DEC062021_03B5203 · 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：19519342 日期：2021年12月6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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名地球物理工程师，寻求第二优先移民分类，即作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人，并寻求豁免与该EB-2分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免职位offer要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格、其拟从事的事业具有实质价值、且其处于有利地位以推进其事业。然而，审理主任否决了申请，结论是证据未能确立拟从事的事业具有国家重要性，或豁免职位offer要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未适当权衡证据且在决定中犯错。她提交了一份书面论证意见和额外证据以支持其主张。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格（着重号为原文所加），即作为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的个人。由于该

分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位offer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成员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或其同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性前瞻性地惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免职位offer——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

在科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业知识水平。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。申请人必须提交

满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免职位offer要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

A. 高级学位

申请人未主张且审理主任未分析申请人作为具有特殊能力的个人的资格。审理主任认定申请人符合基础分类资格，即作为持有高级学位的专业人士；然而该决定未包含支持该认定的分析。为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [a]显示[个人]拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学术记录。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]显示[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主的信函形式的证据，表明[个人]在专业领域拥有至少五年学士后渐进工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

记录中包含证据表明申请人就读于委内瑞拉的一所大学，并于2002年获得地球物理工程学位。申请人最初提交了2018年Morningside Evaluations的学术等效评估，其中包含证书评估人的结论，即申请人的学位等同于美国地球物理学学士学位。评估人基于“ 所进行的学习、所获学分时数、课程学习年数、课程学习成绩及最终文凭 ”得出此结论。然而，记录中不包含显示申请人课程、成绩、学分时数或课程学习年数的成绩单。因此，我们无法对评估人据以得出结论的证据进行独立审查。审理主任在补件通知（RFE）中特别指出了这一证据缺陷。尽管如此，申请人在其RFE回复中未提交成绩单。相反，申请人的RFE回复包含三份新的学术等效评估。2020年Morningside Evaluations的评估包含与先前2018年评估相同的结论，但称申请人经过四年学习获得学位，而2018年版本称

该学位需要五年完成。在回应补件通知时，申请人还提交了一份Validential Corp.的评估报告，其结论是申请人持有相当于美国地球物理工程学士学位。Validential评估报告包含一份课程清单以及评估人对申请人每门课程成绩的美国同等学历评估。报告还指出，评估人的结论基于申请人大学于2002年10月出具的她的成绩单和成绩。为支持其学历的美国同等性，申请人还提交了一份来自[已隐去]大学[已隐去]教授的评估报告。[已隐去]的结论是，申请人在完成四年学习后获得学位，但结合其经验，她具备相当于地球物理学硕士学位的学历。然而，USCIS不接受对经验的同等性评估，因此我们仅考虑和分析评估报告中的学术同等性部分。与其他评估人一样，[已隐去]表示其意见是基于对申请人成绩单的审查而形成的。在仅考虑学术部分时，[已隐去]依赖Morningside Evaluation的结论，似乎并未就申请人学历的学术同等性作出独立认定。

综合审视这些评估报告，我们不清楚申请人所称的学位是作为科学的地球物理学还是地球物理工程，也不清楚她是在四年还是五年学习后获得学位。基于这些原因，我们认定这些评估在本案中几乎没有证明价值。我们可自行裁量，将对外国人教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。Id. 在此，评估人对申请人的学位及学习年限得出了不同结论。没有任何评估人对其评估报告中的结论提供充分分析或支持，且我们几乎没有佐证证据来支持其中所载的事实主张。因此，我们认定这些评估不足以证明申请人外国教育的学术同等性。

除了各评估报告之间关于学习年限的不一致外，申请人本人的个人陈述表明她于1995年至2002年接受本科教育，这暗示了七年的学习。因此，不清楚申请人是经过四年、五年还是七年学习于2002年获得学位。申请人未就其委内瑞拉教育提供充分或一致的文件。据此，我们认定记录未反映她持有相当于美国学士学位的学历。

由于记录未证明申请人外国教育的美国同等性，我们无需讨论申请人的雇佣信函是否符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的监管要求。我们撤回审理主任关于申请人已证明其符合持有高级学位的专业人士资格的隐含认定。相反，我们认定申请人在此方面未履行其举证责任。

