JUL212020_01B5203 · 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：8259232 日期：WL Y 21, 2020

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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名教师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求及劳工证要求的国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人不符合持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的分类资格，且她未证明豁免所需工作邀请、从而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 EB-2 分类和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。

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 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。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或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，将显著惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，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) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中设定了审理国家利益豁免申请框架。1 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）可酌情2 批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业具有实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。

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酌情性质）。

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于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，总体而言，豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟从事的事业，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；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献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，总体而言，豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。3

II. 分析

A. 持有高等学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有“ [a] 显示外国人拥有美国高等学位或外国同等学位的官方学术记录。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a] 显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主信函形式的证据，表明外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了一份 2013 年 8 月的文凭，表明她获得了巴西 c.,-------.---------.=======/ 的教育学士学位。此外，她提交了两份完成“ 心理教育学毕业课程 ”（2016 年 12 月）和“ 教育管理毕业课程 ”（2017 年 8 月）的证书。虽然她提供了来自 I I 的学校成绩单，但申请人未提供学术证书评估以证明其文凭等同于美国学士学位，或其证书等同于美国高等学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A) 和 (B)。此外，记录显示她于 2013 年 8 月 5 日获得上述学士学位。

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

2013 年。即使申请人提供了证书评估，表明其来自 l1 的学士学位等同于美国学士学位，她亦未证明在提交申请时在其专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。4 因此，申请人未确立其符合持有高等学位的专业人士的资格。

B. 特殊能力

申请人主张其至少满足作为具有特殊能力的个人分类的三项法规标准。在否决申请时，审理主任认定申请人仅满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的会员资格标准。

在上诉中，申请人未具体指出与审理主任特殊能力认定相关的任何错误法律结论或事实陈述。在审查所有证据后，我们认定记录不支持申请人满足至少三项标准要求的认定。

显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人来自~I --~I 的文凭、证书和学业成绩单足以满足本监管标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

在其2017年10月随申请提交的信函中，申请人表示她"未就此类别提交任何证据。"

执业该专业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

申请人2017年10月随申请提交的信函称，她"未就此类别提交任何证据。"

显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人提交了其来自巴西的2016年所得税申报表，显示其作为受雇于[已隐去]州政府的小学教师获得了 R$19,336.85。此外，

4 I-140表格于2017年11月17日提交。关于申请人在其专业领域五年渐进式学士后经验，她必须在提交时证明该经验。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

她提供了"Salario BR"关于巴西教育工作者2018年3月至2019年3月的薪资信息。审理主任指出，这些"薪资比较并非同一时间段。"为满足本标准，证据必须显示个人所获得的薪资或服务报酬相对于同领域其他人员表明其声称的特殊能力。5 在此，申请人未提供文件显示其收入在同一时间段内相对于同领域其他人员表明特殊能力。基于上述，我们同意审理主任的意见，即申请人未证明其满足本监管标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

记录支持审理主任的认定，即申请人在[已隐去]州正规教育教师工会的会员资格满足本标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

作为本标准的证据，申请人提供了多位人士的推荐信，讨论其教育和工作经验，但该证据不足以证明"对行业或领域成就和重大贡献的认可。"例如，记录包括来自[已隐去]（[已隐去]的人力资源经理）和[已隐去]（[已隐去]的教授）的信函，描述申请人的职责、责任和个人品质，但未提供具体例子说明其工作如何被认可为对教育领域的重大贡献。此外，申请人提交了她撰写的论文，题为[已隐去]和[已隐去]。然而，记录未包括支持性证据证明这些论文代表对行业或领域的重大贡献。

在回应审理主任的证据请求时，申请人提供了[已隐去]和[已隐去]2019年4月的信函，讨论她自2018年起作为"教师助理"和"助理教师"为这些组织工作。我们注意到申请人是在提交申请之后才开始为[已隐去]和[已隐去]工作的。然而，资格必须在提交时确立。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。在没有充分证据证明申请人已获得同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可的情况下，她未证明其满足本标准。

基于上述理由，证据未证明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，并已达到特殊能力分类所需的专业水平。

5 参见USCIS政策备忘录PM-602-0005.1，《对随某些I-140申请提交的证据的评估；对审理官现场手册（AFM）第22.2章的修订》。AFM更新AD11-14 21（2010年12月22日）。https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。

C. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未在Dhanasar所确立的分析框架下证明其符合国家利益豁免的资格。

