MAY022017_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

案件编号：C-K-D-
日期：2017年5月2日

关于行政上诉办公室决定的动议

申请：表格I-140，外籍工人移民申请

申请人是一名教师及自闭症谱系障碍（ASD）教育研究人员，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》（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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未确立豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。申请人就该事项向我们提出上诉，我们驳回了上诉。1

该事项现基于复议动议提交至我们面前。2 2017年1月，我们发出补件通知（RFE），要求申请人提供满足Dhanasar所确立三部分框架的证据。作为回应，申请人提交了一份书面论证意见及补充文件，主张其根据Dhanasar框架符合国家利益豁免资格。

经审查，我们将否决该动议。

1 见
2 申请人最初由律师代理该动议，该律师于2016年10月撤回其出庭。

Matter of C-K-D-

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符合所请求移民福利资格的动议。

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行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) 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，将实质性惠及美国国家经济、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。

(B) 豁免工作要求——

(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，我们最近确立了审理国家利益豁免申请的新框架。见Dhanasar，26 I&N Dec. 884.3。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，USCIS 可在申请人以优势证据证明以下事项时批准国家利益豁免：(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，能够推进拟从事的事业；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。如果这些

3 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)。

三项要素均满足，USCIS可酌情批准国家利益豁免。

第一项要素，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，我们考虑其潜在预期影响。

第二项要素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兴趣。

第三项要素要求申请人证明，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，例如：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。4

二、分析

申请人在Dhanasar公布之前提交了当前复议动议，主张我们在NYSDOT框架下的上诉决定有误。具体而言，她声称我们错误地认定其“拟从事的就业不会以远大于同等资格美国工人的程度惠及美国国家利益”，且她“未证明具有对整体领域有一定影响力的可证明成就的历史”。然而，申请人的论点并未确立我们的上诉认定基于对NYSDOT框架、法律、法规或USCIS政策的错误适用，动议也未证明根据作出决定时我们面前的证据，我们的最新决定有误。此外，如下文所述，记录未显示申请人符合Dhanasar框架下的资格要求。

4 关于这三项要素的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

。

Matter of C-K-D-

A. 背景

申请人于2004年获得 的教育学理学硕士学位。因此，审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。唯一需确定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。

在表格I-140第6部分，申请人将其职位名称列为“ 教师 ”，并表示她寻求“ 开发自闭症障碍的突破性治疗方法 ”。记录显示，从2008年至2013年，她在佛罗里达州 担任公立学校教师。随后，申请人在 开始工作，担任研究生教学助理和实习协调员，同时攻读特殊教育博士学位。自2013年以来，她一直是 以及 特殊教育博士项目的博士生。申请人主张她“ 在ASD治疗方面贡献了开创性研究和方法 ”，这些将用于在国内和国际上教授该领域的其他人。

B. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

申请人此前表示，她是“ 一名创新教师，也是自闭症谱系障碍学生教育项目的开发者 ”。她进一步解释说，她“ 利用自己的专业知识开发和扩展新颖的教学与评估方法，以增加对教育方法和课程的知识基础与理解，这些方法和课程能够改善自闭症谱系儿童的语言、认知和行为技能。 ”

在动议中，申请人主张她“ 关于镜像干预和自闭症学生自我意识问题的研究是具有开创性和突破性的 ”。她还表示，她“ 在他人此前未曾考虑的领域贡献了开创性研究和方法，并且这些研究和方法具有[原文如此]广泛深远的影响。 ”

我们的补证通知要求申请人提供关于其当前就业（如有）以及未来在该领域工作计划的更新信息和证据。作为回应，申请人提供了她的简历（CV），并表示该文件提供了“ 关于当前就业的更新信息 ”和研究项目。虽然简历列出了申请人过去的成就，并表明她目前是 的博士生，但并未说明她在教育领域未来工作的具体计划。例如，申请人没有表明她打算担任课堂教师、ASD教育研究人员，还是两者兼而有之。相反，补证通知的回应详细说明了申请人目前作为ASD领域“ 教师和研究人员 ”的工作。

