AUG222024_11B5203 · 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：33401378 日期：2024年8月22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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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（Director）否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由我们进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)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。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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得“ 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，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（endeavor）兼具实质价值（substantial merit）和国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，但未依据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，我们同意申请人未依据Dhanasar框架证明其资格，并将驳回上诉。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录显示，申请人打算在美国担任高级钻井工程师/石油工程师，声称他将向“ 在美国运营的石油和天然气公司提供高度专业化的服务 ”。根据申请人的职业计划，他打算向“ 在石油、钻井和天然气开采行业内支持钻井作业的公司提供运营和管理服务 ”，并计划专攻井筒稳定性分析；钻井优化与效率；井控与防喷；钻井数据分析与解释；以及性能评估与井筒修复。申请人还计划就“ 定向钻井的最新技术进步，以改善和优化美国的天然气和石油钻井作业[并]防止泄漏 ”向公司提供咨询。最终，申请人声称，通过优先考虑效率和拥抱创新，他将能够为可持续能源未来做出贡献。此外，他还提议举办讲座、研讨会和讲习班，向他的同事、同行和行业其他工程师教授钻井最佳实践和定向钻井技术。为支持其事业，申请人提供了两份个人陈述、一份职业计划、一封专家意见信、众多推荐信，以及讨论石油和天然气行业规模、经济价值和重要性的各种文章和报告。

经审查记录，审理主任否决了该申请，认定申请人既未证明其事业的实质价值，也未证明其国家重要性。具体而言，就其所事业的国家重要性而言，审理主任认定申请人未提供

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，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）。

证据以证明其事业将导致所声称的对石油和天然气行业的更广泛影响。并且，尽管承认记录中有关该行业重要性以及该行业专业短缺的证据，审理主任认定该证据未能证明申请人的工作将在与国家重要性相称的水平上影响该领域。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定基于对法律或政策的错误适用，且属任意和反复无常。特别是，申请人声称审理主任未适当考虑记录中的论点和证据。此外，他指审理主任关于申请人职业和领域的单一错误陈述，声称这“ 使得……难以确定[审理主任决定中的]先前分析和结论是否针对他的申请。 ”然而，除了这一明显的错误陈述外，审理主任的决定确实具体讨论了申请人的事业，包括其关于国家重要性及对石油、天然气和能源领域影响的声称。并且，尽管我们承认审理主任的错误，但由于记录显示审理主任针对申请人具体拟议事业进行了处理——不仅在其决定中，而且在其补充证据请求（RFE）中——我们认定该错误对其决定不具有实质性，至多是无害的。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at 350 n.5（引用 Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（指出当没有“ 理由相信……发回重审可能导致不同结果 ”时，错误是无害的（引文省略）））。此外，在上诉中，申请人未能证明记录中的证据显示其具体事业具有国家重要性。仅一般性地主张决定中存在错误是不够的。申请人还必须证明其因任何所称错误而受到损害。当错误对机构决定的实质没有影响时，可以忽略。See e.g., Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用 Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。

转至我们对记录的审查，我们不同意审理主任关于申请人事业实质价值的结论，并撤回该认定。记录包含足够的文件，包括讨论石油和天然气行业重要性的行业报告，以证明申请人事业的实质价值。因此，我们认定记录支持其拟议事业的实质价值。然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，记录并未证明其国家重要性。

在上诉中，申请人继续依赖石油和天然气领域的重要性，但这错误适用了Dhanasar框架。在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，我们“ 寻找拟议事业的更广泛影响 ”，指出“ [一项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。

在此，尽管申请人在上诉中声称他将“ 在促进国内生产方面发挥关键作用，而这取决于扩大钻井作业 ”，但他未为这一宽泛

主张。例如，申请人并未证明其工作将如何对该领域产生国家或全球影响，或如何超出其领域内单一专业人士的贡献而对国内生产产生影响。尽管他声称自己拥有“ 实施改进钻井技术的知识和专长 ”，但他并未具体指明他将引入哪些技术，也未说明这些技术将如何改进该领域已广泛使用的技术。缺乏这些信息，我们无法确定这些技术是否可与Dhanasar案中所设想的“ 改进的制造工艺或医学进步 ”相提并论。未指明领域内具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. US. Att'yGen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter ofChawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，我们认识到，除为其潜在雇主或客户提高钻井项目效率外，申请人还打算提供讲座和研讨会以培训该领域的其他人，但他并未解释这些研讨会即使得以实现，将如何对其领域产生更广泛的影响。正如他可能向其直接雇主提供的服务一样，其培训所产生的益处类似于某人的教学益处通常仅直接惠及所教学生而非更广泛人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学并不必然以达到国家重要性的方式更广泛地影响该领域。Dhanasar at 893。

申请人还主张其事业与政府吸引STEM人才的举措相一致。然而，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。2 尽管若干旨在推进STEM技术和流程的拟议事业可能具有实质价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM领域产生影响。在此，如前所述，记录并未证明申请人的事业将对其领域产生广泛影响，而非仅提供其在STEM职业中工作的有限服务。

同样，记录中的证言证据，包括专家意见书和推荐信，在证明申请人事业的国家重要性方面证明价值甚微。例如，尽管D-P-博士讨论了申请人的“ 丰富经验 ”及其可为潜在雇主带来的益处，以及该领域总体上的重要性，但他们并未证明申请人的个人工作将对其领域产生更广泛的影响。此外，专家意见书和推荐信主要讨论申请人的专业知识和职业背景。我们认识到申请人拥有成功的职业生涯，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar案第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题在于申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证言提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter ofCaron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。

2 一般参见5 USCIS Policy Manual D.2, https://www.uscis.gov/policymanual。

Id.，另参见Matter ofD-R-, 25 I&N Dec. 445,460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证言不同的权重）。在此，专家意见书和推荐信的许多内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。

记录也未证明申请人在石油和天然气行业的预期工作具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。缺乏关于可直接归因于其未来工作（而非一般石油和天然气行业）的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录并未显示申请人事业为美国区域或国家经济带来的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

基于所讨论的全部理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝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申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516,526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。