AUG232023_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：28023 749 日期：2023年8月23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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为具有特殊能力的外国人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。
《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驳回了该申请，认定申请人未能证明对所需工作要求的豁免、并因此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（de novo）。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基础EB-2签证分类的资格，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外国人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作要求“ 在国家利益下 ”予以自由裁量的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 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以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 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）。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2签证分类中具有特殊能力的外国人的资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明对工作要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任在其驳回决定中认定申请人的事业具有实质价值，但申请人未就其事业提交足够的证明性证据以满足国家重要性要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

关于其依据Dhanasar第一项要件主张的资格，申请人提交了“ 职业计划 ”，反映其意图向美国雇主提供作为专攻石油钻井作业的电气工程师的服务，或以雇员身份或以独立顾问身份。他提供了证据，如他的学历证书、培训证书和执照、他的简历，以及同事和雇主的信件，以证明他在从事该职业服务方面受过培训并有经验。记录中还包含各种关于其职业具体方面以及石油行业总体情况的文章和报告，包括为美国石油学会编写的一份报告《2019年石油和天然气行业对美国经济的影响》，该报告“ 探讨了美国石油和天然气行业的经济影响 ”，一篇2021年发布于sciencedirect.com的文章《钻井作业》，该文讨论了“ 海上过程安全 ”程序，一份美国国会图书馆关于石油和天然气行业的研究指南，以及一份培训指南《石油与天然气工程导论》，该指南概述了申请人职业的各个方面。

为评估申请人的拟议事业是否满足Dhanasar第一项要件下的国家重要性，本办公室考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Dhanasar at 889。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性。尽管本办公室可能不会逐一讨论为支持申请而提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

在提交申请时提交的一封信中，申请人描述了其在石油和天然气钻井行业担任电气工程师所获得的工作经验和培训。关于其对该事业的未来计划，他表示：

申请人在美国的事业是继续在其专业领域工作，就正确工具和方法向石油和天然气公司提供关键建议，以有效执行钻井作业。[他]将分享其关于为从事钻井活动的人员促进和维持安全健康工作条件所需的做法和程序的知识。毫无疑问，申请人的专家建议将有利于美国的石油和天然气行业，因为石油和天然气勘探是一项关键职能，经常在危险环境中进行，并对环境有重大影响。

审理主任发出了补件通知（RFE），除其他事项外告知申请人，其未能表明其拟议事业具有超出申请人拟议雇主及其业务伙伴、客户和委托方之外、将对行业或领域产生更广泛影响的意义。审理主任援引Dhanasar进一步强调，申请人提供的证据未具体描述其工作的潜在影响，例如对其领域的更广泛影响、为美国工人创造就业的重大潜力，或其重大积极经济效应。因此，审理主任要求申请人提供拟议事业的详细描述、说明其为何具有国家重要性，并以书面证据支持其陈述。然而，基于本办公室对记录的审查，本办公室认定申请人在其对RFE的答复中未充分处理这一方面。

申请人对RFE的答复包括其更新的职业计划、同事和前雇主的推荐信、一份意见书、来自一个互联网招聘网站上列出的美国电气工程职位的材料，以及关于石油和天然气行业的更多文章和报告。在讨论其拟议事业的国家重要性时，申请人强调了其将向美国公司提供的服务，例如作为[独]立[顾]问向电气专业人员和电力主管提供“ 咨询和培训服务 ”，以及其将与美国雇主合作“ 以正确工具和方法进行规划、培训和协调，以有效执行钻井和海上作业 ”。他还提到，其将“ 提供与可持续钻井技术相关的指导和支助，以减少海洋污染，并帮助美国公司实施预防性维护计划…… ”他主张其事业具有“ 重大国家重要性，因为它将影响石油和天然气行业以及整个能源行业——两者都是国民经济的驱动力，但亟需服务。 ”

在驳回申请时，审理主任解释说，提交的证据未通过表明该事业将在石油或天然气行业内产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力、或带来重大积极经济效应，从而证明该事业的潜在预期影响。她指出，申请人在其事业内如何提供服务方面提供了不一致的信息，指出申请人提供了美国雇主发布的招聘公告副本，但在RFE答复中又表示其将作为独立顾问向其行业内企业提供服务。审理主任认可申请人关于石油和天然气行业国家重要性的证据，但认定申请人未提交足够证据表明其作为电气工程师工作的计划将产生达到Dhanasar所设想国家重要性水平的影响。

在上诉中，申请人坚持认为，为回应RFE而提交的证据已充分解释其拟议事业将如何在其领域内产生国家影响、重大积极经济效应，以及如何以符合国家重要性的方式广泛增进社会福利。申请人主张审理主任未充分处理所提交的证据，并错误地认定其未确立拟议事业的国家重要性。

