JAN262022_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：17587554 日期：2022年1月26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）

申请人是一名地球科学家，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但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。本法第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。

本法第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，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士，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，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，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。

虽然法律和相关法规均未界定“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兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，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。在确定拟议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议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议事业，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；实现拟议事业的任何进展；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，权衡之下，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议事业，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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

综合起来，必须表明权衡之下，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的资格。尽管审理主任认定拟议的地质研究与开发领域事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明申请人的事业具有国家重要性。审理主任还认定记录不满足 Dhanasar 的第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求是有正当理由的。

申请人最初将事业描述为“ 继续在高级勘探地质领域工作 ”的一般计划。申请人还提交了一份简历，表明自“ 2015年1月至今 ”，他一直担任“ [勘]探[地]球科学家 ”，其职责包括为其雇主的“ [多]客户[项]目 ”“ 提供构造模型并在速度建模过程中向深度成像团队提供地质意见 ”。尽管申请人还提交了其同事的多封推荐信，但他最初并未进一步阐述拟议事业将涉及的内容。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份一页的个人陈述，其中重申该事业是一项“ 继续在[石]油和[天]然气[行]业担任[勘]探[地]球科学家 ”的计划。申请人进一步阐述，其现有且持续进行的“ 职责包括为大型石油和天然气项目提供地震解释方面的技术和运营知识及指导，以及提供构造模型并在速度建模过程中提供地质意见，以及其他相关活动 ”。

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ 记录中的证据未能传达对[申]请人拟议就业活动如何对其领域产生更广泛影响的理解 ”。审理主任还指出，记录未能“ 证明[申请人的]拟议工作对其雇主（或任何潜在雇主）、其商业伙伴、联盟和/或客户和顾客之外具有影响，且达到足以证明其事业具有国家重要性的程度 ”。

在上诉中，共17段中的第10至17段似乎涉及国家重要性问题。我们注意到，第10至14段由逐字出现在回应审理主任RFE所提交书面论证意见第5页上的文字组成。申请人还主张，他受雇于“ 世界上最具影响力和创新性的公司之一 ”，并且“ 美国目前在石油和天然气领域排名第一……正是因为像[申请人]这样伟大工程师的成功 ”（强调省略）。申请人还提及他的研究获得的引用次数。申请人最后将其引用次数与 Dhanasar 中申请人的引用次数进行比较，主张“ 批准[申请人]的案件在法律和道德上都是正确的做法 ”，并主张

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

申请人分别在第15至17段中满足了优势证据标准（强调省略）。

在判定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性（如第一要件所要求）的事业的示例，包括“ 在某一特定领域内具有国家乃至全球影响，例如由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 ”。同上，第889-90页。

申请人的勘探地质学事业使其雇主及其客户受益；然而，记录并未确立该事业如何会产生超出申请人雇主及其客户范围的更广泛影响，即如 Dhanasar 第一要件所设想的那样，具有雇用美国工人的重大潜力或具有重大积极经济影响。见同上，第889页。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。

申请人在回应审理主任的补证通知（RFE）时以及在上诉中提出的主张，即审理主任提出了“ 只有[公]共部门或[非]营利部门（如[大]学）的工作才使国家受益的[观]念 ”，并无记录支持。补证通知和决定均未表述只有公共或非营利部门的工作才可能具有国家重要性。同样，申请人在回应补证通知时以及在上诉中提出的主张，即审理主任拥护“ 左派经济教条的典型例子 ”，并无记录支持（着重号省略）。相反，补证通知和决定均指出，记录并未确立该事业如何会产生超出使申请人雇主及其客户受益的、更广泛的重大积极经济影响，并引用了 Dhanasar 先例决定中的措辞。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。

此外，申请人在回应审理主任的补证通知时以及在上诉中提出的关于其雇主的影响力以及美国在广义“ 石油和天然气 ”领域中的突出地位的主张，并未说明申请人将实际从事的事业——即“ 为大型石油和天然气项目提供关于地震解释的技术和运营知识与指导，以及交付构造模型并在速度建模过程中提供地质输入，及其他相关活动 ”——如何会产生超出使申请人雇主及其客户受益的、更广泛的重大积极经济影响。见同上。记录也未确立其工作对其雇主的任何利益会达到国家重要性的水平。同样，尽管申请人的研究引用历史涉及 Dhanasar 第二要件，但它并未说明该事业是否会产生如 Dhanasar 第一要件所设想的更广泛的重大积极经济影响。见同上。

综上所述，申请人未能确立拟议事业具有 Dhanasar 第一要件所要求的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二或第三要件的意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对

其裁决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)（在申请人本已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

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确立作为自由裁量事项的国家利益豁免的资格，或在其他方面不值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。