B. 国家重要性

由于申请人未证明其符合基础移民类别的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。该豁免仅适用于在其他方面符合该法第203(b)(2)(A)条类别资格的外国工人。尽管仅此缺陷即足以

驳回申请人的上诉，但我们仍将审查我们注意到的其他资格问题。基于以下理由，我们同意审理主任的意见，即证据未能证明申请人拟从事的事业具有国家重要性。尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

申请人自述为一名地球物理工程师，在石油和天然气行业拥有超过十三年的经验，曾为包括[已隐去]在内的主要石油公司工作，[已隐去]是委内瑞拉的一家公司，其一家主要客户为[已隐去]。在初始申请中，申请人将其拟从事的事业描述为[已隐去]，继续其在石油和天然气领域的工作，包括评估和优化油气田的开发。她进一步指出，她将“继续为美国的领先公司工作，并协助他们开发更先进的解决方案以优化油气采收。”在其个人陈述中，她写道，她打算从事研究，并将继续运用其专业知识，长期研究目标是开展一项综合研究，以探索非常规储层并识别其中存在的天然裂缝。具体而言，她未来的研究努力将指向以下目标，申请人逐字描述如下：

- 结合地质和工程数据、正演地球物理模型、地震反演和岩石物理的定量解释，以提高对其石油储量和油田地质的信心；
- 对常规和非常规储层中的勘探目标进行风险评估，以降低项目开发中高额投资的风险以及[已隐去]计划；以及
- 对新钻探机会进行区块评价和建议，以发现和开发新能源储量。

申请人就其拟从事事业的全国重要性提供了大量主张，包括它将有利于能源利益、能源安全和美国经济利益；基于储层表征和科学数据解释提供宝贵的规划和钻探研究；确保燃料的可负担性；减少美国对外国石油的依赖；增加油气产量；并创造收入。

在多封推荐信中，她的前同事列举了她的过往成就是如何使她的雇主及其客户受益的例子。例如，推荐人写道：

- “这些研究已交付并提交给[已隐去]
- “[T]这些研究方法已被[已隐去]内的其他地球物理专业人员以及[已隐去]以及墨西哥的[已隐去]等领域使用。”
- “基于[申请人团队]当时做出的决定（原文如此）对[已隐去]和[已隐去]都具有重大影响，”
- “基于[申请人]的工作，[已隐去]将新井纳入钻探组合，希望增加当前产量……”
- “基于她在这个项目中的工作，[已隐去]在该油田布置了4个新位置……”

虽然推荐信的作者指出她的工作使整个石油和天然气行业受益，但他们提供的是她如何影响个别雇主、客户或项目的例子。此外，尽管推荐人高度评价申请人的个人和专业素质，但没有人展示出对申请人拟从事事业的了解。这一点很重要，因为申请人的个人和专业资格涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外国人身上。 ”Id. at 890。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。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。另见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“ 事实 ”证据）。据此，我们认定这些信件在本案中几乎没有证明价值。

审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人她未能证明（除其他事项外）拟议事业具有国家重要性。审理主任特别指出，证据未能表明申请人的工作将充分延伸至其公司或雇主及其客户之外，从而对行业或领域产生更广泛的影响，以至于该工作可被视为具有国家重要性。作为回应，申请人对其拟议事业作了补充，称她将继续为大型油田服务公司工作，并"打算继续开发和实施其方法，以降低钻探风险并提高确定性"。她提供了一份工作计划，该计划"包括地球科学和[石油和天然气]井开发领域多元化专家的参与"，她据此得出结论，这将为美国工人创造就业机会。申请人指出，她的计划"有助于提高石油/天然气的日产量，并进而纳入更高的储量"。她解释说，一家美国公司[已隐去]已对她的项目表示兴趣，"允许她使用其专业软件平台的许可证来运行新的地震属性参数，并在其工作流程中添加新流程"。此外，申请人再次主张，她的工作将确保全美美国人负担得起燃料，减少美国对外国石油的依赖，并为美国提供广泛的能源安全和经济利益。

申请人特别指出，审理主任的补件通知未考虑到她曾为大型油田服务公司工作，而这些公司的客户均为在美国国内及国际上供应石油和天然气的大型石油和天然气公司。为支持其论点，

