JAN142020_02B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：5939286 日期：2020年1月14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）

申请人是一名特殊教育教师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《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。1

在上诉中，申请人主张她有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，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（de novo review），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 underlying 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，因此需要单独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的外国人或具有特殊能力的外国人。——

1 审理主任未就申请人所主张的作为持有高等学位的专业人士的资格作出认定。

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长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。

虽然该法及相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。2 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家级重要性——聚焦于该外国国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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的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从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以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；实现拟从事事业的任何进展；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从事的事业，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

2 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)。
3 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格的美国工人可以到岗，美国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起来表明，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。4

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士

申请人于2010年12月从~I-----~大学获得特殊教育教育硕士学位。因此，她符合持有高等学位的专业人士资格。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能根据 Dhanasar 中提出的分析框架证明其符合国家利益豁免的资格。

提交申请时，申请人在亚利桑那州I I学校的I I担任“ 特殊学生服务融合教师 ”。她提供了该职位的“ 工作摘要 ”，其中写道：“ 成功的候选人将拥有广泛的特殊教育知识，并能够管理25-40名学生的案件量。该职位需要撰写和实施个别化教育计划，促进多学科团队会议，并在课堂上单独工作、合作教学和/或在资源环境中工作。 ”5

关于其根据 Dhanasar 第一项要件主张的资格，申请人表示她打算继续在I !学校担任特殊教育协调员。她主张其拟从事的事业旨在提升“ 其学生的教育和社会经济价值，这具有实质性价值和国家级重要性 ”。此外，申请人表示：

申请人在I I学校协调和教授的学生人口结构积极影响并降低了国家的执法、失业援助或职业培训成本。……I I学校有自闭症、学习障碍、不良行为、少年记录[以及]第一章指定儿童的学生。……I I学校的大多数学生都在工作以养活自己，例如清洁工、食堂工作人员等。

4 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
5 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

记录包括关于美国及亚利桑那州特殊教育教师短缺、教师流动对学生成绩的不利影响以及留住学区已聘用教师的好处的文章。此外，申请人提供了关于贫困和高中辍学、高中辍学导致的税收损失、高中辍学率的原因和成本、高中辍学的经济连锁效应以及有学习和注意力问题的学生辍学率上升的信息。因此，记录显示申请人旨在教育有特殊需要学生的拟从事事业具有实质性价值。

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，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一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，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

为评估申请人的工作是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 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影响，而非仅限于她打算任教学校的学生。尽管申请人提供了文章表明美国和中国台湾均面临特殊教育教师短缺，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，申请人未表明其拟议工作将在特殊教育领域产生更广泛影响。

此外，尽管申请人声称其拟议作为特殊教育协调员的工作将通过减少高中辍学人数为强大稳定的美国经济作出贡献，但她未证明其事业对其特定学校辍学率之外有任何影响。申请人也未表明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国提供其他重大积极经济影响。由于缺乏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充分信息或证据，记录未显示其在 I O ISchool 的教学活动对美国区域或国家经济带来的益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。

申请人的文件不足以证明其拟议事业具有国家重要性。尽管我们认可其工作在创造积极学习环境和提高学生学业水平及就业能力方面的价值，但记录未证明申请人的教学和个案管理活动所提供的益处

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，仅存在短缺并不证明豁免劳工证要求将有利于美国。

延伸至其学校之外，影响特殊教育领域或更广泛的美国经济。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，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二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，我们认定她未证明其符合资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

7 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。