MAY162017_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

关于 C-M-S- 案 日期：2017年5月16日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

申请：表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一名高中数学教师，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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具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议事业；以及(3) 总体而言，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，认定申请人不符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，且她未确立豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。申请人就此事项向我们提出上诉，我们驳回了上诉。1

该事项现因复议动议而由我们审理。随动议，申请人提交了一份书面论证意见，主张她有资格获得国家利益豁免。2017年3月，我们发出证据请求（RFE），要求申请人提供满足Dhanasar所设三部分框架的证据。申请人未回应我们的请求。

经审查，我们将否决该动议。

一、法律

复议动议基于法律或政策适用错误。复议动议的要求载于8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。我们可批准满足这些要求并证明有资格获得所请求移民利益的动议。

1 见 Matter of C-M-S-, ID# 18274 (AAO 2016年9月20日)。

关于 C-M-S- 案

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类资格，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要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 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……合格移民，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、文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(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)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

尽管法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，我们最近提出了一个审理国家利益豁免申请的新框架。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 884.2 Dhanasar 阐明，在已确立作为高等学位专业人士或特殊能力个人的 EB-2 资格后，用户可在申请人以优势证据标准证明以下事项时授予国家利益豁免：（1）该外国国民拟议的事业既具有实质性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议的事业；以及（3）总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。如果满足这三个要素，用户可酌情批准国家利益豁免。

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。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

2 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)。

关于 C-M-S- 案

确定拟议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议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议事业，我们考虑以下因素，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；实现拟议事业的任何进展；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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

记录显示，申请人持有相当于美国教育学学士学位的外国同等学历，并在该专业拥有相当于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)法规下高级学位的渐进式学士后经验。因此，在我们的上诉决定中，我们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，并撤回了审理主任在该问题上的认定。动议中唯一需考虑的问题是，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。

A. 动议因放弃而被否决

如果申请人未回应我们的RFE，我们可否决动议。该法规相关部分规定：

如果申请人或请求人未在要求日期前回应证据请求或否决意向通知，利益请求可因放弃而被简易否决、基于记录被否决，或基于两者被否决。

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

关于 C-M-S- 案

8 C.F.R. § 103.2(b)(13)(i)。我们的RFE明确告知申请人，我们可能否决其动议，“ 如果我们未在封面信函日期起48天内收到您对本RFE的回应。该期限包括邮寄送达增加的3天。 ”（原文强调。）迄今为止，已超过48天，我们尚未收到申请人对我们在RFE中讨论问题的回应。因此，我们将依据8 C.F.R. § 103.2(b)(13)(i)以放弃为由否决该动议。

B. 国家利益豁免资格

或者，基于下述理由，我们认定申请人未确立国家利益豁免资格。

1. 复议动议

申请人在Dhanasar案公布之前提交了本复议动议，称我们在NYSDOT框架下作出的上诉决定有误。尽管她主张USCIS “ 在审理教育工作者、教师的国家利益豁免申请时，应当设定更为适当、合理和合适的门槛 ”，但她并未具体指出我们上诉决定中任何有错误的认定或事实陈述。申请人关于NYSDOT框架 “ 最适合由工程师而非教育工作者/教师提交的申请 ” 的主张，并不表明我们的认定构成法律或政策上的错误。NYSDOT指南要求申请人证明其工作的利益具有全国范围，并且她将为美国国家利益服务的程度，实质上大于具备相同最低资格的现有美国工人，而她在本案中并未做到这一点。参见NYSDOT，22 I&N Dec. 第217-18页。关于遵循NYSDOT所规定的指南，USCIS依法无权忽视具有约束力的先例。参见8 C.F.R. § 103.3(c)。

申请人在动议中的论证并未证明我们此前的认定是基于对NYSDOT框架、法律、法规或USCIS政策的错误适用，该动议也未证明我们最近的决定基于作出决定时面前的证据是错误的。此外，如下文所述，记录并未显示申请人符合Dhanasar框架下的资格要求。

2. Dhanasar框架

最后，我们认定申请人未能证明其满足Dhanasar所规定的要求。在提交I-140表格时，申请人自2006年8月起一直受雇于 Jr. High School担任数学教师。此前，她曾在纽约教授高中数学两年，并在菲律宾教授28年。她陈述其职业行动计划与目标为：

拥有一个安全而严谨、有利于学习且对所有学生都具有相关性的课堂，使他们具备大学入学准备的前景，激励学生

关注全球竞争力，开创他们自己的自给自足生计方式，甚至更进一步去发现新技术，在技术、工程、科学以及当然还有数学方面为国家的进步作出贡献。

关于申请人拟议事业的国家重要性，我们的补证通知（RFE）要求提供记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。由于申请人未回应我们的要求，她未能证明其符合国家利益豁免的资格。具体而言，记录并未显示她的课堂教学会影响更广泛的教育或数学领域，而非仅限于她所任教学校的学生。因此，在没有关于其更广泛影响的充分文件记录的情况下，她的教学活动不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。4 此外，在没有额外信息和证据的情况下，申请人未能证明她处于有利地位以推进其拟议事业，并且总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求对美国有益。

III. 结论

由于申请人未回应我们寻求证明资格证据的补证通知，该动议被视为放弃。此外，申请人未能证明我们此前的决定有误。最后，由于她未能满足Dhanasar分析框架所规定的三项必要要件，我们认定申请人未能确立资格，或在自由裁量上不足以获得国家利益豁免。

裁定：复议动议被驳回。

引用为 Matter of C-M-S-，ID# 304770（AAO 2017年5月16日）

4 同样，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。