——申请人提交了关于[已隐去]和[已隐去]显赫地位的文章；然而，由于这些文章并未讨论或涉及拟议事业，它们对分析帮助甚微。在确定国家重要性时，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"。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。虽然地球物理工程以及石油和天然气领域很重要，但申请人未提供充分或有说服力的证据证明其拟议事业如何具有国家重要性，而非这些领域整体具有国家重要性。

申请人强调其过去的成功，以暗示其拟议事业将产生类似影响。她主张，她的研究提供了结构模型以优化钻探计划

并且由于她的工作，包括[已隐去]、[已隐去]和[已隐去]在内的公司对其石油储量和油田地质的信心有所增加，而[已隐去]和[已隐去]也提高了产量水平。此外，她主张这些公司因她的工作而获得了新的石油和天然气机会。最后，她主张她在学术界的过往工作使地球物理学的新专业人员能够将其知识应用于储层研究，从而造福行业和国家经济。

尽管申请人提交了补件通知回应，审理主任最终认定证据不足以证明拟议事业的国家重要性，因为证据未能表明申请人的拟议活动将产生更广泛的影响。审理主任承认，申请人的工作无疑对其雇主或客户有价值，但她得出结论，记录未能证明其事业将主要负责降低天然气价格、将影响国家对外国石油的依赖、将以其他方式对更广泛的从事领域产生影响，或将其具有与国家重要性相称的国家或全球影响或重大积极经济影响。我们同意。

根据所提供的证据，申请人目前似乎并未受雇。从记录中不清楚申请人是否打算进行求职以寻找对其研究事业的支持，是否打算作为独立承包商受雇于美国公司，还是打算在某一特定公司或多家公司内担任内部地球物理学家或研究员。这一点很重要，因为申请人的就业或开展其拟议事业的方式必然会影响其预期影响。在 Dhanasar 案中，我们认定申请人必须指明"外国人拟从事的具体事业"。同上，第889页。在此，记录不足以确定其拟议事业的确切性质。

尽管拟议事业本身不明确，我们仍审查记录以确定该事业在所述范围内的国家重要性。在 Dhanasar 案中，我们指出"我们寻找更广泛的影响"，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内具有国家甚至全球影响"。同上，第889页。申请人似乎将公司及其客户的规模或覆盖范围与拟议事业的国家重要性混为一谈。虽然石油和天然气公司及其客户提供广泛的产品和服务，但申请人拟议事业的主要利益似乎归于她将为之工作的公司和客户。例如，不清楚她在特定油井或油田进行的研究和数据收集如何影响整个石油和天然气行业，而非拥有和运营该油井或油田的特定公司。虽然有针对性的钻探计划可能导致石油产量增加，但申请人未提供其工作与石油产量增加对美国经济或美国消费者产生的任何积极影响之间足够直接的关联。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或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未表明申请人事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 案所设想的"重大积极经济影响"水平。同上，第890页。虽然我们承认申请人的主张，但证据不足以支持认定其作为地球物理工程师的拟议事业活动将具有国家重要性。

申请人声称其方法新颖且具有原创性；然而，记录并未反映她所使用的方法尚不可用或尚不存在，即使未被常规使用。虽然她可能收集和分析了此前未曾收集或分析过的数据，但记录不足以充分支持认定其收集和分析方法新颖或具有原创性，她也未充分解释此类工作如何影响整个领域。申请人声称利用地震属性开发了一项创新性缓解计划，但记录并未表明她所使用的技术是新的或新颖的，也未表明她的计划实际上具有创新性。相反，记录表明申请人将地球物理工程服务应用于一个此前未曾收集和分析过特定水平地球物理数据的地理区域。因此，围绕新数据制定的钻探计划与其说体现了地球物理学领域的创新，不如说展示了雇用地球物理学家收集和分析数据以指导此类计划的好处。此外，记录并未反映其特定雇主、其客户及其项目之外的其他地球物理工程师能够获取或可证明使用她所制定的计划。事实上，申请人承认她在以往项目中所做的工作属于专有性质。进一步说明，申请人声称将数学算法应用于数据以产生有利于特定石油公司钻探计划的研究，但不清楚申请人是否以新颖或原创的算法改变了石油和天然气领域，也不清楚她的研究是否提供了超出特定油井、项目、雇主和客户的利益。

