JUL182023_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：26399961 日期：2023年7月18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）

申请人是一名小学教师，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，并请求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，尽管申请人已证明其符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，但记录未证明其符合所请求的国家利益豁免资格。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（de novo）。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

为证明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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位offer要求的资格。

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

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， USCIS 可酌情2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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国担任三年级小学教师。她在巴西从[已隐去]获得了专攻幼儿教育的文凭，并曾作为教师工作和志愿服务。审理主任认定，申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士的资格，但未证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

A. 持有高级学位的专业人士

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，依据是其提交的文凭、学业成绩单和学术评估，显示其获得了相当于美国学士学位的外国学位，以及前雇主出具的证明其在该专业领域拥有五年以上学士学位后逐步提升经验的信件。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。然而，经审查记录，本办公室不同意。

文凭、成绩单和学术评估证明申请人获得了相当于美国学士学位的外国学位。文凭和学业成绩单表明，申请人于2004年进入执照项目，于2007年12月完成学业，并于2008年2月获得学位。申请人还提交了对其文凭和课程的学术评估，称申请人在其专业领域“ 完成了四年专业课程 ”，在美国学术上等同于幼儿教育学士学位。

申请人提交了有关其作为教师工作经验的信件，然而，这些就业信件未能以优势证据证明申请人拥有五年学士学位后逐步提升的经验。每封信件均为外文并附有英文翻译。然而，将外文文件与其对应的英文翻译进行比较，显示两者之间存在不一致。外文文件中的信息与英文翻译中所述信息相矛盾或不包含该信息。例如，来自[已隐去]的一封信件的英文翻译在第二段称，[已隐去]于2008年1月5日聘用申请人为全职教师。

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

而外文文件仅提及2007年。此外，英文翻译第五段第一句称，“ 在2008年1月5日至2008年12月30日期间，[申请人]始终热忱、敬业、认真 ”，而外文文件似乎未提及任何日期。在比较这些文件时，无法确定申请人是于2008年2月获得学位后于2008年在[已隐去]担任全职教师，还是申请人在2007年攻读学位期间获得了该经验。如果申请人的经验是在其获得学位之前，则该经验不符合条例规定，不能计入其五年学士学位后经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了两封来自其雇主[已隐去]的外文信件，信件正文未提及申请人的职位、职责或受雇日期，仅谈及她的品质并提供推荐。然而，在每封信件的签名行之后，英文翻译包含外文信件中未包含的额外文字：“ [申请人]自2016年9月1日至2016年12月20日在我们处担任全职教师。 ”记录中这些未解决的不一致使所提交文件的可信度受到质疑。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人提交了更多外文信件，外文文件与对应英文翻译之间存在不一致。关于其在[已隐去]的工作，来自[已隐去]的一封信件在英文翻译第一句称，“ 很荣幸推荐[申请人]因其自2009年1月12日至2012年2月13日担任全职教师的出色工作…… ”而外文文件在同一段落提及2008年和2011年。比较这些信件时还存在进一步的日期差异；具体而言，第三段和第四段中的日期不同。同样，来自[已隐去]的一封信件在其英文翻译中提供的日期与外文文件中指明的日期不同。英文翻译表明申请人自2012年5月12日至2016年12月27日在[已隐去]工作，而外文文件称“ 2012年至2015年 ”。

记录未能解决工作经历信件在外文信件与对应英文翻译比较时的直接冲突信息。由于外文信件及其英文翻译在申请人的工作经历日期、职责和全职身份方面存在直接冲突的陈述，且所涉信息对门槛资格标准具有实质性，这些信件的真实性存疑，证明价值极小，此外还使记录中证据的可靠性和充分性整体受到质疑。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92 (BIA 1988)。因此，记录未能以优势证据证明申请人拥有五年学士学位后逐步提升的工作经验。

尽管记录证明申请人至少持有相当于美国学士学位的外国学位，但未能以优势证据证明申请人拥有该专业领域至少五年逐步提升的经验，如 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 标准所要求。

经重新审查，申请人未能证明其符合EB-2类别的资格。审理主任关于其有资格被归类为拥有高级学位的专业人士成员的决定被撤销。

B. 实质性价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项要件，即实质性价值与国家重要性，侧重于个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。3 在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定，虽然申请人证明了拟从事的事业具有实质性价值，但她未能证明该拟从事的事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所规定的国家重要性。基于下述理由，我们同意该认定。

申请人在其个人陈述中表示，其拟从事的事业是在~----------~新泽西州担任三年级教师。她陈述其教育和丰富经验“ 将有助于[美国]儿童的福祉和教育 ”。她解释说，她的“ 目标是创建具体项目，使每个儿童都能扎实掌握数学、语言、艺术、科学和社会研究方面的若干概念 ”，并使儿童“ 探索更复杂的主题，要求他们进一步分析材料并获得批判性思维能力，成为更独立的学习者 ”。她提交了学校的一封信函，说明其有意聘用申请人担任三年级教师，并描述了其预期的工作职责。我们同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质性价值。

