JAN222024_02B5203 · 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：28963266 日期：2024年1月22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）

申请人是一名石油和天然气行业的项目经理，寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及该分类所附工作要求（即永久劳工证要求）的国家利益豁免。见《移民和国籍法》（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否决了申请，认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进拟议事业，以及总体而言，豁免工作要求从而豁免永久劳工证要求1将有利于美国。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 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（exceptional ability）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工作要求符合国家利益。

高级学位是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)。

1 审理主任确实认定申请人符合 underlying EB-2 分类，且其拟议事业具有实质价值。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下行使自由裁量权豁免工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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）可作为自由裁量事项2，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；
- 个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类

申请人提交了证据，证明其符合 EB-2 分类作为高级学位专业人士的资格，因为他拥有相当于学士学位的外国学位以及该专业领域五年逐步提升的经验。审理主任在补件通知（RFE）中基于此理由认定申请人符合 EB-2 分类资格。记录中包含证据表明申请人于2007年在巴西的~----------~获得了“ 国际关系学士 ”学位。记录还包括一封支持信，证明其在石油和天然气行业（包括在国际上和美国境内）拥有超过五年逐步提升的项目经理经验。此外，他提交了一份学历评估，以证明其外国学位“ 相当于美国认证学院或大学的四年制国际关系文学学士学位 ”。本办公室认定，记录以优势证据表明，申请人符合 underlying EB-2 分类作为持有高级学位的专业人士的资格。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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。Id. 申请人的拟议事业是继续在石油和天然气行业工作。记录中包含大量关于该行业对美国重要性的行业文章。这些文章强调了石油和天然气行业如何支持经济并创造就业。它们还强调了石油和天然气行业继续推进可再生能源的重要性，以及申请人希望继续在该行业工作。本办公室认定，记录证明该事业具有实质价值。

2 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）。

2. 国家重要性

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未来影响。Dhanasar at 889。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；本办公室着眼于申请人在该职业内将从事的具体工作。在初始申请中，陈述申请人的拟议事业是作为“ 项目经理……在美国以雇员或顾问身份工作…… ”。在上诉中，申请人主张他在个人陈述和计划中“ 有条不紊地解释了其打算如何继续在该领域担任项目经理 ”。

然而，记录在申请人的具体拟议事业是作为顾问还是公司雇员担任项目经理，或者其目标是继续当前工作还是寻求高管职位方面存在不一致。申请人的个人陈述称：“ 我的近期计划……包括为寻求我建议的公司提供一流的咨询服务…… ”。然而，在题为“ 职业发展与战略 ”的文件中，他表示：“ 我的目标是保持高知名度的就业……我努力为跨国公司工作……并通过成为该劳动力市场的重要资产继续为社会做出有力贡献。 ”然后申请人说：“ 目标是在海上石油和天然气市场与业内两家重要承包商成功履行我当前的专业角色，并逐步将我的职业生涯转变为大型可再生能源海上能源相关公司的高管或高级经理…… ”。由于他的拟议事业缺乏具体性且不明确，难以认定其事业具有国家重要性，因为这些是不同的职业，需要分别的证据和分析。

在上诉中，申请人称审理主任“ 错误地将项目经理与该行业分离，暗示后者的重要性与前者的重要性无关 ”。申请人进一步称：“ 该局试图将像[他]这样的专业人士的重要性与美国海上能源行业分离，这一做法从根本上是有缺陷的，因为该行业的存在本身和持续成功与像他这样素质的人的工作有着内在联系。 ”Dhanasar 分析框架要求申请人证明“ 外籍人士拟从事的具体拟议事业 ”的国家重要性，而不是整个行业或领域的国家重要性。Id. 记录中的大部分信息涉及石油和天然气行业的各个方面，但并非具体涉及其在该领域的工作。在此，申请人不当依赖行业的重要性来证明其拟议事业的国家重要性。

此外，申请人还提供了关于其在该领域丰富经验的信息，以及来自许多现任和前任同事的推荐信，证明其经验、工作和管理技能。上诉状称：“ 该局未能认识到申请人的贡献效果对于理解其对国家经济的影响至关重要。 ”虽然本办公室看到其过去工作的价值，并认可其丰富经验，但这并不能进一步表明其拟议事业的国家重要性，因为这些文件涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，在该要件中本办公室将重点从拟议事业转向个人。Dhanasar at 890。虽然这些信件显示了申请人迄今为止在其职业生涯中所做的贡献，但申请人未基于这些推荐信提供足够的信息和证据来证明其未来拟议事业的预期影响。

最后，审理主任的决定认定，申请人未能证明拟议事业将具有“超出其雇员、其雇员的雇员或客户，以及其打算合作的任何实体或个人之外的影响，从而以与国家重要性相称的水平对领域、行业或经济产生更广泛的影响”。申请人在上诉中针对此点指出：“当移民局质疑申请人所从事的工作是否对超出其雇主范围的行业产生影响时，它忽视了离岸能源行业固有的相互关联性。”虽然这可能是事实，但这再次指向整个行业，而非申请人具体的拟议事业。在Dhanasar案中，我们指出“我们寻求拟议事业的更广泛影响”，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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Dhanasar at 889。记录未详细说明申请人具体的拟议事业将如何产生此类影响，而仅说明其在该领域整体内运作。聚焦于行业本身的重要性而非申请人具体的事业，不能证明申请人的事业将在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，或具有雇用美国工人的重大潜力，而这是Dhanasar案所要求的。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定不当并违反了《行政程序法》（APA），称“拒绝决定中含糊和笼统的措辞表明，移民局没有分析所提供的证据，而是表现出一种无正当理由的拒绝申请人案件的意愿，尽管有全部证据。”申请人未援引其认为审理主任违反的《行政程序法》任何具体条款；但申请人声称审理主任在签发补证通知（RFE）之前可能未进行彻底的初步案件审查，并使用了模板化语言。此外，关于拟议事业的国家重要性，申请人指出：“移民局声称申请人未提供足够的国家利益证据是武断的，并给申请人施加了沉重负担。移民局未提供充分证据的明确标准或指南。”

在审查补证通知时，我们认定审理主任引用并包含了对证据的分析，并解释了为何需要额外证据以证明拟议事业的重大价值和 national importance。此外，审理主任提供了可提交以支持重大价值和国家重要性主张的文件类型信息。审理主任的决定还用大量篇幅逐项分析个别证据并分析了整个记录。在依据优势证据标准裁决申请时，我们审查每一项证据的相关性、证明力和可信度，既单独审查也在全部证据的整体背景下审查，以确定待证事实是否可能为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（引用 Matter of EM-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)）。审理主任的决定通过具体处理申请人文件的内容反映了此类分析的完成，我们认定审理主任遵循了8 C.F.R. § § 103.2(b)(8)和103.3(a)(1)(i)的规定。

虽然我们未逐项讨论每一件证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认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

特此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。