JUL112018_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

案由：D-C-I-D-M- 日期：2018年7月11日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一名特殊教育教师，寻求作为持有高级学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，并寻求对该EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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)。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）可依裁量权批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请，认定申请人未能确立豁免所要求的工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其依据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。此外，她声称其文件“超过了优势证据标准”。关于本事项的证明标准，申请人必须通过优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换言之，申请人必须表明其所主张的内容“更可能而非不可能”或“很可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

经重新审查（de novo review），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基础EB-2签证分类的资格，即作为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（exceptional ability）的个人。由于该分类

Matter of D-C-1-D-M-

要求该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) 属于持有高级学位的专业人士类别成员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，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士类别成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求豁免 -

(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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

(2) 属于持有高级学位的专业人士类别成员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，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士类别成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求豁免 -

(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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

尽管该法及有关规定均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在EB-2资格确立后，USCIS可依裁量权在满足以下要件时批准国家利益豁免。

第一项要件，实质价值和国家重要性，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：该个人的教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现

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)。

.

Matter of D-C-1-D-M-

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利益。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，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机会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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

II. 分析

尽管审理主任的决定未涉及，记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士类别成员的资格。3 需要确定的唯一问题是，申请人是否已确立豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

关于拟从事事业的实质价值和国家重要性，申请人表示她打算继续其作为教师的工作，“ 在美国的特殊和融合教育领域，加入教育机构和非政府组织。 ”她表示：“ 我不仅可以提供特殊教育课堂服务，还可以通过教授新教育工作者针对智力和沟通障碍儿童的有效学习方法和策略来帮助他们。 ”此外，申请人提供了一封来自 在 的总经理的信，信中称其公司打算“ 聘用一名负责应对包括注意力缺陷障碍在内的特殊需要儿童的专业人员 ”，并表示“ 有兴趣聘用[申请人] ”。她还提交了与其申请的特殊教育教师职位相关的电子邮件。最后，申请人提供了一份她打算寻求特殊教育教师职位空缺的学校和机构名单。4

记录中包含证明申请人拟从事事业具有实质价值的文件。例如，她提交了一份题为 的报告，该报告提出了为残疾人创造更好生活质量的步骤。申请人还提供了

2 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人持有相当于美国教育学学士学位的外国同等学历，并拥有至少五年在其专业领域内相当于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)规定的高级学位的学士后渐进经验。
4 由于申请人申请的是工作要求豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作机会。但是，我们考虑有关其预期职位的信息，以说明她打算以何种身份工作。

大量讨论美国教师短缺的文章。我们认定，申请人拟从事的教授特殊需要学生和培训其他教育工作者的工作具有实质价值，因为它为其学生传授了宝贵的教育利益和生活技能，并促进了其同行教师的专业发展。

为评估申请人的工作是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。相关问题不是该个人将工作的领域或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”。Id.

在本案中，申请人的证据并未显示其拟从事的工作对其领域具有更广泛的影响，而非仅限于其拟任教学校或机构的学生和教育工作者。尽管申请人声称她将“ 通过向新教育工作者教授针对智力与沟通障碍儿童的有效学习方法和策略来帮助他们 ”，但记录并未证明其拟从事的工作将更广泛地影响特殊教育领域的教学实践、课程或教学指南。此外，美国特殊教育教师的据报短缺，并不使单个教师的工作在Dhanasar框架下具有国家重要性。5 总体而言，合格教师对美国国家教育举措的价值是集体性的，且申请人并未证明其拟从事的工作将对这些举措产生更广泛的影响。

申请人的文件不足以证明其拟从事的事业具有国家重要性。虽然我们认可其为残疾学生开发教学方法和学习策略的工作的价值，但记录并未证明申请人的教学活动所带来的益处超出其学校或机构，进而更广泛地影响特殊教育领域。6 由于申请人未能确立其特定事业的预期影响支持国家重要性的认定，她未能满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，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所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

5 我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序处理合格工人的短缺问题。因此，仅存在短缺并不能证明豁免劳工证要求将使美国受益。
6 在Dhanasar案中，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。

Matter of D-C-1-D-M-

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，我们认定她未能证明其符合资格，或在自由裁量上以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of D-C-1-D-M-, ID# 1429717 (AAO July 11, 2018)