申请人解释说，她拟议的事业推进了“ 改善美国儿童教育和项目的目标 ”。她表示，“ 自闭症教育的目标是帮助缓解该障碍的症状

。

Matter of C-K-D-

“ 该障碍的症状，同时改善孩子的说话、互动、玩耍和照顾自身需求的能力。 ”此外，申请人指出，美国每68名儿童中就有1名被认定患有ASD，美国自闭症发病率正在上升，并且美国患有ASD的儿童相关费用在“ 2011年为11.5 billion至60.9 billion美元 ”。

无论是作为教师、研究人员还是两者兼有，我们认为申请人旨在改善ASD学生学习环境和自立能力的拟议工作具有实质价值。在她的信中， 教授兼 特殊教育博士项目协调人，主张“ 特殊教育领域存在极端的师资短缺 ”，并且我国庞大的自闭症学生群体使申请人的事业“ 对我国未来至关重要 ”。 还补充说，“ 找到方法支持这一不断增长的学生群体通过学习更好地理解 ”自己“ 来与人建立联系，是教育乃至整个社会的一个危机领域。 ”此外，申请人论文委员会主席 指出，申请人的“ 工作为整个残疾领域的知识体系做出了贡献，特别是在自闭症谱系障碍领域。 ”记录中还包括其他推荐信，讨论申请人关于ASD学生的研究将如何帮助他们变得自我觉察，并可能减少他们的问题行为。

关于申请人拟议事业的全国重要性，我们的补证通知要求提供记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。具体而言，我们要求提供证明其拟议事业对该领域具有更广泛影响的文件。在回应中，申请人提供了信息，表明我国在自闭症教育领域面临教师短缺。然而，记录并未证明她的课堂教学会影响更广泛的ASD教育，而非仅限于她任教机构的学生。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，上述教学活动不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 全国重要性 ”要素。5

尽管如此，就申请人拟议开展ASD教育研究而言，我们认为证据足以证明此类研究具有全国重要性。例如，记录中包括 教职人员的信件，讨论她关于ASD学生的研究及其对我国教育系统的潜在益处。此外，申请人提交的文件表明，其自闭症教育研究的拟议益处具有更广泛的影响，因为研究结果通过教育期刊和会议传播给该领域的其他人。由于申请人已证明其拟议研究既具有实质价值又具有全国重要性，她符合Dhanasar框架的第一项要件。

5 同样，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

。

Matter of C-K-D-

C. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人的资格。申请人此前提交了其已发表作品、会议演讲、专业会员资格和学术资历（初等教育硕士学位，以及教育组织与管理硕士学位）的文件。她还提交了各种推荐信，讨论其教育背景、教学经验和研究项目。作为对我们补证通知的回应，申请人还提交了她的简历、证明其在I-140表格提交后参加会议的文件，以及一封表明她参与协助修订 培训项目 ”（2016年）的小组的信件。此外，申请人提供了一笔47,347美元的特殊教育补助金，说明她有64个月的 “ 服务义务 ”、同行评审邀请（2014-2017年）、发表和展示其研究的邀请（2015-2017年），以及前述来自 和 的支持信。

如下文所述，申请人未能证明其在该领域有成功或进展的记录，也未能证明相关方对其工作有达到使其处于有利地位以推进其拟议研究事业（即开发和扩展新颖的教学与评估方法，以改善ASD学生的语言、认知和行为技能）的兴趣程度。~ 参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人坚持认为，她的研究生研究证明了其 “ 在该领域已证明的成功记录 ”。在支持信中，她在 的教授讨论了她旨在利用 “ 社会情感学习和自我知识帮助自闭症学生学习基本社交技能 ” 的研究。例如， 提到了申请人的' 在 （在线发表于 2013年）。 主张申请人的 “ 关于镜像的研究是一篇开创性出版物 ”，代表了她对该领域做出的独特贡献。同样，~ 指出，申请人的工作使用了 “ 一种新颖且高度创新的镜像干预，以提高自闭症个体对 ‘ 自我 ’ 和 ‘ 他人 ’ 的意识 ”，并且她的研究 “ 具有开创性和突破性 ”。

