JAN192023_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：24187241 日期：2023年1月19日

对内布拉斯加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）

申请人是一名自雇石油地质学家，寻求作为持有高级学位的专业人士进行分类。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但申请人未能证明对所需工作邀请、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。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。

I. 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士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立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

1 在宣布这一新框架时，本办公室撤销了此前的先例决定Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

EB-2分类资格后，USCIS可作为裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。该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，本办公室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非公民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室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；为实现拟从事事业所取得的任何进展；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，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此项分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟从事事业的性质，该非公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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及对该非公民贡献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，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。具体而言，审理主任认定“ 拟从事的事业具有实质价值和国家重要性 ”，符合Dhanasar第一项要件的要求，但记录未能证明申请人“ 处于有利地位以推进该事业，或总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国 ”，分别符合Dhanasar第二项和第三项要件的要求。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

申请人将事业描述为“ 来到美国在石油地质领域工作 ”。她声称自己“ 在石油和钻井领域拥有12年经验和扎实背景，

2 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

尤其是在钻井控制工程、3D/2D地质建模和位置环境解释方面 ”。她进一步指出，她 “ 因其杰出的研究工作 and 项目多次获奖 ”。申请人讨论了她过往的工作经验、石油行业总体情况以及 “ 美国石油和天然气行业的国家重要性 ”。然而，申请人未详细说明在石油地质领域工作的具体事业将包含什么内容，以及该事业——而非整个行业——将如何具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室聚焦于 “ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。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示例，即 “ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，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重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

本办公室注意到，除申请人未描述其拟从事的事业外，记录中的其他文件也未证明拟从事的事业将是什么以及它将如何具有国家重要性。例如，记录中包含一封来自[已隐去] PLC前首席执行官、日期为2015年12月的推荐信。该信致 “ 敬启者 ”，证明申请人 “ 将在贵研究生项目中受到高度认可 ”，但未描述申请人在其2020年提交的表格I-140（外籍工人移民申请）中拟从事的事业，以及该具体事业将如何具有国家重要性。记录中包含日期为2015年11月的类似信件，这些信件也未涉及申请人在2020年拟从事的事业以及该事业将如何具有第一项Dhanasar要件所要求国家重要性。见id. at 889-90。

本办公室确认，记录中包含日期为2020年12月的较新推荐信，分别来自[已隐去] LLC数字化转型项目经理和[已隐去]科技中心的一名前同事。这些信件声称，申请人此前开发3D模型的工作 “ 成为[已隐去]石油集团[已隐去]非常规矿床钻井的黄金标准 ”，并 “ 为北极大陆架的近海勘探和开发奠定了基础 ”。本办公室还注意到，记录中包含一封来自一名退休石油地质学家、日期为2022年3月的信件，该信讨论了 “ [申请人]撰写或合著的研究出版物的潜在商业价值 ”。然而，这些信件未涉及申请人的具体、前瞻性事业将是什么，以及该事业将如何具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性。见id. at 889-90。

在上诉中，申请人提交了一篇由BBC于2022年7月在其网站上发表的文章副本，标题为 “ 俄罗斯制裁：世界能否在没有其石油和天然气的情况下应对？ ”申请人主张：“ 随着俄罗斯利用其自然资源作为撬动国际政治的手段[如BBC文章所报道]，增加国内天然气和石油产量已成为美国的战略重要事项。 ”申请人进一步主张，“ 俄罗斯近期入侵乌克兰 ”以及BBC报道的关于俄罗斯自然资源的信息 “ 支持[她]的教育和专业经验在国家利益背景下的相关性。 ”

申请人必须在提交申请时确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人或受益人根据新的事实集合变得符合资格后获批。见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。由于文章中所讨论的事件发生在2022年，即2020年申请提交日期之后，它呈现了一组不能确立资格的新事实。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249。此外，即使该文章能够确立资格（它并不能），申请人在上诉中也没有提供额外信息，说明她的具体事业将是什么，以及该事业（而非一般石油行业）将如何具有国家重要性。此外，申请人将其教育和专业经验与国家利益背景相关联的提法是不恰当的。个人的教育和专业经验对Dhanasar第二项要件具有实质意义——即该个人是否处于有利地位以推进该事业——但它们不是关于预期拟议事业将是什么以及它将如何具有国家重要性的证据，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-91。

基于上述理由，我们撤回审理主任关于拟议事业具有国家重要性的陈述。

总之，申请人未能确立拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对其决定对所得结果并非必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格，或 otherwise 在实质上不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。