关于其在Dhanasar第一项要件下的资格主张，申请人表示她打算继续其"在教育领域，主要在特殊教育部门内"的工作。她进一步表示："我职业生涯的大部分时间都在学校和发育机构工作，在那里我在教学、与有特殊需要的儿童互动、与失聪或听力困难儿童沟通，以及与家长、教师和管理人员合作以为儿童取得最佳结果等方面积累了专业经验。"此外，申请人指出她目前正在[已隐去]担任教师助理。6

申请人解释其拟议事业涉及制定课程计划，鼓励学生"主动解决问题并追求自己的教育兴趣。此外，她帮助儿童掌握问题解决技能，帮助他们在教育过程中思考、调查和提问。"此外，她指出其拟议工作旨在"支持和提高学龄前儿童在口头语言、手语、言语和其他替代沟通形式方面的沟通能力。最后，[申请人]还与儿童合作，教授他们语言、沟通、运动和社会技能。"

记录包括IBISWorld行业报告《美国儿童教育与发展中心特许经营》和《美国教育顾问》。"美国儿童教育与发展中心特许经营"报告指出，"失业率下降将促进在职父母的更大需求"，且"对早期教育兴趣的上升正在增加对该行业服务的需求。"同样，"美国教育顾问"报告指出，"经营者受益于对高等教育需求的增加"，且"消费者财富使经营者能够提高咨询费率，这给利润率和收入带来了上行压力。"

此外，记录包含关于学前教师、幼儿教育需求增长、听力损失、教育在促进经济繁荣中的价值、美国教育市场规模、美国听障人口、聋人拥有的企业增加、教育对经济增长的贡献、幼儿教育工作者面临的挑战以及教育对巴西经济发展的影响的信息。此外，

6 申请人提供了[已隐去]2019年4月的信函，称她自2018年9月起在该处担任全职教师助理。该信函表明申请人在[已隐去]的工作涉及"帮助实施课堂课程、在游戏时间监督儿童、提供语言可及性和接触、设置和领导互动课堂活动、在学生治疗师工作期间提供支持，以及按指示的其他具体项目。[申请人]与另外两名教育专业人员合作，她教授2-5岁的儿童。"由于申请人申请豁免职位邀请要求，她无需拥有特定雇主的职位邀请。然而，我们将考虑关于她当前职位的信息，以说明她打算工作的身份，从而确定其拟议事业是否满足Dhanasar分析框架的要求。

申请人提供了讨论美国幼儿教育市场、早期教育投资对经济增长的影响、美国聋人教育教师短缺、有效教师与效率较低教师相比的经济价值、早期教育带来的入学准备提升、失聪的经济成本以及教育对幼儿发展的影响的文章。因此，记录显示申请人旨在教育有特殊需要学生的拟议事业具有重大价值。

在判断国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“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，“一项事业若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，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

申请人在上诉中主张，“教育是创造经济驱动力的关键”，并且“幼儿发展对于培养对社会贡献高收益的人才至关重要”。此外，她声称参加学前班幼儿发展项目的儿童“较少可能使用福利服务，较少可能参与犯罪活动，并且更有可能进入劳动力队伍并具备获得更高收入的能力”。她进一步主张，其拟议事业“产生直接后果，涉及改善经济、改善社会、降低犯罪率，以及减少各级政府资源流失”。

为评估申请人的拟议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影响，而不是仅限于她打算任教的那所学前班的学生。虽然我们认可其工作对创造积极学习环境和提高学生语言与沟通能力的价值，但记录并未表明申请人的教学活动所带来的益处超出其学校范围，进而影响幼儿教育领域或更广泛的美国经济。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛影响。同上，第893页。

此外，虽然申请人提供了一篇文章表明美国面临聋人教育教师短缺，但这一所报告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。美国劳工部通过劳工证程序处理合格工人短缺问题。因此，仅凭短缺并不能表明豁免劳工证要求会使美国受益。总体而言，合格教师对美国教育举措的价值是集体性的，并且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，虽然申请人主张其拟议工作将通过减少学生未来使用福利服务、降低其犯罪活动并提高其劳动力参与度，为更强大的美国经济作出贡献，但她未表明其事业对受其教导的学前班儿童之外具有影响。申请人也未表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。在没有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的情况下，记录未表明其教学活动对美国区域或国家经济带来的益处会达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料未按其拟议事业所要求的 Dhanasar 先例决定第一项要件确立国家重要性，申请人未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

申请人未证明其满足作为拥有学位的专业人员或作为特殊能力个人的分类监管要求。此外，由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其有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，每一项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。