申请人还声称其工作影响了石油和天然气领域，因为她在研究和会议上以及通过出版物（包括其本科论文）展示了她的工作。虽然我们认识到研究为知识库增添了信息，且可能被接受发表、展示或获得学术认可，但记录仍未表明申请人的研究或展示对领域的影响达到了与国家重要性相称的水平。例如，记录中有证据表明申请人在古巴[已隐去]的一次会议上展示了研究，且该研究涉及委内瑞拉某一特定区域的测绘。然而，不清楚该研究是否对该特定区域之外或对整个石油和天然气领域具有影响。

作为一名本科生，申请人声称对地震工作提出了有力且不同的解释；然而，记录并未表明她创建了新的方法论或整合，而只是使用了一种可能很少被应用的既有方法。此外，记录不支持认定申请人通过其出版物和引用记录影响了整个领域，尤其是在她完成本科学习之后。尽管申请人提交了证据表明她发表了一篇研究摘要，并在2019年9月的一次地球物理学家会议上展示了该摘要，但该发表和展示发生在申请提交之后，因此不能确立提交时的资格。即使该摘要在本申请提交日期之前已发表和展示，它也不会根据Dhanasar的这一分支确立资格，因为证据不能证实认定该工作影响了整个领域或具有与国家重要性相称的影响。

在上诉中，申请人重申其资格，并提交了关于地球物理工程和科学在石油和天然气行业中价值的额外文章。在此，申请人将其领域的重要性与其具体拟议事业的重要性相混淆。这些文章均未

提及她的拟议事业，因此它们不能证明其国家重要性。尽管申请人声称审理主任挑选了特定句子和短语，而忽略了她的其他证据和论点，但我们未发现对申请人主张的支持。仅仅因为审理主任没有指出或提及每一项证据或论点，并不意味着它们未被考虑。在我们的审查中，我们得出结论，审理主任引用了申请人提供的具体例子，以说明记录中整体的证据缺陷。

在对证据进行整体审查后，我们得出结论，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一分支。申请人未提供足够证据支持其关于该事业具有国家重要性的主张。

C. 处于有利地位以推进拟议事业

由于记录中的文件不能确立Dhanasar先例决定第一分支所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。无需根据第二分支进一步分析其资格。尽管如此，我们简要讨论第二分支，因为审理主任的决定反映出其认定申请人满足该分支。在此，审理主任提供了极少的分析来支持申请人处于有利地位以推进其事业的结论。

审理主任引用了申请人的教育、经验、会议展示和同行评审工作作为得出结论的理由，即申请人处于有利地位以推进拟议事业。然而，如前所述，记录在申请人获得何种教育方面不一致且不充分。此外，2019年的会议展示和她于2020年开始的同行评审活动不能确立提交时的资格，因为这两项活动均发生在2018年申请提交之后。因此，这些因素不能确立申请人处于有利地位以推进其事业。最后，申请人目前是否受雇并不明显，这使人怀疑她提供拟议事业服务的能力。尽管记录包含一些迹象表明[已隐去]为她提供了研究工具，但关于这种合作如何运作或将持续多久的信息很少。记录不能证实认定申请人有任何其他客户或公司对她的服务感兴趣，或她有收入或就业来资助其研究。如前所述，申请人是否打算进行求职以找到此类支持、是否打算作为独立承包商工作、或是否打算作为内部地球物理学家或研究员工作，进一步不清楚。基于上述理由，我们撤回审理主任关于申请人满足Dhanasar第二分支的认定，转而得出结论，证据不足以确立她处于有利地位以推进其事业。

记录不能确立Dhanasar先例决定第一分支所要求的申请人拟议事业的国家重要性，也不能确立申请人处于有利地位以推进其事业。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第三分支进一步分析其资格将没有有意义的目的。

由于所确定的驳回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关于Dhanasar第三分支的其余论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则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

申请人未确立其符合作为持有高级学位的专业人士的底层分类资格。此外，申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一和第二分支。因此，我们得出结论，她未确立其有资格或否则作为自由裁量事项值得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。