JUN292021_01B5203 · 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：12916684 日期：2021年6月29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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名小学教师，寻求被归类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个人。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移民分类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)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准此项对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心主任驳回了申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面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，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级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……符合资格的移民，即持有高级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，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合资格的移民，即持有高级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，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(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)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法和相关法规均未定义“ 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。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(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、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件关于实质性价值和国家级重要性，侧重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，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将重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：个人的教育背景、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；为实现拟从事事业所取得的任何进展；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、从而豁免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：鉴于该外国国民的资格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。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

记录表明，申请人符合持有高级学位的专业人士资格。3 因此，我们无需考虑其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的替代主张。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。

申请人于2000年至2013年在巴西多所小学工作，后于2012年进入美国，在[已隐去]大学学习，先攻读心理学学士学位，后攻读科学教育硕士学位。其声称在美国的经历包括研究生实习以及作为辅导志愿者“向巴西社区的儿童教授葡萄牙语[已隐去]”。如下所述，我们同意主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架充分证明国家利益豁免的资格。

基于下述理由，我们同意主任的意见，即根据Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人已证明其拟从事事业的实质性价值，但未证明其国家级重要性。4

在一份旨在描述其拟从事事业的声明中，申请人表示：

我打算继续运用我在教育领域的专业知识，并实施我在初等教育和语言方面的知识……。

我提议运用我通过在教育系统的专业经验所获得的技能和知识，以及我在本领域的广泛经验，为美国的教育福祉作出贡献。我打算向严重缺乏教师的领域提供我的专业知识。

另一份声明指出，申请人“打算推进其作为教育工作者的职业生涯，为有特殊需要的儿童开发课程，并教授葡萄牙语，这将实质性提升美国教育系统。”申请人主张其拟从事的工作包括以下内容：

- 协助和咨询寻求扩展或进入巴西私立教育系统的美国学校团体

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人于2017年获得[已隐去]大学科学教育硕士学位。
4 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

- 制定和实施课程、评估、评价和活动
- 根据儿童的能力制定差异化教案
- 在特殊教育领域工作
- 教授葡萄牙语和英语

所列大多数项目似乎是学校教师在与申请人相同专业中的典型职责。此类教师通常受工作邀请要求（包括劳工证）的约束。履行该职位固有职责并非支持豁免该要求的推定因素。关于第一项，申请人主张：

巴西私立小学市场高度分散，可能成为美国学校团体收购的机会……。

基于[她]的经验，她将能够帮助那些正在或希望向巴西私立教育投入更多资金的公司和教育机构。她将能够运用其作为双语教师的技能和知识，同时也可担任特殊教育教师。[申请人]能够为美国的教育体系作出重大意义的贡献。

申请人未解释在巴西与私立学校合作将如何对“ 美国的教育体系 ”作出贡献。

申请人提交了多人的信件，这些信件证明其作为教师的技能，但并未表明其工作已更广泛地影响教育领域，也未解释其未来将如何产生此种影响。申请人自身教学工作的直接受益将主要限于其学生。在缺乏更广泛影响证据的情况下，此类教学活动不满足国家利益测试中“ 国家重要性 ”要素。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。幼儿教育和特殊教育的集体重要性并不赋予个别教师的课堂教学以国家重要性。

申请人提交了关于其所称美国“ 特殊教育教师和专门教学支持人员严重短缺 ”的信息。申请人未解释其拟议事业将如何对这一短缺产生全国性影响。劳动力中增加一名教师不会显著缓解短缺，且申请人未表明其拟议事业将以其他方式增加教师数量。

在回应补充证据请求时，申请人修改了其拟议事业，称：

我打算通过在美国担任小学教师来推进我的拟议事业。……

我希望培养新教育工作者，并开发教育领域的新技术和新方法，为所有儿童提供安全温暖的环境。因此，在我

完成我的第六年学位和/或博士学位后，我渴望通过在大学层面教授教育课程成为学术界的活跃成员。……

最终，我确实有计划创办企业。它将是一个葡萄牙语-西班牙语-英语语言和文化中心。一个儿童和成人前来学习英语或学习其传承语言的地方，该中心将促进关于西班牙裔、巴西/葡萄牙裔与美国语言和文化之间联系的研究和讨论。我相信它会从小规模开始并随时间发展壮大，并将创造就业机会，因为我将需要来自不同国家、具有多元文化的教师和员工来服务我们的客户。

新主张的关于“ 在大学层面教授教育课程 ”和创办“ 语言和文化中心 ”的内容，与申请人在其初始提交中首次阐述的计划存在重大偏离。即便如此，申请人也未解释这些新计划将如何产生超越地方层面的直接利益。申请人未证明课堂教学——无论是对幼儿还是大学生——会产生直接的国家利益。同样，申请人未表明再多一名大学层面讲师的活动将如何对全国性教师短缺产生可辨识的影响，即使申请人已表明此类讲师的缺乏导致了教师短缺。5 申请人就假设性的文化中心提供的细节极少，且未解释其活动与课堂环境中的语言教学有何本质不同。6

在上诉中，申请人未直接提及对其拟议事业的重大修改。相反，她作出宽泛而笼统的断言，称其在教育方面的专业知识将产生国家利益。

申请人在上诉中主张，审理主任未对申请人在“ 教育领域的巨大贡献 ”给予足够权重，但上诉书面论证意见并未指明这些贡献。同事和管理人员的信件证明了申请人作为教师的技能和奉献精神，但未表明该工作已经或将会具有国家重要性。

申请人称其提交了“ 证明申请人拟议事业国家重要性 ”的文章。然而，这些文章未提及申请人，也未具体讨论其事业。它们以更笼统的术语讨论教育，但教师并无一揽子豁免，且继续教学的意图并非具有国家

5 我们同意审理主任的意见，即某一特定职业合格劳动者短缺通常是获得而非豁免劳工证的依据，但我们无需详细探讨此问题，因为它与 Dhanasar 第三项要件而非此处讨论的第一项要件最为密切相关。
6 记录未显示申请人有任何在此类文化中心工作的经验，更不用说创办和运营一个文化中心，也未显示她已采取任何步骤创办该企业或获取必要资源。如果本案已通过 Dhanasar 第一项要件，我们本会认定申请人未表明其处于推进拟议事业的有利地位。同样，申请人表示其打算参与“ 优质教育项目的开发和实施 ”，但记录未证明任何超越地方层面的实体已表示有兴趣以此方式聘用申请人的服务。

重要性的拟议事业。我们同意审理主任的结论，即申请人未表明其“ 拟议工作具有超越其学生的影响 ”。未经证实的关于“ 涟漪效应 ”的提及不足以表明申请人的拟议事业特别是具有国家重要性的。

基于上述理由，我们认定申请人未确立拟议事业的国家重要性。此结论本身即决定了上诉的结果，因此我们保留关于 Dhanasar 其余要件的上诉论点。7

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，我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

7 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。