MAY252023_01B5203 · 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：26934056 日期：2023年5月25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）

申请人是一名学习专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请因而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合高级学位专业人士的分类资格，但记录未能证明对该分类工作邀请要求的豁免符合国家利益。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进行重新审查。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。

I. 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。该法第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对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar案指出，USCIS可作为自由裁量事项，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar案指出，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：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人基于其于2020年从大学I I获得的教育领导学教育学博士学位，符合EB-2高级学位专业人士分类资格。申请人还于2012年从_____获得基督教教育文学硕士学位。在提交申请时，她已在大学I I担任学习专家约三年。2 审理主任认定申请人仅证明了其拟议事业的实质价值。上诉中的问题是：申请人是否已证明该事业的国家重要性、她是否处于有利地位以推进其拟议事业，以及权衡之下，豁免工作邀请要求是否将有利于美国。

关于拟议事业，申请人必须明确“ 该[申请人]拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在申请人的初始提交中，她未清晰阐述拟议事业，尽管她在附函中提及“ 学术顾问 ”的重要性，并提交了一篇关于学术顾问对工程专业学生作用的期刊文章。初始提交中提交的五封支持信提及申请人的工作侧重于“ 教育领导 ”。这些信件讨论了她研究黑人非洲移民学生保留率的学位论文研究，以及她在学术指导中与个别学生的工作。申请人似乎并未专门侧重于指导工程专业学生。然而，这些信件未描述她的具体拟议事业。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人试图进一步澄清其拟议事业。申请人提交了一份新的、正确填写的I-140表格申请，其中声明其拟议职位名称为“ 学习专家 ”，且学习专家的工作是“ 为在学业上挣扎的学生提供专门的教育支持 ”。申请人提交的初始I-140表格申请未提供拟议职位名称或职位描述。申请人还在其RFE回应中提交了一份新的“ 拟议事业 ”声明，声明她提议“ 继续研究大学生保留率，为所有本科生和研究生设计一个项目，该项目将成为高质量和多元化教师的来源，以帮助解决美国一直存在的流失问题。 ”在该声明中，申请人还提供：

我的拟议事业是继续研究和发展，主要促进高等教育中学生的保留率和学生成功。教授学生

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属自由裁量性质）。
2 该就业似乎始于申请人完成其博士学位期间。记录不清楚这是全职还是兼职就业。

学术技能，帮助他们成为积极的独立学习者。学生需要发展自我效能才能成功，但一些学生，尤其是“高风险学生”需要大量帮助。我有经验帮助这些学生，使他们能够在学业上取得成功并获得学位。

尽管RFE回应提供了一些澄清，但记录仍缺乏关于申请人拟议事业的细节和具体性。例如，申请人多次声明其事业涉及创建“保留项目”，但申请人未定义该术语，也未提供关于她已开发或计划开发的保留项目的具体信息。此外，申请人将其拟议事业描述为既向学生提供专门支持服务，又涉及大学生保留率和学生成功的研究。然而，申请人未解释其拟议事业的这些不同方面如何相互关联，记录也未证明她的工作将有多大比例用于向学生提供个别支持服务，以及多大比例用于开展、发表和展示研究。申请人也未确定该领域内的具体研究课题。

审理主任的决定将申请人的拟议事业描述为在教育领域担任学习专家，并引用了申请人的声明，即这将涉及“教授学生学术技能，帮助他们成为积极的独立学习者”。在认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性时，审理主任认定记录未证明她的工作将更广泛地影响教育领域，而非仅限于她的学生。审理主任还将申请人作为学习专家的“教学职责”类比于 Matter of Dhanasar 案中的教学活动，本办公室在该案中认定其未证明国家重要性。

申请人在上诉中的主要主张是，审理主任将学习专家视为类似于教学角色，从而错误描述了申请人的拟议事业。申请人指出，学习专家并非教师，而是负责协调其机构的学习和发展活动、根据学生需求制定学习策略，并进行个别学生评估以收集数据，用于制定更好的学习策略。申请人在上诉中提交了一份书面论证意见、一份更新的简历、一篇关于本科保留率和毕业率的文章、一份前总统巴拉克·奥巴马2010年关于高等教育和经济的讲话副本，以及学习专家职位招聘信息的副本。3

本办公室理解申请人在上诉中对教师角色与学习专家角色所作的区分。此外，本办公室承认，在评估国家

3 在决定是否考虑首次在上诉时提交的新证据时，我们通常适用 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (1988) 和 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988) 中提供的框架。该框架询问受影响的一方是否收到了关于证据要求的通知，该方是否获得了提供证据的合理机会，以及该证据在应当提交时是否可为受影响的一方合理获得。见 id.。由于申请人提交了学习专家的职位招聘信息，以支持其关于审理主任在决定中错误描述了其拟议事业的主张，我们认定本次上诉代表申请人首次有机会提供该证据，我们将予以考虑。至于提交的其他新证据，尽管我们认定审理主任已充分通知申请人证据要求且申请人此前有合理机会提交该证据，我们仍将考虑该证据，因为其对先前提交的证据有所扩展。