关于申请人的期刊文章和会议演讲，我们注意到它们均是在I-140表格提交日期之后发表或演讲的，因此不能证明她在提交时具备资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。无论如何，申请人未能证明，例如，她的研究曾被独立教育学者频繁引用，或以其他方式推动该领域进展，或者其研究在更广泛学术社区中产生了大量积极讨论。记录也未表明她的研究结果已被纳入ASD教育倡议，或者她的工作影响了特殊教育实践。

6 如上所述，申请人未能证明其拟议教学活动符合Dhanasar框架第一项要件中的 “ 全国重要性 ” 要素。因此，我们将本要件下的分析限于其拟议研究。

。

Matter of C-K-D-

此外，其余证据不足以表明申请人处于有利地位以推进其事业。我们注意到，她在2016年协助修订 培训项目 ”的咨询角色、同行评审邀请（2014-2017年）以及发表和展示其研究的邀请（2015-2017年）也均晚于I-140表格的提交日期。因此，上述文件不能证明她在提交时处于有利地位。申请人也未能证明，就 的培训项目为其提供咨询，以及收到进行同行评审和发表、展示其工作的请求，能使其处于有利地位以推进其拟议研究。

最后，申请人提供了与其作为高中特殊教育教师以及在[已隐去]担任助教经历相关的证据。申请人提供了推荐信，讨论其在[已隐去]担任特殊教育教师的经历。例如，[已隐去]的一名普通教育首席讲师指出，申请人通过引入宠物治疗项目并为[已隐去]和10[已隐去]摄像头获得拨款，为其ASD学生提供了 “ 优秀的课堂环境 ”。此外，申请人的一位同事[已隐去]表示，她 “ 在[已隐去]以及整个[已隐去]提供资源并与特殊教育和普通教育教师合作 ”。记录还显示，申请人在[已隐去]担任了三门课程的助教，课程名称为 “ 行为管理导论 ”、“ 特殊教育中的关键问题 ”和 “ 教授特殊学生 ”。我们注意到，这三门课程均在I-140表格提交之后才开始。尽管如此，该证据并未证明申请人在[已隐去]的高中特殊教育经历以及在[已隐去]的 “ 助教 ”工作使其处于推进ASD教育研究的有利地位。

上述讨论的证据不足以证明有成功或进展的记录、相关方的一定程度的兴趣，或另一项使申请人处于推进其拟议事业有利地位的因素。因此，她未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

D. 权衡因素以确定豁免对美国之利益

申请人主张，“ 有效的ASD教育和方法需要的不仅仅是一定学位和固定年限的经验 ”，并且她拥有 “ 无法通过劳工证程序充分陈述或展示的无形品质 ”。8 她还主张，“ 可用的美国申请人极不可能满足甚至最低可接受

表示他通过一名与其在[已隐去]共事的亲属结识了申请人

• 劳工证程序旨在证明外籍工人不会取代或不利影响类似就业的美国工人的工资和工作条件。职位要求必须符合美国该职业通常要求的标准，不得针对外籍工人的资格量身定制或过度限制，除非有充分文件证明其源于运营需要。

标准。”9 申请人还坚持认为，“ 其工作的极其重大利益明显超过让参与劳工证程序的国家利益。”

虽然我们承认申请人的某些知识和经验可能超过其职业的最低要求，因而可能难以在劳工证申请中轻易表述，但她并未如其所称证明其通过拟议事业为美国带来的利益超过劳工证程序固有之利益。关于开发和扩展新颖的教学和评估方法以改善ASD学生的学习环境和社会功能，申请人未能证明其自身实现这一目标的努力具有紧迫的国家利益，也未能证明其提供的贡献具有如此价值，以至于总体而言，即使有其他合格的美国工人可用，这些贡献也将惠及国家。总之，申请人未能证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。因此，申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第三项要件。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定其未能证明资格，或在自由裁量上以其他方式有理由获得国家利益豁免。

命令：复议动议被驳回。

引用为 Matter of C-K-D-, ID# 220146 (AAO May 2, 2017)

9 然而，这一论点削弱了获得劳工证将不切实际的主张。美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。