在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的举证标准，而是施加了更高的标准，并且“ 在未将申请人的拟从事事业认定为国家重要性方面存在错误，以及未能考虑行业专家的意见…… ”。申请人进一步主张，其拟从事的事业具有国家重要性，因为它将“ 通过为个人、家庭和整个社会带来利益，对美国产生实质性的积极影响 ”。申请人强调其先前提交的证据以优势证据标准证明，申请人的拟从事事业将“ 具有国家影响、实质性经济效果，并将广泛增进社会福利 ”。经重新审查，我们认定申请人未能以优势证据标准证明其事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素。

为证明申请人的事业具有国家重要性，其个人陈述描述了其担任三年级教师的意图、其作为课堂教师将履行的职责、其工作经验，以及对全球和美国教学及幼儿教育倡议的解释。虽然申请人在其个人陈述和本次上诉中明确表示其拟从事的事业是

3 参见一般性 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual。

在_____担任三年级教师，但其个人陈述和上诉还提及她专攻幼儿教育和特殊教育领域，主张这些领域具有国家重要性，因为它们将有助于美国儿童的发展和学 习。其个人陈述强调幼儿教育的好处，“ 将资源集中于生命的前五年对于创建一个满足年轻人需求并帮助美国企业在21世纪全球经济中保持竞争力的学习和发展体系至关重要。 ”申请人还提交了有关儿童保育和幼儿教育益处的文章和报告。然而，申请人关于幼儿教育的陈述及支持性文章和报告针对的是学前年龄儿童。因此，这些陈述和支持性文件的相关性不明确，因为申请人已表示其拟从事的事业是担任三年级小学教师，而非幼儿教育工作者。

申请人的个人陈述还描述了促进幼儿教育、教育以及对家庭投资的全球和美国倡议。她主张其“ 综合学术知识和多年教育经验[原文如此]将有助于满足国家需求和复苏，同时推进美国政府与社会和经济复苏相关的目标 ”。然而，申请人未提供证据解释或证明其作为一名为学生和学校设计具体项目的三年级教师将如何更广泛地影响其教学领域，从而达到国家重要性的水平。

在上诉中，申请人强调其前雇主和前学生家长出具的推荐信，以主张其拟从事的事业具有国家重要性。申请人的推荐信仅涉及其过去作为教师对其工作场所和学生产生影响的事迹，并未涉及 其事业“ 潜在预期影响 ”的国家重要性。例如，一名前学生家长的信函赞扬了申请人对她自闭症女儿所做的工作。其前雇主的其他信函说明了申请人作为教师的胜任能力、敬业精神和专业素养，部分信函详细描述了她在其学校为特殊需求学生设立的项目。此类证据涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟从事的事业转移到外国国民身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在Dhanasar第一项要件下，问题是申请人拟从事的具体事业是否具有国家重要性。

我们承认申请人过去是其雇主和学生的宝贵教师，但申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟从事事业的预期影响将达到国家重要性的水平，而非仅影响其雇主和学生。在Dhanasar中，我们认定请愿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。同样，申请人未能证明其在l l担任三年级教师的工作将在教学领域具有国家或全球影响。申请人还提交了来自，._____,,_____~纽约的专家意见。然而，该意见称申请人“ 将为发育障碍学生提供教学支持和其他创新策略 ”，并为“ 因心理、身体、

情感或行为障碍而需要特别设计教学的儿童”提供服务。该意见解释说，特殊教育教师提供具有国家重要性的社会和经济利益。然而，该意见与记录不符，因为申请人未表示有意成为特殊需求教师。相反，申请人明确表示其拟担任三年级教师，而其预期雇主的信函详细说明了申请人作为三年级教师的拟议职责，其中均不包括教授特殊需求儿童。当意见与其他信息不符或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见或可给予其较低权重。参见Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

申请人通过提供侧重于教师短缺、儿童保育问题以及幼儿教育的经济和社会效益的报告和文章，强调了教学的经济和社会重要性。虽然这些报告和文章表明教学领域和幼儿教育很重要，但它们不一定能确立申请人拟从事事业的国家重要性。我们同意审理主任的认定，即申请人强调幼儿教育教师的职业短缺“并不使单个教师的工作在Dhanasar框架下具有国家重要性”。这些文章和报告未能证明申请人作为三年级教师的工作将影响更广泛的领域或以其他方式产生达到国家重要性水平的影响。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“外国国民拟从事的具体事业”及其在该领域的潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的大部分证据涉及幼儿教育和教学领域的重要性，而非具体拟从事事业的国家重要性。正如审理主任所指出的，“美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。”

尽管申请人可能定制教育项目以满足个别学生的需求，但这似乎并未产生超出其学生范围的影响。例如，记录并未表明申请人的教学职责会满足当前对教师的需求、解决全国性教师和幼儿教育短缺问题，或以其他方式达到Dhanasar案所设想的国家重要性层面的规模。记录不支持申请人作为三年级教师在l 的工作会对教学领域产生更广泛的影响。虽然我们同意教学领域具有重大价值，但所提供的证据和论证并不支持认定申请人的具体拟议工作具有国家重要性。

经重新审查，我们同意审理主任的裁定，即申请人不值得在符合国家利益的情况下对职位offer要求进行自由裁量的豁免。

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有关Dhanasar框架下资格的其他论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对不必解决即可得出结论的问题作出认定”）；另参见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）。

III. 结论

由于记录未能证明申请人符合作为持有高级学位的专业人士的第二优先类别资格，也未能证明其满足Dhanasar分析框架所要求的第一要素，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

命令：上诉被驳回。