如前所述，为评估申请人的拟议事业是否满足Dhanasar框架下的国家重要性要求，本办公室考察记录“ 潜在

其工作的“ 预期影响 ”。申请人主张他将继续其电气工程师的职业生涯，他在该领域拥有数十年的工作经验。我们承认，雇用或咨询其提供服务的美国石油公司或类似雇主可能会运营得更安全、更高效，这些益处可能超出单个组织。然而，记录并未为申请人的主张提供充分支持，即通过接受电气工程师职位，他“ 将广泛影响该领域 ”，且其工作产生的影响将显著惠及石油和天然气行业及国家。

在此，申请人未提供充分的佐证证据，以在涉及提供电气工程服务的拟议事业与达到国家重要性程度的实质性经济利益（如创造就业或税收收入）之间建立强有力的联系。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar, 26 I&N Dec at 893。同样，此处的拟议事业很可能对聘用申请人提供服务的企业产生积极影响，但证据并未表明申请人的服务将在电气工程职业或石油和天然气行业中具有潜在国家影响的层面上提供。

申请人同样通过强调石油和天然气钻探勘探是美国经济的主要经济驱动力这一事实，来强调其工作的国家重要性。然而，关于国家重要性，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, supra。申请人必须证明其作为石油和天然气行业电气工程师的持续职业生涯的国家重要性，而非该行业整体的国家重要性。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录并未显示申请人服务所产生的对美国区域或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”的水平。Id. at 890。

我们承认申请人的推荐信和雇佣信，这些信件讨论了其培训和工作经验，并积极评价其继续在同一领域工作的意向。例如，在H-R-的信中，H-R-表示他曾在海上钻井平台与申请人密切合作，H-R-将申请人描述为具有“ 开拓精神，[其]为该平台提供了更高的安全性、生产力和盈利能力，在他人中脱颖而出。他最杰出的能力之一是创造创新和开拓性技术，在创纪录的时间内提供解决方案，克服公海上面临的复杂挑战…… ”他主张申请人“ 将以其取得非凡成果的能力惠及美利坚合众国的经济 ”。

同样，J-C-在其信中写道，在申请人受雇担任电力主管期间，他是申请人的总经理。J-C-表示，申请人的“ 技术知识以及在自升式钻井平台和半潜式钻井平台中协调团队的能力是运营成功的基础 ”。J-C-声称，“ 鉴于其高素质，这使[申请人]成为其领域中独特且不可或缺的专业人士，因此美利坚合众国的经济应受益于其技能和非凡成果 ”。

这些信件的作者赞扬申请人作为电气工程师的技能、能力和表现。虽然重要，但申请人通过其就业获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Id. 此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。虽然我们不怀疑申请人过去和现在都是一位有价值且高绩效的雇员，但这些信件并未充分说明申请人在美国的具体事业将如何具有国家影响。

申请人还在上诉中提出，审理主任未对先前为支持请愿而提交的一封“ 无偏见 ”意见信给予足够权重。在副教授P-的意见信中，该教授强调“ 2020年石油和天然气钻探行业的收入达到3万亿美元 ”，且近期媒体报道反映该行业“ 缺乏熟练工程师 ”。虽然该行业可能对具备申请人技能、培训和经验的人员存在持续需求，但申请人或该教授均未充分解释申请人作为电气工程师的工作将如何有意义地影响这一需求或缓解任何工人短缺。

我们还注意到，该教授意见信的许多内容缺乏相关性，因为他讨论的是申请人所在行业和职业的重要性，而非论述具体拟议事业将如何满足Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素。该教授认为，申请人的“ 专业知识对于确保石油和天然气行业及相关行业的公司[拥有]高质量运营安全测量至关重要。他将利用其知识和经验帮助客户找到合适的工具和方法以有效执行流程 ”。尽管该教授断言“ 美国将从[申请人]这样一位石油和天然气领域经验丰富的专业人士的专业知识和技能中大为受益 ”，但他并未充分识别、分析或讨论申请人在美国拟议事业中将从事的具体工作的性质。仅仅声明申请人的工作将支持一个重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

申请人有责任以优势证据证明其有资格获得所寻求的福利。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，资格不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定。Id. 仅此而已，该教授的信件几乎无助于支持申请人的主张，即其拟议事业具有国家重要性。重要的是，我们最终负责对个人是否有资格获得所寻求福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格推定性证据。See Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（“ [E]专家意见证词，虽然无疑是一种证据形式，但并不旨在作为‘ 事实 ’证据，而仅在‘ 其将协助事实认定者理解证据或裁定争议事实 ’时才可采纳。 ”）。为简洁起见，我们将不讨论该教授意见信中的其他缺陷。

基于这些原因，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。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有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所确定的拒绝依据对

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关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析额外理由。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976); see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行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

在签证请愿程序中，请愿人有责任确立所寻求移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未满足该责任。

裁定：上诉被驳回。