OCT172022_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：22144797 日期：2022年10月17日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人，一名“ 招生与营销主任 ”及“ 营销学者专家 ”，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求国家利益豁免，豁免附加于该 EB-2 分类的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。我们随后驳回了其上诉。现该事项基于合并的复议动议和重新开案动议提交至我们面前。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经审查，我们将驳回这些动议。

一、法律

8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i) 的规定将美国公民及移民服务局（USCIS）重新开案或复议的权力限制在申请人已表明该行动具有“ 正当理由 ”的情形。因此，为获得重新开案或复议，申请人不仅必须满足 8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iii) 的正式提交要求（例如提交正确填写并签署的表格 I-290B，上诉或动议通知，并附正确费用），还必须表明批准该动议的正当理由。具体而言，重新开案动议必须陈述新的事实并有文件证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须确立我们的决定是基于对法律或政策的错误适用，且根据决定时程序记录中的证据该决定是错误的。§ 103.5(a)(3)。在这些程序中，申请人负有以优势证据证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。

二、分析

在驳回上诉时，我们认定申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件确立其拟议事业的国家重要性。1 见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)（指出 USCIS 可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性）。第一项要件侧重于外国人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。

如我们先前决定中所讨论的，申请人最初表示他打算继续其在“ 招生与营销流程 ”教育方面的职业生涯。他声称其拟议事业“ 专注于让越来越多的国民或美国居民实现其职业和个人目标，从而实现美国获得在不同教育、经济、文化和商业领域准备就绪的专业人员。 ”在回应主任的证据请求时，申请人表示：

作为招生与营销主任，我的努力不仅是遵守教育部或政府确立的要求，我的努力 directed 于学生的利益（职业和个人目标）、我所在教育机构的利益（社会目标和经济）、社会以及因此整个国家的利益，产生熟练劳动力、经济持续增长并培养在文化、艺术和商业方面具有潜力的新专业人员。申请人进一步表示，他目前受雇于 universityl 我，其工作涉及重组“ 招生流程以实现三方利益（个人-社会-国家） ”。他解释说，其流程包括为其机构创造概念，鼓励潜在学生参与“ 某种将改善其未来的学习 ”。此外，申请人声称其拟议工作旨在使学生“ 理解为了拥有更好的未来，学术准备很重要。我不断寻求创造或处于社区与我的招生部门之间的那些空间，产生个人提升的感觉。 ”申请人还指出，其事业涉及面试潜在学生并确保入学满足其需求。此外，他表示其工作包括重组招生流程，以根据“ 教育机构的特征 ”使潜在学生受益。最后，申请人表示其拟议事业包括确保学生完成其学术要求、创建招生表格以及作为学生的推荐人。

在其上诉书面论证意见中，申请人声称其拟议的“ 在美国作为营销学者专家的工作 ”旨在“ 为美国高等教育机构经济的利益尽可能招收大量国际学生。 ”他主张

1 由于申请人未满足第一项要件，我们未分析 Dhanasar 先例决定下的任何其他资格理由。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 516, n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代问题）。

高等教育机构的收入在“美国经济中发挥 fundamental 作用”，且“2018 年国际学生为美国经济贡献了 450 亿美元”。申请人还主张，因 COVID-19 大流行导致的美国学院和大学外国学生入学人数下降“可能给国家高等教育机构的财务健康带来麻烦”，并使“数千个美国工作岗位”面临风险。此外，他援引美国旅行限制和国际学生入学人数下降，并声称其事业涉及“为美国高等教育机构经济的利益将外国学生招入国家教育体系”。申请人得出结论，其拟议事业具有国家重要性，因为它“将有助于维持美国经济的重要部门”并保住“目前因当前大流行而受到危及的许多工作岗位”。

在驳回其上诉时，我们认定，虽然申请人的陈述反映了其为大学提供有价值的学生招生和营销服务的意图，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的前景影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。此外，我们得出结论，记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其大学及其未来学生之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。例如，一项具有雇用美国工人显著潜力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，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 890。申请人未确立其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力或以其他方式为我们国家提供重大积极经济效应。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，记录未反映申请人招生和营销项目对美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济效应”水平。Id.

在动议中，申请人声称：

[他的]拟议事业针对的是一个非常特定的领域，该领域因疫情而受到强烈影响。这一特定领域涵盖由国际学生所带来的美国教育经济。为实现这一事业，[申请人]寻求在美国担任营销学者专家，为美国高等教育机构的经济利益争取尽可能多的国际学生入学；不仅是在____，而且是为众多客户，他通过自己名为____的企业一直与之保持着非常紧密的合作，作为他在美国过往经验的一部分……

这对美国经济具有如此程度的重要性，以至于国土安全部[DHS]在其2022年1月21日的新闻稿中——即上一次不利决定作出后数日——发布了重要信息《扩大美国STEM专业人士的机会》，其中补充道“二十二个新研究领域并采取额外措施吸引关键STEM人才”；其中包括金融分析

[申请人]通过其在哥伦比亚获得的高级学位所从事的研究领域

申请人还提供了上文提及的国土安全部新闻稿，题为“ 国土安全部扩大美国STEM专业人士的机会 ”，其中反映：

[国土安全部]今日宣布，STEM可选实习培训（OPT）项目新增22个研究领域，以增强在美国学习科学、技术、工程和数学（STEM）领域的非移民学生的贡献，并支持美国经济增长和创新。

STEM OPT项目允许在特定STEM领域获得学士、硕士或博士学位的F-1学生在美国停留最多36个月，在其研究领域工作。新增22个研究领域将确保美国经济受益于在美国获得竞争性STEM领域学位的学生

