涉及与近期抵达美国但不会说英语的儿童一起工作，且其“ 主要目标是缓解这一障碍、因突然搬迁而产生的最初冲突，以及立即习得和理解第二语言的必要性。 ”

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其事业是“ 在美国担任语言学校教师，具体寻求提供英语作为第二语言（ESL）服务，同时在学校教授葡萄牙语。 ”她进一步解释称，其“ 事业最终是协助学生的教育。 ”申请人提供了证据，证明她曾在巴西拥有受人尊重的教师职业生涯，并因其职业生涯中实施的各项项目而获得同行认可。

记录包括关于ESL教师重要性以及葡萄牙语作为全球语言日益重要的文章。此外，申请人提供了报告，讨论英语学习者（ELL）学生及其教学方式、公共教育的社会和经济利益、各州ELL表现、ELL的学业表现和结果、提高高中毕业率的进展与挑战，以及美国的教师短缺领域。她还提供了关于《双语教育法》、《每个学生成功法》（ESSA）、优秀教师的经济回报、对双语工人的需求，以及ELL的教育和就业障碍与机会的信息。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的作为学校教师教授ELL学生的工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

外国国民拟从事的具体事业。”4 见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”，且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，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。”Id. at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其背景、教育、教学经验、教学方法以及其所在领域的专业培训。其上诉提交材料包括描述佛罗里达州乃至全美国范围内双语ESL教师严重短缺的文章。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移至外籍国民”。Id. at 890.5 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。

申请人主张，审理主任的决定忽视了巴西[已隐去]市教育局长的一封信。信中讨论了申请人制定的后续计划，以及查看了申请人“旨在促进英语作为第二语言的知识与实践”的项目。申请人声称该信“表明她拥有显著成功的记录，因为她在界定巴西教育领域项目方面发挥了主导作用，并因其贡献而获奖。”然而，来自[已隐去]的信息涉及申请人过去在巴西担任教授和教师的工作，并未解释她拟在美国担任公立学校教师的工作如何涉及开展研究并向该领域其他人传播其研究成果。

申请人进一步主张，其拟担任公立学校教师的工作“将广泛增进社会福利和文化丰富”，但她未提供此类影响的具体例子。她还主张，其事业对美国具有国家层面的意义，尤其是在教育领域，该领域已存在如此严重的兴趣短缺。此外，申请人声称，其拟议的援助公立学校系统学生的事业具有极大的国家重要性，这从我国教师严重短缺中可见一斑。

为评估申请人的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。在本案中，申请人的证据不足以表明其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学校的学生。尽管

4 此处的问题不是美国教育体系的价值或学校教育对我国经济的影响，而是申请人作为公立学校系统教师的具体拟议事业是否达到国家重要性的水平。

5 为确立豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越表明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将“特殊能力”定义为“显著高于某一事业领域通常遇到的专长程度”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士成员，该个人都不能仅通过证明其专长显著高于其专业领域通常遇到的专长程度而获得豁免资格。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3.

申请人提供的文章表明美国和佛罗里达州均面临ELL教师短缺，但这一所报道的短缺并不使单个教师的工作在Dhanasar框架下具有国家重要性。6 总体而言，合格英语教师对美国国家教育倡议的价值是集体性的，申请人未表明其拟担任公立学校教师的工作将在ESL或教育领域产生更广泛的影响。

申请人的文件不足以证明其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。尽管我们认可其工作在创造积极学习环境、提高学生语言能力及其未来职业准备方面的价值，但记录并未表明申请人拟议的教学活动提供超出其特定学校范围、更广泛影响教育领域的惠益。7 因此，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具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上以其他方式值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

6 我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅存在短缺并不表明豁免劳工证要求将使美国受益。
7 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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893.