拟议事业的重要性，审理主任侧重于该事业中涉及与个别学生合作方面。然而，我们并不认定——如申请人似乎所主张的那样——审理主任的决定完全错误描述了申请人的拟议事业。我们注意到，审理主任使用了申请人自己的语言来描述拟议事业，具体而言，该事业将涉及“ 教授学生学术技能 ”。此外，审理主任在决定的其他部分指出，申请人还打算“ 设计和实施留存计划 ”并“ 为学生提供专门的教育支持 ”。如上所述，申请人未详细确立拟议事业，但记录确实支持该事业至少涉及某些个别教学活动的结论。此外，我们认定，在评估国家重要性时，事业涉及提供个别学生服务——无论是教学、辅导、咨询还是评估——这一事实与该认定相关，因为它可能反映事业产生广泛影响的可能性。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。最后，即使我们认定审理主任错误描述了申请人的拟议事业（我们并不如此认定），我们进行重新审查并已考虑记录中的证据。4

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Id. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id.。此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

申请人在上诉中主张，其拟议事业达到国家重要性水平，因为学习专家帮助缩小不同种族、族裔和社会经济背景学生之间的成绩差距；他们帮助创造包容性学习环境；他们帮助提高高等教育的学生留存率。在此，申请人引用了巴拉克·奥巴马总统2010年关于高等教育和经济的讲话，以及其在上诉时提交的关于本科留存率的研究。申请人的主张——得到记录中部分文章和支持信的支持——具有说服力，即高等教育的高流失率是当今大学面临的重大问题。然而，申请人未讨论其自己具体的拟议事业与这些主张的关系，也未说明其具体事业将如何缩小成绩差距、创造包容性学习环境或提高学生留存率。相反，该主张涉及学习专家这一职业的一般重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，我们认定这些主张和该证据不能确立申请人的具体拟议事业具有国家重要性。

申请人还在上诉中首次主张，其拟议事业将包括创建一个网站，向大学生提供留存服务和学业成功技能，并且这证明其事业的国家重要性，因为该网站将可供学生

4 尽管我们未讨论每一件证据，我们已审查并考虑了每一件证据。

全国范围使用。然而，申请人必须在提交申请时确立资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。5 申请人未解释该网站的开发与其拟议事业的其他部分有何关系，例如她是否计划同时继续其在大学的就业，或是否计划继续与学生留存相关的研究。然而，似乎该网站提案——在上诉时首次提及——将显著改变其完成拟议事业的方式，并可能代表对该事业的重大变更。此外，即使我们将潜在网站视为申请人原始拟议事业的一部分，她也未提供关于该网站的任何进一步细节或证据，例如商业计划。没有足够的细节，我们无法准确分析拟议事业以确定其是否达到国家重要性水平。基于这些原因，我们认定申请人未通过其在上诉中关于将开发网站的主张确立其拟议事业的国家重要性。

至于申请人关于其拟议事业具有国家重要性因为她将为高等教育学生进行留存研究的主张，她在上诉中仅附带提及该主张。从事原创研究的证据可能有助于证明事业的国家重要性，因为该研究的发现可能在该领域传播并可能产生广泛影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。然而，如上所述，申请人未确立其工作中有多少将用于开展、发表和展示研究，而非提供个别支持服务给学生。此外，申请人未详细描述其拟议研究主题，仅说明其研究将与学生留存相关。例如，记录不清楚申请人所称“ 研究 ”是仅指进行学生评估以确定适当的学习策略并评估其有效性，还是申请人提议从事原创研究，例如研究特定学生群体的不同学习挑战或开发供学习专家使用的新干预措施。没有关于申请人打算从事的具体研究及其影响学生留存领域的潜力的进一步证据，申请人未基于其将从事研究的主张确立其事业的国家重要性。

尽管记录反映申请人意图为学生提供有益服务以帮助他们在高等教育中取得成功，特别是那些辍学风险高的学生，但申请人未提供足够的信息或证据以确立其具体拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在 Matter of Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为这些活动不会超出其学生而对领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，理解申请人的拟议事业与课堂教师不同，我们仍类似地认定，申请人未表明其拟议事业将充分超出其大学、其学生群体或其潜在网站客户，以与国家重要性相称的水平影响高等教育领域。

5 如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录中原始证据支持的申请。见 id. at 176。

申请人未确立拟议事业具有国家重要性，如 Dhanasar 第一项要件所要求；因此，她不符合国家利益豁免资格。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第二和第三项要件的论点，但既然认定证据未确立申请人在第一项要件下的资格，我们对记录是否满足 Dhanasar 其余要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果不必要的争议作出认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，亦未能证明其经自由裁量后应予批准国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。