DEC152021_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：19688561 日期：2021年12月15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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名石油和天然气行业顾问，寻求作为持有高等学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《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[已隐去]该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士类别成员的资格，但认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合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（de novo review），我们将驳回上诉。

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，因此需要另行证明豁免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) 属于持有高等学位的专业人士类别成员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……符合条件的移民，其属于持有高等学位的专业人士类别成员或具有同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

文化或教育利益，或美国的福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在其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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 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）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以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；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请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国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中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

1 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) (NYSDOT)。

综合起来必须表明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士类别成员的资格。尽管审理主任认定拟从事的石油和天然气行业咨询领域事业具有实质性价值，但审理主任结论认为记录未能证明申请人的事业具有国家重要性。审理主任还结论认为记录未满足 Dhanasar 第二和第三项要件。基于下文所述理由，申请人未能证明豁免工作要求是正当的。

最初，申请人将事业描述为“ 通过直接雇佣、咨询以及[原文如此]与其中若干实体的研究和调查，在[石]油和[天]然气[行]业工作。 ”申请人进一步阐述：

通过我现有的联系和人脉，我将获得当地石油行业服务公司的雇佣，并帮助该公司满足美国天然气产量增长带来的日益增长的需求。我将专注于美国[石]油[行]业[研]究和[开]发，以应对现有和未来的挑战，帮助提高产量。我可以为希望增长、发展、改进或扩张的[石]油和[天]然气公司提供高水平技术咨询服务，利用经过验证的以及创新的流程和方法以实现积极成果。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人进一步明确“ 我拟从事的事业是继续在[石]油和[天]然气[行]业的[电]气[工]程领域工作，特别是涉及 I[已隐去][技]术。 ”申请人主张，“ [我]的工作在美国能源行业和其他高科技行业具有直接应用。 ”

在决定中，审理主任结论认为记录未能证明拟从事的事业具有国家重要性，并指出“ [记]录未能证明本案中[申]请人拟从事的事业足以超越一个组织[公司/雇主]及其客户，从而更广泛地影响行业或领域。 ”

在上诉中，申请人主张“ 来自其行业各地担任高级职位的个人的信件，描述了[申请人]工程专业知识的重要性，[以及]讨论美国在该领域进步的巨大意义的其他证据……满足了‘ [国]家[重]要性 ’标准。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或专业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业的例子，即具有“ 在特定领域内国家甚至全球影响，例如那些

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-9L。

源于某些改进制造工艺或医学进步”的事业，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实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区。”Id. at 889-90。

拟议的向一家或多家石油和天然气行业公司提供咨询服务的事业使这些公司及客户受益。然而，记录并未证明该事业将如何产生更广泛的影响，即在申请人雇主和客户之外，具有雇用美国工人的重大潜力或产生实质性的积极经济影响，正如Dhanasar第一要件所设想的那样。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。例如，申请人具体说明其“受雇于当地石油行业服务公司[将]帮助该公司满足美国天然气产量增长带来的日益增长的需求”，但未详细说明帮助该特定雇主如何会产生更广泛的影响，从而达到国家重要性的水平（强调为原文所加）。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。参见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。

申请人在上诉中主张记录中的推荐信满足Dhanasar第一要件，该主张不能成立。记录中包含数封推荐信，系为支持申请及回应审理主任的补证通知（RFE）而提交。然而，这些信件讨论的是申请人过往的成就，这与Dhanasar第二要件——申请人是否处于有利地位以推进拟议事业——相关，而与第一要件——拟议事业是否同时具有实质价值和国家重要性——无关。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。例如，其中一封信来自~------.,-----------'的一名前经理，其告知申请人“组建了一支强有力的团队”于2014年前后搬迁一处设施；然而，该信并未涉及申请人在申请中提出的拟议事业。又如，一封来自申请人前下属的信件告知，其“受到[申请人]领导力的指引”，且申请人“做出的决策赢得了客户和我们团队的尊重”。然而，与前经理的信件一样，前下属的信件并未涉及申请人在申请中提出的拟议事业。其他推荐信提供了关于申请人过往成就的类似叙述，但未涉及拟议事业如何可能达到国家重要性的水平。3

综上所述，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，此为Dhanasar第一要件所要求，因此不符合国家利益豁免的资格。对于记录是否满足Dhanasar第二或第三要件，我们保留意见。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对其裁判结果并非必要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

3 尽管为简洁起见我们仅讨论了推荐信的示例，但我们已审查了全部记录。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。