MAY072025_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：37600228 日期：2025年5月7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）

申请人是一名科学与化学教师，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，并寻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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人已证明其符合作为高级学位专业人士的 underlying EB-2 签证分类资格，但她未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。1 现本事项依 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行 de novo 审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经 de novo 审查，本办公室将驳回上诉。

为符合 underlying EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，以符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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

1 尽管申请人提供了其化学专业 Licenciada 学位证书（Titulo de Licenciada）和教育学 Magister 学位证书（Titulo de Magister），但未提供 8 C.F.R. § 204.5(k)(3) 所要求的相应学业成绩单（该条要求提交官方学业记录）。然而，本办公室无需裁定申请人是否已证明其为高级学位专业人士，因为本办公室关于其国家利益豁免资格的裁定具有决定性。申请人在任何未来提交的材料中必须提交其学业成绩单副本，以证明其 underlying 资格。

美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

申请人的拟议事业是继续在佛罗里达州担任科学与化学教师，“ 以促进美国的 STEMM（科学、技术、工程、数学和医学）教育，并培养国家未来的 STEMM 专家。 ”

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张其已以优势证据证明其工作的国家重要性，并主张审理主任忽视了证据且适用了“ 更严格的标准 ”。关于本案的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其责任，USCIS 不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上 at 376；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

此外，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未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，一项事业如果具有显著潜力雇用美国工人，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。同上 at 889-890。

在此，申请人依据 STEM 领域的重要性及其“ 对美国经济竞争力和创新的至关重要性 ”。此外，她主张其拟议事业具有国家重要性，因为它“ 与政府实体或国家倡议认为具有国家重要性的事项相一致 ”，并引用了国家科学技术委员会2024年11月的《推进STEM教育和培养STEM人才的联邦战略计划》。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上 at 889。

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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）。

申请人还强调其事业将解决教师短缺问题。然而，全国性教师短缺本身并不足以证明申请人事业的国家重要性。3 此外，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。

此外，本办公室审查了申请人同事提供的支持信。作者们赞扬申请人的能力以及使其成为宝贵教师资产的个人品质。虽然这些信件证明申请人的同事对其及其工作的高度评价，但未提供关于其拟议事业影响的有说服力细节，也未证明此类影响将如何超越其学生和雇主。因此，这些信件不能证明申请人符合 Dhanasar 第一项要素的资格。

此外，本办公室认可申请人的主张，即由于其同事在政府开办的学校工作，她拥有佛罗里达州政府公共教育系统的全力支持。为支持此主张，她引用了USCIS关于STEM领域的政策手册，并强调“ 来自准政府实体 ”如政府开办学校的“ 信件 ”“ 可为第一项要素之目的证明有利，例如，如果它们证明该机构或实体在拟议事业方面具有专业知识，且拟议STEM事业有望推进一项关键和新兴技术，或以其他方式对维持美国的技术领先地位具有重要意义。 ”首先，没有证据表明这些信件中的任何一封是代表政府机构甚至准政府机构撰写的。相反，它们是由申请人的同事提供的。其次，关于第一项要素，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。4 例如，虽然拟议的STEM课堂教学活动可能对美国教育利益具有实质价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。5 在此，申请人未证明其事业旨在推进STEM技术和研究或具有广泛影响，而非通过在STEM职业内工作提供其有限的专业服务。

本办公室还审查了两位教授提供的专家意见信。在信中，作者描述了对STEM教师日益增长的需求、STEM教育的重要性，主张STEM领域合格专业人员短缺，并强调国家倡议。这些都是广泛而一般的问题，远远超出申请人在佛罗里达州一所磁石学校担任科学与化学教师的拟议事业范围。申请人必须证明其具体拟议事业的国家重要性。关于整个行业的断言不能证明该行业内具体拟议事业的国家重要性。信件作者未解释申请人作为科学与化学教师的就业将如何缓解STEM教师短缺，或以其他方式在国家重要层面上广泛影响美国的教育系统。

3 见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。另见 USCIS Policy Alert, PA-2025-03, National Interest Waivers for Advanced Degree Professionals or Persons of Exceptional Ability (Jan. 15, 2025), https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20250115-Employment-BasedNationalInterestWaivers.pdf。
4 一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
5 同上。

在此，申请人未能履行其举证责任，证明其拟从事的教学活动满足Dhanasar第一要件中的国家重要性要素。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893（认定该外国人的拟议教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为缺乏证据表明这些活动将对其所在领域产生更广泛的影响）；另一般性参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（指出诸如课堂教学等活动，若对某一领域或地区没有更广泛的影响，通常不构成国家利益豁免资格认定意义上的国家重要性）。

由于申请人未能依据Dhanasar检验的第一要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并特此予以保留。6 举证责任在于申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

6 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对其裁决结果而言并无必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。