APR122023_02B5203 · 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：26375080 日期：2023年4月12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）

申请人是一名机械工程师，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《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移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。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重新审查。Matter of Christo'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 underlying EB-2 签证类别的资格，即作为高等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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 案指出，在申请人确立 EB-2 类别资格后，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的

事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国，则 USCIS 可酌情批准国家利益豁免。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

本办公室首先注意到，审理主任在决定中未讨论申请人是否符合第二优先类别的资格，即作为持有高等学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士。参见该法第203(b)(2)条。然而，在先前的一份补件通知（RFE）中，审理主任指出，申请人“ 随 I-140 表格提交了证据，证明[他]持有机械工程学士[sic]学位，因此符合持有高等学位的专业人士资格。因此，目前 USCIS 无需评估[他]是否也符合具有特殊能力的外籍人士资格。 ”

审理主任关于仅凭学士学位即可使个人符合持有高等学位的专业人士资格的说法在法律上是错误的。条例将“ 高等学位 ”定义为“ 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 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（着重号为原文所加）。尽管学士学位加上至少五年专业领域的渐进式经验可被视为等同于硕士学位，参见同上，但仅凭学士学位不能使个人符合相关条例下持有高等学位的专业人士资格。参见同上。因此，本办公室撤回审理主任关于申请人仅凭机械工程学士学位即符合持有高等学位的专业人士资格的结论。然而，由于本办公室仍认定记录未能证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将符合国家利益，本办公室保留关于申请人是否满足第二优先资格标准的意见。参见同上；另参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

最初，申请人将该事业描述为“ 在美国定居，并在任何需要的地方为石油和天然气行业的发展作出贡献 ”的计划。尽管申请人提供了关于其过往经验的更多信息，但他最初并未详细说明拟从事的事业——即总体上为石油和天然气行业发展作出贡献——将具体涉及什么。在一份补件通知中，审理主任告知申请人，记录未提供关于拟从事事业的充分信息，以确定其是否具有实质价值。在相关部分，审理主任要求提供拟从事事业的详细描述，以及支持申请人陈述并证明该事业价值的书面证据。

在回应审理主任的补件通知时，申请人详细说明“为能源和石油及天然气行业作出贡献”将涉及：

在炼油厂、发电和[液化天然气（LNG）]生产、处理和运输的工程、采购和施工项目中担任[施]工[经]理，以及对现有工厂进行大修或扩建工程；贡献[他的]施工领域的技术知识和经验，解决项目生命周期不同阶段的关键问题，解决公司和客户的需求。

申请人在回应补件通知时还表示，其作为施工经理的职责将包括以下内容：

制定执行计划以确保施工工作的安全、质量和绩效，协调人员的日常活动，组织施工协调会议，检查收到的材料和设备，监督储存期间的预防性维护，管理和监督设备、管道和其他结构的安装，管理施工工作的质量，审查和批准将要进行的水压和气密测试，启动预调试的规划和协调以及已建成单元的启动，以及与天然气产品（如[液]化[天]然[气]）和石油产品提取、处理和运输最关键阶段相关的其他高度专业化服务。

申请人进一步表示，通过其服务：

石油和天然气行业的公司将能够依靠这些知识和经验，使其能够以安全可控的方式开发、优化和完成天然气产品和石油衍生物的提取、精炼、处理和运输单元的建设 and/or 维修，并达到满足客户期望的质量和绩效水平，从而在国家级层面促进该行业的发展和增长，根据国际客户的要求保障储量和供应。

审理主任认定“提交的书面证据不支持[申]请人关于拟从事事业具有实质价值的陈述”。尽管申请人最初对拟从事事业的描述未提供充分信息以确定其价值，但申请人的补件通知回复澄清了拟从事事业将涉及的内容。本办公室撤回审理主任关于“[申]请人未能证明拟从事事业具有实质价值”的认定。相反，本办公室确认记录表明拟从事事业具有实质价值。

审理主任还认定“本案中[申]请人未能表明其拟从事的事业足以超越一个组织及其客户，对行业或领域产生更广泛的影响”，因此，“未能证明拟从事事业具有国家级重要性”。

在上诉中，申请人主张，其拟从事的建筑经理工作将“ 支持[]美国石油和天然气行业本身以及所有依赖或依靠它的其他部门和行业，[并]促进[]美国经济和就业市场。 ”申请人还引用了记录中关于石油和天然气行业的一般性信息，包括一份日期为2020年、来自美国能源部、题为《石油和天然气的经济效益》的一页信息表；一份由普华永道于2021年为美国石油学会编写的、题为《2019年石油和天然气行业对美国经济的影响》的报告；以及一篇看似自行发布的博客文章，日期为2022年，来自伍德麦肯兹美洲区副主席Ed Crooks，题为《观点：I I》。申请人还引用了记录中来自l 的一封合并推荐信和意向书，并称其“ 目前正在为l ITX液化天然气生产和运输工厂的施工、预调试、调试和启动提供专家服务——该项目金额超过1[b]亿美元，预期产能为每年1600万吨液化天然气。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业的例子，以满足第一项要求，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ”Id. at 889-90。

申请人对石油和天然气行业一般性信息的引用是不恰当的。无论是美国能源部2020年的一页信息表，还是普华永道2021年的报告，还是Ed Crooks 2022年关于液化天然气繁荣的观点博客文章，都没有讨论申请人；其拟从事的事业；以及申请人拟从事的具体事业如何可能“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响 ”或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响。 ”Id。

相反，正如审理主任所指出的，记录表明拟从事的事业将使其雇主及其客户受益。具体而言，如上文所引，申请人主张其事业将“ 解决[]公司和客户的需求 ”，“ 使[石油和天然气行业的公司]能够开发、优化和完成施工和/或维修 ”，并“ 满足客户的期望 ”。与此相关，来自l 的合并推荐信和意向书称，申请人的服务“ 将直接影响公司的市场地位和底线财务 ”，这再次涉及拟从事的事业将如何使申请人的雇主受益，但并未确立其将具有更广泛的影响。见id。尽管申请人强调其当前“ 项目金额超过1[b]亿美元，预期产能为每年1600万吨液化天然气 ”的规模，但申请人并未解释为其雇主开展的项目——以及可能属于拟从事事业的任何其他此类项目——如何具有更广泛的影响，“ 例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响 ”，而不仅仅是使其雇主及其客户受益。Id。

总之，申请人未能确立拟从事的事业具有国家重要性，这是Dhanasar第一项要求所规定的；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要求的意见。见Bagamasbad，429 U.S. at 25；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. at 526 n.7。如上所述，我们还保留关于记录是否确立申请人符合第二优先类别资格的意见。见id。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要求，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格，或 otherwise 不应获得该豁免。

命令：上诉被驳回。