MAY042023_05B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室 非先例决定

案号：26556697 日期：2023年5月4日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名远程教育专家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附带的职位邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人处于有利地位以推进其事业，也未能证明豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对职位邀请要求的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人提交的证据足以认定其获得了相当于美国教育学学士学位和人文学科、文化与艺术硕士学位的国外同等学历。因此，其符合EB-2分类中持有高级学位的专业人士资格。剩余问题是申请人是否根据 Dhanasar 框架确立了国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。[2]

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管审理主任认定申请人的事业具有国家重要性，但本办公室撤回该认定，并认定其未确立 Dhanasar 第一项要件中的国家重要性要素。申请人拟在技术应用于教育领域担任远程教育专家。她计划在佛罗里达州设立一家咨询公司，实施和改进远程教育。具体而言，她将为寻求实施在线教育和培训的企业、机构、学校、大学和政府机构提供咨询。其拟议事业的目标是增加教育机会、提高远程教育标准、加强专业发展以及改善技术基础设施和资源。为此，她将为客户定制电子学习方案，并为远程教育项目设计、创建和管理服务。申请人解释称：

无论学生的学习风格如何，我都提供教学资源，以便他们学习教师所教授的内容。这为教师的工作提供了便利，因为他们将拥有多种资源来教授其学科，无需花费太多精力去解释某些只需适应学生最佳学习方式的内容。这是我希望为美国提供的教学模式的可能性之一，以优化学习。

通过文章和报告，申请人强调了远程教育的重要性、提供有吸引力的内容和技术平台以支持远程教育的重要性、实施

[2] 当USCIS对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

优质远程教育的障碍，以及关于远程学习成本和效果的统计数据。申请人强调了科学、工程、技术和数学（STEM）领域的重要性，以及学生和教师在教育技术方面的素养。她还提供了政府对发展远程学习的支持证据，包括《冠状病毒援助、救济和经济安全法》（CARES Act）以及教育部向州政府提供的紧急救济整笔拨款。本办公室认定申请人已确立其拟议事业的实质价值。此外，本办公室同意远程教育和STEM领域很重要，且在这些领域取得成功会带来更多机会、经济优势以及美国利益的推进。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性。相反，本办公室侧重于“外籍人士拟从事的具体事业”。Id. 虽然申请人拟在重要的行业或领域工作，但这并不必然足以确立具体拟议事业的国家重要性。

申请人强调其过去的成功，以表明其拟议事业将产生类似影响。具体而言，申请人称她曾在多所学院和大学工作，担任在线教授和远程学习经理。在这些职位上，她开发了一款在线游戏，为17,000名学生提供金融学习便利；监督了一个服务于超过30,000名学生和1,000名教育工作者的学习管理系统；开发了一种在课程中提供教育材料的模式，服务于14,000名学生；并为印度250,000名学生提供了一个教授编程的平台。本办公室认可这些数字的规模；然而，申请人未提供充分的独立和客观证据来证实这些数字，也未提供充分证据以认定其在组织内的具体角色使该组织得以实现这些数字。

此外，申请人未确立其能够通过拟议事业影响类似数量的人群。相反，这些数字似乎与就读于申请人曾工作的某所特定大学或教育项目的学生有关。在此，本办公室区分两种情况：为拥有客户（学生）作为申请人服务接受者的大学工作，与在没有大学的资源、资金和基础设施的情况下创办自己的咨询企业。在 Dhanasar 中，本办公室指出“我们寻找更广泛的影响”，并且“[一项事业]可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 虽然本办公室认可拟议事业可能影响聘请其服务的个别学生或企业，但尚不清楚这种影响如何达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，本办公室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. 同样，本办公室认定申请人未确立其拟议事业活动将如何超越其客户范围，进而影响远程教育或教育技术领域。即使申请人拟在大学、公司或其他拥有类似资源、资金和基础设施的现有组织内担任远程学习专家职位，申请人仍须确立其服务的影响。

