JAN182024_08B5203 · 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：28446570 日期：2024年1月18日

对德克萨斯服务中心决定的 appeal

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名石油工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为拥有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位要求国家利益豁免。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驳回了申请，认定记录未能证明申请人作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。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进行 de novo 审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经 de novo 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 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员。该法第203(b)(2)(B)(i)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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须确立其作为自由裁量事项值得获得“ 符合国家利益 ”的职位要求豁免。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）可以作为自由裁量事项3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位要求将有利于美国。

二、分析

申请人是一名石油工程师，具有相关教育和经验，其提议通过她最近在德克萨斯州地区成立的公司进行管理和提供服务。1 在其决定中，审理主任认定申请人不符合 Dhanasar 分析框架的三个要件中的任何一个，因此未能确立其值得获得 EB-2 分类职位要求的国家利益豁免。基于下述理由，本办公室同意其未能确立其拟议事业具有国家重要性，因此不符合该框架的第一要件，不值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一要件，即实质价值与国家重要性，侧重于该个人提议从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人成立了一家公司，打算通过该公司为小企业提供咨询服务，包括制定商业计划和组织模式，以及为石油和天然气行业的公司提供项目管理服务。在其决定中，审理主任认定该拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其具有国家重要性。具体而言，审理主任审查了申请人公司的商业计划，并认定其收入和创造就业的预测不会产生 Dhanasar 中作为积极

2 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人背景下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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本质上属于自由裁量）。

因素所提到的那种“实质性积极经济影响”，以确立事业的国家重要性。Id. at 890。审理主任认定申请人的拟议事业不会在其领域内产生更广泛的影响，也不会具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地仅关注其公司的商业计划，而未考虑她提交的其他证据，包括她的陈述（她称之为其“事业”）。但该陈述的十八页中有十四页用于描述其职业成就，仅用了几段描述其拟议事业。该描述称，申请人计划成立一家公司，以“在油田事务中提供专业建议”，并补充说这包括“进行演讲、会议、辅导等”。申请人对审理主任补件请求（RFE）的回复也是如此，尽管在此她补充说，公司的“主要服务”是制定商业计划、战略计划和组织模式，同时除了前述石油和天然气行业咨询服务外，还为能源、建筑和工程项目提供项目管理服务。由于公司的商业计划提供了关于该拟议事业如何可能具有实质价值和国家重要性的最详细信息，本办公室不同意审理主任在 Dhanasar 分析第一要件下侧重于该证据存在错误。此外，申请人未解释审理主任在第一要件下未分析的其他证据，包括推荐信及其教育和培训资历，如何确立其拟议事业的国家重要性。

申请人还在上诉中解释称，其陈述详细描述了她在油井运营和管理方面的专业知识，而正是这种专业知识——她将用于提供所述服务——具有国家重要性。然而，申请人的教育、技能以及与拟议事业相关活动的成功记录等因素，是在 Dhanasar 框架的第二要件下进行分析的，其中本办公室确定该个人是否处于有利地位以推进其拟议事业。如上所述，第一要件下的分析是前瞻性的，考虑具体事业的潜在前瞻性影响。

此外，申请人在其 brief 中引用本办公室先例决定的语言时，混淆了 Dhanasar 框架第一要件的两个要素。当她主张审理主任通过分析其拟议事业的潜在实质性积极经济影响而“违反了 Dhanasar 中规定的标准”时，她下划线并加粗了以下语言：事业可以在不显示对美国经济利益的情况下符合资格。Id. at 889。但该语言涉及第一要件的第一要素，即实质价值，而审理主任已认定其拟议事业符合该要素。虽然 Dhanasar 并不要求申请人证明其拟议事业的潜在实质性积极经济影响以确立其国家重要性，但审理主任在作出裁定时考虑该因素并无错误。

申请人在上诉中进一步主张，其拟议事业满足Dhanasar框架第一项要件中的两个要素，“因为我在委内瑞拉石油行业超过18年所展现的技能和专长领域具有国家重要性。”但Dhanasar指出，第一项要件分析的重点是个人的特定事业，而非个人拟从事的领域或行业。同上。必须证明的是拟议事业对该领域或行业潜在的更广泛影响具有国家重要性，而非该行业本身。

我们注意到，申请人提到其拟议事业还包括为石油和天然气行业工人提供培训项目，特别是在其专长领域。然而，她从未提供有关该培训的内容、结构、开发或交付方式的细节。其描述公司所提供服务的商业计划并未将培训列为其中一项服务。此外，即使提供了此类细节，申请人也未证明其培训项目将对美国石油和天然气行业产生超出受训工人范围的更广泛影响。与Dhanasar案中申请人的拟议教学活动非常相似，此处申请人未表明其培训活动将对行业产生更广泛的影响。同上，第893页。

最后，正如审理主任在其决定中所指出的，商业计划包含收入和人员配置水平的预测。我们同意审理主任的意见，即这些预测缺乏充分支持，且未反映申请人的拟议事业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。见同上，第890页。

基于上述所有理由，我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

由于申请人未表明其满足Dhanasar分析框架第一项要件的两个要素，她未证明其有资格获得EB-2分类职位offer要求的国家利益豁免。鉴于所认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该框架第二项和第三项要件的上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另见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审理上诉中的替代性问题）。此外，由于审理主任未就申请人是否符合基础EB-2分类资格作出裁定，我们亦保留该问题。

裁定：上诉被驳回。