NOV052018_02B5203 · 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。

行政上诉办公室
非先例决定

案由 J-M-R-P- 日期：2018年11月5日

对内布拉斯加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，寻求以特殊能力个人身份获得第二优先移民分类，并寻求对附加于该 EB-2 分类的职位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从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位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代理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请，以及随后的动议，认定申请人不符合特殊能力个人分类资格，且她未确立豁免所需职位邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了先前提交文件的副本，并请求我们审查和考虑她“ 增加的教学经验以及……特殊教育领域的认证 ”。

经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

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由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位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：

Matter of J-M-R-P-

(2) 属于持有高等学位的专业人士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……合格移民，其属于持有高等学位的专业人士成员或同等学历者，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利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 职位邀请豁免-

(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) 项下关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业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：“ 科学、艺术或商业方面的特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业知识程度。 ”为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列证据类型。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了裁决国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情授予国家利益豁免，前提是满足以下条件。

第一项条件，实质价值和国家重要性，侧重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，我们考虑其潜在未来影响。

第二项条件将重点从拟从事的事业转移到外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑以下因素，包括但不限于：个人的教育、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；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，我们撤销了先前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

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，豁免职位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：鉴于外国国民的资格性质或拟从事的事业，外国国民获得职位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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。2

II. 程序背景

在提交表格 I-140 时，申请人提供了一封附函，说明她寻求“ 作为具有特殊能力的外国人以就业第二优先分类身份在符合国家利益的情况下未来提供服务。 ”3 此外，她声称其支持文件证明她“ 符合寻求国家利益豁免分类的特殊能力外国人标准 ”。

主任发出了证据请求（RFE），告知申请人其证据未满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 规定的特殊能力分类至少三项监管标准。此外，RFE 向申请人告知了 Dhanasar 框架，并解释为何其文件不足以证明其国家利益豁免资格。

在评估申请人响应 RFE 提供的证据后，主任否决了表格 I-140，认定她不符合特殊能力个人分类资格，且她未满足 Dhanasar 框架的三项条件以获得国家利益豁免资格。申请人随后提交了重新开案动议，主任予以驳回。此事现上诉至我们。

2 关于这三项条件的详细说明，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 在表格第 2 部分，她勾选了 1.i. 框，表明她是“ [a] 申请国家利益豁免的外国人（属于持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人） ”。关于她作为持有高等学位的专业人士成员的资格，我们注意到申请人于 2015 年 5 月获得学士学位。由于她在不到五年前获得该学位，她不具备至少五年相当于高等学位的专业领域渐进式学士后经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 和 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

。
Matter of J-M-R-P-

III. 分析

A. 特殊能力

主任认定申请人未确立其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 规定的至少三项特殊能力证据标准。在上诉中，申请人请求我们考虑她 “ 增加的教学经验以及[]特殊教育领域的认证 ”。关于她来自 的特殊教育认证，主任已认定该认证满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的监管标准，该标准要求 “ [a] 执业专业许可证或特定专业或职业认证 ” 的证据。

关于她的教学经验，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的监管标准要求 “ [e] 当前或前雇主出具的证明信，表明外国人在其被寻求的职业中具有至少十年全职经验。 ” 然而，记录表明申请人直到 2015 年 5 月才开始担任特殊教育教师。由于她在提交本申请时未证明在其职业中具有十年全职经验，她不符合该标准。

申请人的上诉提交材料未对审理主任所述的拒绝理由提出异议，也未指出审理主任对剩余监管标准的分析中存在具体错误。因此，她未能证明其至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项监管标准中的三项，也未能证明其已达到特殊能力分类所要求的专业水平。

B. 国家利益豁免

审理主任认定申请人未满足Dhanasar框架三项要件中的任何一项，且她未在上诉中具体质疑上述认定。关于拟从事工作的实质价值和国家重要性，申请人表示她打算继续从事特殊教育教师工作。4 关于其未来计划，她表示：“ [我]的5年计划是在未来两年内完成我在 的硕士学位，并在未来五年内继续在 ----------~------ 任教。 ”

案卷中包括一封来自 、即
校长的信函，其中述明申请人的 “ 基于数学的特殊教育岗位确保我们的学生

4 提交申请时，申请人受雇于 的 担任特殊教育教师。自2017年8月至今，她在 的 ___ 担任数学教师和特殊教育个案管理员。由于申请人申请豁免工作邀请要求，她无需拥有特定雇主的工作邀请。但是，USCIS将考虑有关其当前和未来职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而判断其拟从事工作是否满足Dhanasar框架第一要件的要求。

有特殊需求的学生获得在学校取得成功所需的支持，从而成为社会中有生产力的公民。她目前向我们的毕业班教授概率与统计，并为拥有个别化教育计划（IEP）的学生管理10个个案 ”。我们认定，申请人拟从事的数学教学和管理学生IEP的工作具有实质价值，因为该工作向其学生传授有价值的教育益处和生活技能，并力求提高其学业表现。

为评估申请人的工作是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。相关问题不是个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们关注 “ 外国人拟从事的具体工作 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. 在Dhanasar案中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ” 拟从事工作的 “ 更广泛影响 ”。Id.

在本案中，申请人的证据未显示其拟从事工作对其领域具有更广泛影响，而是仅限于她打算任教学校的学生。虽然申请人主张美国面临特殊教育教师短缺，但这一据称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。5 总体而言，合格教师对美国国家教育倡议的价值是集体性的，且申请人未证明其拟从事工作将在特殊教育领域产生更广泛影响。

申请人的文件不足以证明其拟从事工作具有国家重要性。虽然我们认可其工作对创造积极学习环境和提高学生学业水平的价值，但案卷未证明申请人的教学和个案管理活动所提供的益处超出其学校范围，从而更广泛地影响特殊教育领域。6

由于案卷中的文件未能确立其拟从事工作具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，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所述第二和第三要件下的资格将无实际意义。

IV. 结论

申请人未证明其符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。此外，由于她未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，

5 我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。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 J-M-R-P-

我们认定她未证明其符合资格，或作为裁量事项以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of J-M-R-P-, ID# 1728093 (AAO Nov. 5, 2018)