OCT052017_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 M-L-M- 案 日期：2017年10月5日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

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，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) 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，外籍劳工移民申请，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，但未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，申请人提交了一份书面论证意见，主张她作为“ 高素质教师 ”致力于“ 缩小成绩差距的国家优先目标 ”，有资格获得国家利益豁免。2017年7月，我们发出了一份补证请求（RFE），要求申请人提供满足 Dhanasar 案所确立的三部分框架的证据。作为回应，她提供了进一步证据并主张她有资格获得国家利益豁免。

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须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

关于 M-L-M- 案

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……符合条件的移民，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免-

(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) 项下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。

虽然该法及相关法规均未界定 " 国家利益 " 一词，但我们最近为审理国家利益豁免申请确立了一个新框架。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。1 Dhanasar 案指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情在满足以下条件时批准国家利益豁免。

第一个条件，实质价值和国家级重要性，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级重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二个条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：个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中取得成功的记录；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兴趣。

第三个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

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)。

。

关于 M-L-M- 案

进行这一分析时，USCIS 可评估如下因素：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

二、分析

申请人于2010年在菲律宾的 获得教学文学硕士学位。记录包括一份美国教育同等学历评估，说明她持有相当于美国教育文学硕士学位（侧重特殊教育）的外国同等学历。因此，审理主任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。唯一争议问题是，根据 Dhanasar 案所确立的三条件分析，申请人是否已确立豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求符合国家利益。

A. 拟从事事业的实质价值和国家级重要性

申请人拟继续其作为 特殊教育教师的工作。自2007年以来，申请人在马里兰州 的 任教。其应我们补证请求而提供的“ 个人陈述 ”反映她打算继续在 担任特殊教育工作者。

申请人解释说， 是“ 一所区域性学校，其学生群体由被诊断患有严重和极度残疾的学生组成。 ”她讨论了其作为学校小学自闭症负责人所做的工作、与其他教育工作者合作的项目、为自闭症学生协调专门工作中心、采用站点教学模式、专业发展、学生表现数据收集以及进度报告的编写。来自 的 特殊教育教师的一封支持信表明，申请人的“ 教育专长和对教育严重特殊需求学生的奉献精神继续是美国任何公立学校的宝贵资产。 ”此外， 的 教育工作者表示：“ 像[申请人]这样不知疲倦地工作并[将]自己奉献于帮助特殊需求学生的教师很难找到，因此应当受到重视。 ”最后， 和另外两名 教师， 和 指出，申请人已与他们分享了其教学策略（如站点教学）。

记录包括进一步证明申请人拟从事事业具有实质价值的文件。例如，她的上诉提交材料中包含一份题为“ 。

2 关于这三个条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

。

关于 M-L-M- 案

该报告讨论了培养合格特殊教育工作者队伍以及创造维持教师参与和承诺的工作环境的好处。申请人还提供了关于菲律宾教育部、马里兰州教育部以及美国各项教育改革举措的信息。我们认定，申请人拟从事的教育特殊需求学生的工作具有实质价值，因为其向学生传授了宝贵的教育益处和生活技能。

为评估申请人的工作是否满足国家重要性要求，我们要求提供证明其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。具体而言，我们要求提供证明其拟议工作对其领域具有更广泛影响的文件，而非仅限于她打算任教学校的学生。作为回应，申请人提供了关于其教学生涯的论述，包括特殊教育教师职责、学校项目、教学方法和专业培训，但她的个人陈述并未解释其工作如何在特殊教育领域产生更广泛的影响。3

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其作为“ 高素质教师 ”的工作服务于“ 缩小优势学生与弱势学生之间成绩差距的国家优先目标 ”。她声称，《不让一个孩子掉队法案》（NCLBA）、美国教育部“ 力争上游 ”项目以及《初等和中等教育法》“ 改革蓝图 ”等教育改革证明她的工作“ 将带来国家层面的利益 ”。联邦法规（如NCLBA）及其他与教育改革相关的美国政府项目的存在，并不使单个教师的工作在Dhanasar框架下具有国家重要性。合格教师对美国国家教育倡议的价值是集体性的，而非特定于申请人的拟议事业。

申请人的证据不足以证明其拟议事业具有国家重要性。虽然我们认可其工作在改善学生进步方面的价值，但记录并未证明其特殊教育活动带来的利益超出其学校或学区，从而更广泛地影响特殊教育领域。4 由于申请人未能证明其特定事业的预期影响支持国家重要性的认定，她未满足Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

申请人提交了学术记录、确认其工作经历的函件以及其作为教师的资质和认证证据。她还提供了来自

3 虽然提交的推荐信表明申请人为其他教师提供建议，但记录并未证明其拟议工作将影响更广泛特殊教育领域的教学实践、课程或教学指南。
4 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~~ M-L-M-

同事、主管和学生家长的推荐信，证明其教学专长和对学生表现的积极影响。

推荐信讨论了申请人的才能、奉献精神和对 的贡献。例如， 的校长指出，除了作为特殊教育教师的职责外，她还担任“ 自闭症学生专业工作中心协调员 ”和 的“ 小学自闭症负责人 ”。她进一步指出，申请人“ 在收集和利用数据以实现项目问责以及为学生设计成功的差异化教学方面展现了卓越实践 ”。此外， 表示申请人的“ 在重度残疾学生方面的专业专长体现在其学生的进步中。她在规划和实施促进学生技能习得的目标/目的方面展现出卓越技能。 ”此外， 的二年级特殊教育教师 提到她参观了申请人的课堂，并观察到她认为对自己学生非常有帮助的教学策略。

记录证明申请人作为经验丰富教师的资质、她服务特殊需求学生并促进其进步的能力，以及她作为特殊教育教师的教学技能和专业知识。她还向同事提供了教学指导，并因她的工作受到众多 教职员工的赞扬。因此，申请人已提供证据证明她处于有利地位以推进其教授特殊需求学生的拟议事业，我们因此认定她满足Dhanasar框架的第二项要件。5

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在此，申请人声称她因教学资质、有利推荐以及劳工证不切实际而有资格获得豁免。6 然而，由于申请人未能如Dhanasar框架第一项要件所要求证明其拟议事业的国家重要性，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

5 虽然我们认定申请人处于有利地位以支持 的特殊需求学生，但证据不足以证明她过去的工作已影响 之外的特殊教育领域，或她以其他方式对推进在其领域引起重大兴趣的新颖教学方法不可或缺。因此，即使申请人通过证明其拟议事业在领域内具有更广泛影响（例如影响其学区之外的特殊教育实践）而满足第一项要件，记录也未显示她在此更广泛事业中的背景和进展使她处于有利地位以推进该事业。
6 申请人提供证据证明 曾因违反美国劳工部法规而根据该法第212(n)(2)(C)(i)条被临时禁止提交移民申请。然而，禁止期在本申请提交之日之前已结束，且记录中不包含任何证据表明 仍受类似限制。此外，即使 因违反适用法规而仍被禁止提交劳工证，这也不能证明总体而言豁免劳工证要求将有利于美国。

Matter of M-L-M-

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定她未能确立国家利益豁免的资格，或经自由裁量后以其他方式获得该豁免的正当理由。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of M-L-M-, ID# 551702 (AAO Oct. 5, 2017)