MAR302018_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 R-M-T- 日期：2018年3月30日

上诉 内布拉斯加服务中心决定

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获得第二优先移民分类，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情授予国家利益豁免，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) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她未能确立豁免所需工作邀请并因此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并主张她作为持有高级学位的专业人士有资格获得国家利益豁免。

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符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，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) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。~

Matter of R-M-T-

(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，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利，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。……[总检察长]在总检察长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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级学位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后附至少五年专业领域渐进工作经验应被视为等同于硕士学位。如果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。

虽然法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们最近设定了审理国家利益豁免申请的新框架。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。1 Dhanasar 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情在满足以下条件时授予国家利益豁免。

第一项条件，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。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。

第二项条件将焦点从拟从事的事业转移到外国国民。为确定他或她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努力中的成功记录；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利益。

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 R-M-T-

拟从事的事业；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此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：鉴于外国国民资格的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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。2

II. 分析

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人既符合持有高级学位的专业人士资格，也符合具有特殊能力的外国人资格。记录包括她在密苏里州_____的文凭副本，证明她于2012年获得教育文学硕士学位：教学与学习。因此，记录支持审理主任的结论，即申请人符合持有高级学位的专业人士资格，证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格。因此，我们无需分析她作为具有特殊能力的外国人的资格。

B. 根据 Dhanasar 框架的资格

申请人提议继续在密苏里州_____担任特殊教育和数学教师。她表示她为六年级学生提供特殊教育支持，涵盖四个内容领域，包括数学、交流、科学和社会研究。3 她此前曾在密苏里州_____任教。她还表示她打算担任学区课程领导角色，“ 负责学校或学区的教学材料，包括教育项目、教科书、课堂技术和教师专业发展的评估与开发。 ”最后，她解释她打算在特殊教育领域进行研究，重点关注接受特殊教育服务的学生在数学领域的缺陷。

2 见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项条件的详细阐述。
3 由于申请人申请豁免工作邀请要求，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们考虑关于她在_____职位的信 息，以说明她打算工作的身份。

.

Matter of R-M-T-

申请人主张她的培训使她能够促进特殊教育指导，“ 以便为有特殊需要的儿童提供与其他儿童相同的机会，过上有意义、有目的和充实的生活 ”，并且她的工作将“ 通过提升教育卓越、优异和确保平等受教育机会，促进学生成就并为全球竞争力做好准备。 ”记录包括支持信和已发表文章，讨论她拟研究领域的益处并记录特殊教育在美国的重要性。因此，我们认定申请人的拟从事工作具有实质价值。

关于申请人拟议事业的国家重要性，我们考虑记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在整份记录中，申请人反复重申她打算继续担任特殊教育课堂教师，并且她教授特殊教育学生的工作在教育领域带来益处。她解释说，她的工作“ 对于向此类个人提供充分的干预和支持、确保他们像其他具有平均能力的人一样获得教育是必要的 ”。她援引了联邦资助的法条，例如《个体残疾教育法》和《家庭教育与隐私权法》，这些法条为经确认的学生提供早期干预和特殊教育服务。4

此外，[已隐去]副教授指出，“ 有学习障碍的学生在数学成绩方面的总体结果很糟糕，并且很可能继续不足，直到像[申请人]这样具有数学内容专长的教育工作者开始关注有特殊教育需求的学生。 ”他指出，她的工作“ 可能通过帮助残疾学生达到其全部学业潜力，并推进美国教育和培养所有学生为大学和职业做好准备的工作与优先事项，从而潜在创造就业机会。 ”

然而，申请人的证据不足以证明其拟议的教学事业具有国家重要性。虽然我们认可申请人改善其学生教育体验的工作的价值，但证据并未证明她的教学活动所带来的益处超出其学校或学区，从而更广泛地影响特殊教育领域。5 由于申请人未证明这些拟议活动满足Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素，我们将把分析的其余部分限于其拟议研究。

4 我们注意到，相关问题不是拟从事工作的领域是否具有国家重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。例如，在Dhanasar中，尽管我们认可“ STEM ”教学相对于美国教育利益的价值，但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。

5 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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