我们审查了申请人同事出具的支持信。该信称申请人制作了支持学生学习的材料并提高了学生的成绩；然而，无论是该信作者还是申请人均未提供独立、客观的证据证明

学生成绩有所提高。该信还提到申请人开发了一种新颖的学习系统（LMS）模型，该大学采用了该模型。申请人解释称，她开发了这一用于在虚拟学习环境中交付教育材料的新模型，且她的模型被用于本科和研究生课程。然而，无论是申请人还是该信作者均未充分解释申请人的模型与远程教育或教育技术领域已有的其他模型相比有何不同或更优，从而足以支持认定其对这些领域产生了影响。我们审查了申请人的大学文件，包括Education 3.0计划和LMS。申请人解释称，她的模型包括先学习基础知识，然后进阶到更具挑战性的材料。然而，在没有进一步解释的情况下，该证据并未证明她的模型影响了远程学习或教育技术领域。该证据不支持认定——例如——她的模型具有独特性或新颖性从而影响了远程教育领域，该证据也未证明该模型已超出该大学系统之外。

其他同事出具的支持信强调，她在过往工作岗位上表现良好，在各类项目和计划中取得成功，并影响了她所工作的学生和大学。即使她拟议的事业复制了这一成功，也看不出它如何能产生达到国家重要性程度的影响。例如，另一位同事写道，申请人影响了使用其项目的学生和参加其演讲的教育工作者，但她并未解释申请人如何对教育整体的进步作出了实质性贡献。此外，该信未包含关于申请人如何影响学生和教育工作者的详细且可核实的实例，以致我们无法确定申请人影响的广度和深度。

在整体审查证据后，我们认定申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。申请人未提供充分证据支持其关于该事业具有国家重要性的主张。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。无需进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格。尽管如此，鉴于申请人主张审理主任的决定存在错误，我们简要讨论其在第二项要件下的资格。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于推进拟议事业的有利地位，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、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。Id. at 890.

申请人已证明其在本领域具有教育背景和经验。她提供了证据，证明其撰写了与远程学习及教育模拟器和游戏相关的文章和一本电子书。记录还表明，她的同事重视并尊重她的工作，且她和她的雇主获得了认可和奖项。尽管我们认可这些证据，但我们仍认定其不足以证明她处于推进其事业的有利地位。举例而言，申请人未证明其具备美国教育体系内的知识或技能。这是一项相关考量，因为美国具有独特的

教育内容要求，以及测试和评分体系，所有这些都可能因州而异，并因体系是公立还是私立而异。再举例而言，申请人未证明其具备美国所使用的学习平台的知识或熟练程度，也未证明她在巴西使用的特定学习平台在美国可用并被使用，从而使其技能能够转化适用。尽管申请人可能具备可转化的技能和关于美国远程学习及教育技术的相关知识，但她未充分补充记录以反映这一点。因此，我们认定，仅凭其教育背景、经验、技能和知识不足以证明她处于推进该事业的有利地位。

此外，记录未充分证明申请人在相关或类似工作中取得了成功。尽管她已证明在与一家成熟雇主合作的情况下具备能力，但她未证明作为其自己的咨询公司提供远程学习服务取得了成功。再者，申请人未提交充分证据证明在实现拟议事业方面取得了进展。我们认可她在佛罗里达州注册了企业；然而，例如，看不出她的企业需要多少员工、其服务的大致成本、她计划如何发展、融资和营销其业务，或她打算瞄准哪些潜在客户。除了一封表达有意与申请人进行咨询的笼统信件外，几乎没有证据表明潜在客户、用户或投资者对拟议事业有兴趣。因此，我们同意审理主任的结论，即“ 全部证据未能证明成功记录、实现其拟议事业目标的进展，或相关方对其工作的兴趣程度达到使其作为教育技术领域的远程教育专家处于推进拟议事业有利地位的水平。 ”

基于上述理由，申请人未证明其处于推进其事业的有利地位。因此，她未证明符合Dhanasar第二项要件下的资格。

III. 结论

鉴于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定其未证明符合国家利益豁免的资格。进一步分析其在Dhanasar所述第三项要件下的资格将无实际意义。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。