JUL172024_03B5203 · 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：31492629 日期：2024年7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）

申请人是一名特殊教育教师，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，以及对此分类所附工作要求获得国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任明确指出，记录未能证明申请人拟从事的事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进该事业，或豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由本办公室审理上诉。

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进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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

为符合基础EB-2签证分类，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交文件

满足六类证据中至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。2 若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需专长程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求获得“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、高级学位

审理主任认定申请人已确立其符合EB-2分类所需作为持有高级学位的专业人士的资格。审理主任确定记录包含申请人的美国学士学位或外国同等学位，且申请人在该专业领域拥有至少五年学士后逐步提升的经验。

申请人的学术背景包括2005年从_____获得特殊高等教育教学执照学位（licentiate degree）。申请人提交了一份评估，声称其执照学位加上15年工作经验等同于教育理学硕士学位。然而，该评估承认申请人注册了两年学术项目以获得其执照学位。全球教育电子数据库（EDGE）是一个美国法院认定可靠的外国教育等同性在线资源，其表明只有四年制执照学位（titulo de licenciado (licenciatura)）是等同于美国学士学位的教育水平。因此，申请人未能证明其2005年执照学位等同于学士学位。该评估进一步声称，根据“三换一规则”，即“三年相关工作经验等于一年教育”，申请人拥有足够的培训和工作经验年数

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认此两部分审理方法在特殊能力个人背景下的适用性。6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的结论，即USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上是自由裁量的）。

以等同于硕士学位。然而，该评估未引用“三换一规则”的法规、规章或其他来源，且8 C.F.R. § 204.5(k)的规章不包含此类规则。相反，规章要求提交学士学位或外国同等学位以符合高级学位专业人士资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。由于申请人未满足此要求，其亦未履行证明其符合持有高级学位的专业人士资格的举证责任。4 因此，审理主任关于申请人作为高级学位专业人士符合基础EB-2签证分类资格的认定被撤回。

申请人此前在审理主任面前主张其作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人符合基础移民分类资格。申请人在上诉中未提出此主张。由于申请人未证明拟从事事业的国家重要性（如下所述），本办公室保留申请人关于其是否作为具有特殊能力的个人符合EB-2签证分类资格的论点。5

三、国家利益豁免

申请人拟在公立学校系统担任小学教育阶段的包容性特殊教育教师。申请人认为其学术背景和逐步提升的教学经验（包括教导身体和智力障碍儿童）使其胜任此事业。申请人寻求在课堂提供特殊教育服务，并协助教育工作者实施有效的课堂学习方法和策略。

A. 实质性价值和国家重要性

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的價值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。同上。在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在前景。同上。申请人的拟从事事业属于这些领域之一，且其已确立实质性价值。

然而，申请人未履行证明拟从事事业具有国家重要性的举证责任。审理主任认定申请人未证明其拟从事事业将充分延伸至超越其组织、学生和学区，以更广泛地影响行业或领域。

在上诉中，申请人主张其拟从事事业，即作为有经验的特殊教育教师提供服务，将不仅延伸至其学生。申请人辩称，通过

4 注意到申请人还完成了学校管理专业、教育艺术专业和高等教育教学专业的lato sensu课程。该评估未主张这些课程应在确定申请人是否符合持有高级学位的专业人士资格时予以考虑。且EDGE表明lato sensus是“[职]业发展和专业化项目”，其“导向专业证书，而非研究生学位。”
5 见INS v. Bagamashad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在小学教育阶段为残疾儿童提供资源并帮助他们茁壮成长，她将以多种方式促进社会流动并改善社会。申请人主张她也有能力担任双语小学教师，能够教授英语作为第二语言。在主张其事业具有国家重要性时，申请人引用了表明融合教育——即特殊需求学生在普通教育课堂中学习的项目——使儿童受益的数据。申请人还引用了表明美国约有五百万名学生是英语学习者的数据。总体而言，在上诉中，申请人提出了关于特殊需求教育和双语教育的重要性以及这些领域对熟练教师的需求的主张。我们不质疑特殊需求教育和双语教育的重要性，但在评估国家重要性时，我们关注的不是所涉的具体领域或行业，而是申请人拟从事的具体事业。见同上。在此，申请人未能证明其具体事业的潜在预期影响将对特殊需求教育和双语教育行业产生更广泛的影响，并具有国家或全球意义。

申请人主张美国需要她，因为该国面临教师短缺和高教师流失率。申请人争辩说，解决教师短缺问题，特别是在她所任教的专业领域，对教育系统至关重要。然而，某一特定职业或技能的劳动力短缺并不会使申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。见同上。相反，此类合格劳动力短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。申请人还引用了表明教师与学生之间在人口特征匹配上存在差距的数据，即少数族裔学生在接触到同种族或族裔的教师时在校表现更好。申请人主张，作为一名讲葡萄牙语的巴西人，她将为教师队伍增添所需的种族多样性。然而，申请人未能证明增加她自己学校教职员工的种族多样性会产生超出其学生和同事之外的影响。

申请人主张学校经常依赖像她这样的融合教育教师来在课堂中实施融合项目。申请人争辩说她在融合教育方面拥有丰富经验，因为这是巴西教育议程的重要组成部分，也是她接受培训并受雇担任教师的环境。然而，申请人关于其背景和经验的主张涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上"。同上，第890页。如前所述，尽管我们认可拟议事业的价值，但申请人未能证明该事业具有超出申请人所在组织或学生之外的更广泛影响。申请人未主张其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或将以其他方式产生实质性积极经济影响。见同上（在考虑国家重要性时，考量拟议事业是否可能产生"积极经济影响，特别是在经济萧条地区"，或具有"雇用美国工人的重大潜力"）。总体而言，申请人未能履行其证明拟议事业具有国家重要性的举证责任。

B. Dhanasar的其他要件

由于案卷中的文件未能按照Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立拟议事业的国家重要性，申请人未能

证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。6

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，亦未能在自由裁量层面证明其值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。

6 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 第25页；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 第526页注7。