。

J..,faller ofR-A1-T-

就申请人拟从事特殊教育研究而言，我们认定证据足以证明此类研究具有国家重要性。申请人提交了教育部以及若干同行评审期刊的文章，描述特殊教育研究的需要。因此，记录显示，该领域的研究具有超出任何单一公司或组织之外的更广泛影响，无论是通过发展特殊教育实践和技术，还是通过专业期刊和会议向该领域其他人传播研究。由于申请人已证明其拟议研究具有实质价值和国家重要性，她满足Dhanasar框架的第一项要件。

然而，就Dhanasar分析的第二项要件而言，申请人未证明其拥有成功或进展的记录，或相关方对其工作具有达到使其处于有利地位以推进其拟议研究工作程度的兴趣。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。记录包括申请人简历、专业会员资格、培训资历以及其参加继续教育研讨会的文件的副本。

申请人提交证据表明，她于2016年发表了四篇讨论特殊教育实践的期刊文章。6 然而，记录不包括证明该工作构成成功记录或以其他方式使其处于有利地位以推进其拟议研究的证据。例如，申请人未提交充分文件说明其书面工作的重要性，或证明其研究已被查看者实施、利用或赞赏。

在上诉中，申请人提供了若干封信函，讨论其研究在特殊教育领域的重要性。例如，[已隐去]的信函指出，申请人的工作“ 非常重要、及时，并涉及我们领域中一个发展不足的领域 ”。他评论说，她的工作“ 提供了对特殊教育领域中数学动态的深刻理解 ”，并且她的贡献“ 受到广泛赞赏和高度评价 ”。同样，[已隐去]助理教授指出，申请人“ 在特殊教育的若干跨学科领域接受了卓越的训练，这使她成为特殊教育和数学领域独特而强大的研究者 ”。她写道，她对申请人关于来自弱势背景学生的数学干预研究“ 印象深刻 ”。[已隐去]学校心理学副教授表示，申请人的工作“ 正在帮助推进该领域对如何最好地教授数学的理解，而她目前作为特殊教育教师的角色对于支持残疾学生数学最佳实践的实施至关重要 ”。他未解释其贡献的性质，也未就该研究提供充分细节，说明其工作如何使其处于有利地位以推进拟议事业。

6 尽管申请人称其工作所发表的出版物是高影响力同行评审期刊，但记录不包括支持该主张的证据。此外，我们注意到，所提交文章中有两篇包含相同的摘要和若干相同的文本段落。

总之，尽管这些及其他信函证明申请人受到同行尊重，但作者未充分解释其工作如何在特殊教育教师中具有影响力、如何作为进展的推动力或在该领域产生积极讨论，或以其他方式构成成功或进展的记录，从而使其处于有利地位以推进其拟议研究。

此外，申请人未为其未来研究活动提供模式或计划。7 她一般性地表示，除教学职责外，她将进行研究并发表更多研究论文。然而，申请人未解释她将以何种身份这样做，未证明相关实体或个人有兴趣资助其拟议工作，也未以其他方式表明她拟如何进行其研究。基于所讨论的全部理由，记录未充分证明申请人处于有利地位以推进其拟议研究事业。

最后，就Dhanasar分析的第三项要件而言，申请人未证明总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在上诉中，她就其拟议教学活动论述了Dhanasar框架的第三项要件，并表示“ 寻找并留住[该领域]最合格研究者的问题远远超过劳工证的需要 ”。然而，她未提供充分证据证明总体而言，其拟议研究工作有必要豁免工作邀请和劳工证要求。例如，她未提供充分信息或证据概述为何劳工证在其案件中不切实际：即使其他美国工人也可获得，美国是否仍将从其研究贡献中受益；或是否有紧迫性证明应放弃劳工证程序。8

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的三项必要要件，她未证明其有资格或基于裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of R-M-T-, ID# 1087384 (AAO Mar. 30, 2018)

7 见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。
8 我们注意到，由于申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟议的研究事业，而这正是 Dhanasar 框架第二项要件所要求的，因此其不符合国家利益豁免资格，对第三项要件下权衡因素的进一步详细讨论将无实际意义。