APR202023_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：26375096 日期：2023年4月20日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名石油和天然气行业的生产工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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EB-2分类资格。此外，审理主任认定申请人未证明符合国家利益豁免的资格。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。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

为证明符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明放弃工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高级学位的专业人士或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 放弃工作要求——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可放弃(A)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高级学位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。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年在专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

一旦申请人证明符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下对工作要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 总体而言，放弃工作要求和劳工证要求将惠及美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦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，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑以下因素，包括：

1 在宣布这一新框架时，本办公室撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Dept. of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 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）。

但不限于：该个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，放弃工作要求并因此放弃劳工证要求将惠及美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国人的资格性质或拟议事业，该外国人获得工作机会或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国人的贡献中受益；以及该外国人贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，放弃工作要求并因此放弃劳工证要求将惠及美国。Id. at 890-91。

二、分析

本办公室将首先处理门槛要求，即申请人必须符合该法第203(b)(2)(B)(i)条下作为持有高级学位的专业人士的分类资格。

审理主任认定，虽然申请人持有相当于美国工业工程学士学位的外国学位，但其未证明拥有该专业领域所需的五年学士后渐进工作经验。3 在上诉中，申请人主张其基于生产工程学士学位和十五年专业经验属于高级学位专业人士。综合考虑记录中的证据，本办公室认定申请人已证明，其更可能而非不可能在提交申请时拥有相当于外国学士学位以及至少五年该专业领域的学士后渐进工作经验，因此符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)规定的EB-2分类资格。

本办公室现在转向申请人的主张，即本办公室认定其未证明放弃所需工作机会并因此放弃劳工证将符合国家利益存在错误。审理主任认定，在Dhanasar框架第一项要件下，申请人的事业具有实质性价值但不具有国家重要性。本办公室同意审理主任的决定。关于国家重要性，本办公室聚焦于“ 外国人拟从事的具体事业 ”，并查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。最初，申请人称其拟议事业是“ 在石油和天然气行业的生产工程和大规模商业分析领域从事高端[研究与开发]工作 ”。但申请人并未直接说明其未来工作将涉及什么，除了其将在石油和天然气行业的生产工程领域工作之外。

3 具体而言，审理主任认定所提交的雇佣信函不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的规定，该规定相关部分规定“ 与合格经验或培训有关的证据应采用现任或前任雇主或培训师的信函形式，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对外国人所履行职责或所接受培训的具体描述。 ”

在上诉中，申请人提交了两篇关于能源危机的文章，一篇从正在进行的乌克兰战争的角度出发，另一篇关于得克萨斯州大冰冻造成的死亡人数，据称用以证明石油和天然气行业的整体价值和重要性。然而，相关问题是申请人具体拟议事业的重要性，而不是该个人将从事的行业或职业的重要性。同上。记录同样包含显示石油和天然气行业价值的文件，但缺乏关于其拟议事业将在石油和天然气行业带来的利益和进展的具体证据。申请人必须证明继续在石油和天然气行业担任其职务具有国家重要性，而不是该行业整体的国家重要性。

在Dhanasar案中，我们指出我们寻求拟议事业的"更广泛影响"，并且"一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。"同上。我们还指出，"一项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的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。"同上，第890页。在此，申请人未证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国具有其他重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人事业对美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的"重大积极经济影响"的水平。同上。

记录中包含的大部分证据显示申请人在其前雇主处的过往成就，例如他与_____团队于2007年共同撰写的研究论文的证据、他于2003年为其雇主的客户制作的岗位摘要、他作为I I员工促成的演示和研究，以及谈及申请人在其前雇主处经历的推荐信。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籍国民身上。"同上。此处的问题是，他拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。我们认为，记录在描述申请人具体的未来事业及其对石油和天然气行业的广泛影响方面不充分，且仅着眼于申请人的过往工作和成就。

此外，申请人在上诉中主张，我们未将其案件与Dhanasar案所设定的标准进行适当比较分析。申请人声称，法律要求我们将其工作的影响与Dhanasar博士的影响进行比较，并提交Dhanasar博士当前的研究引用作为证据，以贬低Dhanasar博士在该领域的影响。申请人误解了先例决定的性质，他主张任何影响超过Dhanasar博士的申请人都必须获得批准。虽然我们同意Dhanasar是先例决定，但申请人未援引任何法律依据支持对在不同领域运营、具有不同拟议事业的两位申请人进行一对一比较。Dhanasar建立了一个分析框架以审查国家利益

豁免案件，但它并未强制要求，甚至未暗示要求对个别申请人和事业进行并排比较。4

因此，我们认为记录未证明申请人的拟议工作具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们拒绝审理他是否满足Dhanasar框架下第二项和第三项要件的其余部分。当另一独立问题已足以决定上诉时，无需分析任何其余独立理由。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已足以决定上诉时，无需分析额外理由）；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

记录中的文件未确立具体的拟议事业，也未确立其国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。根据Dhanasar所述其余要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

4 申请人还声称其事业符合NYSDOT案中的"全国范围"标准。NYSDOT, 22 T&N Dec. at 215。然而，在发布Dhanasar时，我们撤销了NYSDOT。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888。由于本申请是在Dhanasar之后提交的，申请人必须根据该决定所设定的框架证明其符合国家利益豁免的资格。