某些拥有高级学位或特殊能力的非公民可以自行申请基于就业的移民签证分类，而无需进行劳动力市场测试并获得劳工部认证，前提是USCIS认定豁免劳动力市场测试符合国家利益。更新后的指南澄清了如何使用该项目，使拥有所需技能的非公民（如STEM毕业生和企业家）更容易踏上在美国获得合法永久居民身份的途径。

记录显示，申请人从____（美国）获得了工商管理——商业智能与分析理学硕士学位。此外，申请人提交了一份来自____的评估报告，涉及其在哥伦比亚的先前教育。具体而言，该评估认定申请人获得了相当于美国____会计学理学学士学位，以及相当于在____大学____完成了28个学期学分的财务管理研究生课程。尽管申请人声称他在哥伦比亚获得了高级学位，但评估报告并不支持其主张。该报告并未认定申请人在哥伦比亚获得了高级学位；相反，报告仅表明申请人完成了研究生课程的学分。无论如何，问题不在于STEM领域是否与申请人的高级学位相关，而在于STEM领域是否与拟议事业相关。见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual（指出就第一项要件而言，如同所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性）。

申请人进一步主张，其财务管理研究属于金融分析和商业分析——新扩大的两个STEM领域——并引用了87 FR § 3317中的定义：

商业分析（30.7102）。一个培养个人应用数据科学解决商业挑战的项目。包括机器学习、优化方法、计算机算法、概率与随机模型、信息经济学、物流、战略、消费者行为、营销和可视化分析的教学。

金融分析（30.7104）。一个侧重于从算法到基于云的数据驱动金融技术的金融大数据建模的项目。包括金融分析、金融数据处理、知识管理、数据可视化、有效决策沟通、金融机器学习、统计推断与金融数据动态建模以及项目管理的教学。

如上所述，申请人将自己描述为“ 招生与营销总监 ”和“ 营销学者专家 ”。此外，申请人的拟议事业涉及招募潜在学生、协助招生流程以及为其雇主提供营销服务。然而，申请人未证明其拟议事业如何涉及商业分析或金融分析。他未表明其拟议事业涉及例如培养个人应用数据科学解决商业挑战，或侧重于从算法到基于云的数据驱动金融技术的金融大数据建模。他也未证明任何商业或金融分析示例属于其招生和营销潜在学生的事业范畴。尽管申请人提交了一封来自____的推荐信，声称该信“ 从广义上分析了[申请人]所具备的能力和专业技能，专家还陈述了适合STEM专业或特殊能力的技能 ”，但该信未解释申请人的拟议事业如何属于商业分析或金融分析的STEM领域。

此外，即使其事业涉及商业分析或金融分析（申请人并未证明），其事业属于STEM领域这一事实并不自动表明符合国家利益豁免资格。具体而言，就Dhanasar第一项要件而言，STEM事业必须既具有实质价值又具有国家重要性。6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(D)(2)。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Id. 另一方面，例如STEM领域的课堂教学活动虽然可能对美国教育利益具有实质价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不能确立其国家重要性。Id.

此外，申请人首次主张他还将为其自己的企业____担任营销学者专家，并提交了一份“ 执行摘要 ”，声称该企业“ 为农村教育中心提供项目，通过应用数据科学和金融模型高效增加社区个人入学

机构 ” 以及 “ [我]们的服务包括提高招生流程和程序（本地和国际学生）的效率、教育营销策略和营销计划。 ”2 此外，他提供了其企业的发票。对于首次在审理主任面前未提交的新资格主张或证据，我们不予考虑。见Matter of Soriano，19 I&N Dec. 764, 766（BIA 1988）（规定如果 “ 申请人在拒绝前已被告知所需证据并获得合理机会在记录中提供该证据，我们不会为任何目的考虑上诉时提交的证据 ”，且 “ 我们将根据……主任面前的程序记录来裁决上诉 ”）；另见Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533（BIA 1988）。此外，申请不能在未来某一日期、在申请人根据新的事实组合变得符合资格后获得批准。Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175（Comm'r 1988）。该决定进一步援引Matter of Bardouille，18 I&N Dec. 114（BIA 1981）指出，USCIS不能 “ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实 ”。Id. at 176。

尽管有上述情况，申请人的事业仍然相同，即他打算协助招收学生和营销教育服务，无论是在 还是在 他自己的企业。基于我们在先前决定中讨论并在上文指出的相同理由，申请人未能证明其事业的国家重要性。申请人未能证明其拟议事业能够充分延伸至其大学、其公司或未来学生之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。此外，申请人未能证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性的积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未反映申请人招生和营销项目所产生的对美国区域或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的 “ 实质性积极经济影响 ” 水平。Id. at 890。

由于他未能证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，申请人未满足复议动议的要求。此外，申请人的新事实和证据未能证明其拟议事业的国家重要性。

2 我们注意到，申请人继续主张美国大学国际学生入学人数近期下降、国际学生对美国经济价值的近期下降，以及由于COVID-19大流行导致美国大学外国入学人数下降。再次，如我们在先前决定中所讨论的，我们认定这些因素促成了申请人拟议事业的实质价值。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注 “ 外国人拟议开展的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，申请人提交了他声称已在其工作过的大学入学的学生的最新名单，并提交了额外的推荐信。如我们先前决定中所处理的，申请人先前招募学生的工作及其作为招生主任的效力并未涉及其拟议事业的国家重要性。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件 “ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

III. 结论

申请人未能证明我们在先前决定中在法律或USCIS政策上存在错误，也未能确立足以 warrant 重新开案程序的新事实。因此，我们没有复议或重新开案我们的上诉决定的依据。申请人的上诉因此仍然被驳回，其 underlying 申请仍然被拒。

命令：复议动议被驳回。

进一步命令：重新开案动议被驳回。