JUL102018_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室非先例决定

事项：O-A-A- 日期：2018年7月10日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名石油工程师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质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) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格I-140外籍劳工移民申请，认定申请人有资格作为持有高级学位的专业人士进行分类，但未确立豁免所需工作邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外证据，并主张其根据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。

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，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

Matter of O-A-A-

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高级学位或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美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们制定了审理国家利益豁免申请的框架。见Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。1 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情在满足以下条件时批准国家利益豁免。

第一项条件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该外国国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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项条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，我们考虑以下因素，包括但不限于：个人的教育、技能、知识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。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素，例如：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，是否该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证均不切实际；

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)。

。

Matter of O-A-A-

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。在每种情况下，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要求将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人有资格作为持有高级学位的专业人士。3 唯一需要确定的问题是，申请人是否已确立豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，我们认定其未根据Dhanasar中规定的分析框架确立国家利益豁免的资格。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了一份“ 意向声明 ”，表明其“ 目前在一家顶尖独立石油和天然气公司担任石油工程数据科学家 ”。他表示目前受雇于一家年收入120亿美元的石油和天然气公司。4 此外，申请人提交了一封2017年5月来自 的就业核实信，信中称其“ 在勘探与生产（E&P）分析部门担任勘探与生产专业人员 ”，且其在该公司的工作“ 涉及帮助我们的地下业务部门整合、建模、预测和分析复杂数据，以及其他相关活动 ”。5 他还提供了近期工资单收据、其2017年4月勘探与生产“ 专业3级 ”职位的工作邀请副本、关于 的一般信息，以及其发表和引用历史的文件。最后，RFE回复中包括一份2016年5月的“ 独立顾问协议 ”，表明申请人将为_____提供石油工程咨询服务。6

申请人主张其打算“ 运用数学、统计、计算和工程技能 ”来“ 解决具有挑战性的数据分析 ”问题，在石油工程

2 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 记录显示申请人于2012年获得 的石油工程博士学位。
4 申请人未填写表格I-140第6部分，标题为“ 关于拟从事就业的基本信息 ”。
5 由于申请人申请豁免工作邀请要求，其无需拥有特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于其当前和未来职位的信息，以说明其打算工作的身份，从而确定其拟从事的事业是否满足Dhanasar框架第一项条件的要求。
6 该协议表明申请人将联系客户、开发潜在客户、为公司服务制定并提交提案、为客户需求寻找解决方案，并向客户提供咨询服务。

。

Matter of O-A-A-

行业，并且他还将“ 继续在深层咸水层碳封存领域进行独立研究 ”。他将碳封存描述为减少人为二氧化碳排放到大气中从而缓解全球气候变化的拟议方法之一。记录包括支持信和已发表文章，讨论其拟研究领域的益处，以及一份2015-2016年来自 的政策决议，指出利用二氧化碳提高石油产量的益处。因此，我们认定申请人的拟从事工作具有实质价值。

关于申请人拟从事事业的国家重要性，审理主任的RFE要求提供证明其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。作为回应，申请人重申其打算继续在石油工程领域工作，“ 重点在数据科学/数据分析 ”。他还表示希望“ 继续在碳封存领域进行独立研究 ”。

首先，我们注意到，申请人未充分说明其作为勘探与生产（E&P）专业人员为 从事石油工程服务的工作，或作为 的顾问的工作，与其拟议研究之间的关系。他称其将利用“ 以数据为起点、构建模块和分析基础的工具、技术和方法论，用于工作流程、建模和决策。 ”此外，申请人主张其目标是“ 开发数据驱动技术，以更好地表征复杂储层，构建数据驱动的储层模型、数值模型的智能代理以及数据驱动的储层管理工具。 ”他未解释其打算以何种身份开发这些技术，是在私营部门还是公共部门，也未充分描述其打算将多少时间投入此类活动。

记录未显示申请人拟议的石油工程和咨询工作对任何单个公司及其业务合作伙伴或客户之外具有影响，且其程度足以证明其事业具有国家重要性。他未证明其为上述公司拟具体开展的工作在石油工程领域具有更广泛的影响，或以其他方式提供了有助于更广泛石油和天然气行业中石油数据驱动分析的原创性创新。7

无论如何，就申请人拟开展碳封存研究与开发而言，我们认为证据足以证明此类研究具有国家重要性。申请人提交证据表明， 和 均已倡导并提出立法以应对碳封存，特别是在深层咸水层和油气储层中的封存。因此，记录显示该领域的研究有望产生超出任何单个公司或组织的影响，无论是通过碳封存技术的进步，还是通过研究在专业期刊和会议上向该领域其他人传播。由于申请人已记录

7 在 Dhanasar 案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为其不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

。

Matter of O-A-A-

其拟议碳封存研究兼具实质价值和国家重要性，因此其满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

B. 处于有利地位推进拟议事业

然而，就 Dhanasar 分析的第二项要件而言，申请人未证明其在其领域内具有成功或进展的记录，或相关方对其工作具有达到使其处于有利地位推进其拟议研究程度的兴趣。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890. 记录包括申请人简历副本、教育资历、其同行评审活动的证据、 学者引用历史以及数封推荐信。在上诉提交材料中，申请人称其研究已被来自澳大利亚、加拿大、厄瓜多尔和美国的学者引用，包括 的研究人员，并声称审理主任未能 “ 适当承认[其]研究的影响力 ”。

记录包含申请人撰写的数篇讨论碳储存和封存的文章，最近一篇发表于2013年的 。8 然而，记录未包含证据表明该工作构成成功记录，或以其他方式使其处于有利地位推进其拟议研究。

在上诉中，申请人未提交充分文件说明其研究结果的重要性，也未回应审理主任的认定，即其近五年未发表多少学术作品。他主张其引用记录是证明其处于有利地位推进其拟议事业的证据。9 然而，申请人未提供比较统计数据说明其他石油工程研究人员被引用的频率，记录也未以其他方式证明其已发表和展示的研究构成成功记录或相关方对其工作具有足以满足本要件的兴趣程度。此外，尽管

8 在上诉中，申请人主张我们还应考虑其撰写的一篇题为 的文章，该文于2016年发表于 。审理主任正确指出该文章发表于本申请提交日期之后。申请人在上诉中主张该文章在提交前已被接受发表，因此应作为其持续影响力的证据予以考虑。虽然我们同意审理主任的意见，即资格必须在提交时确立，但我们已将文章纳入评估申请人的发表记录是否证明其资格。

9 申请人的上诉提交材料包括声称其引用记录强于 Dr. Dhanasar，即我们先例决定中的申请人。虽然我们将 Dr. Dhanasar 的 “ 出版物及其他引用其工作的已发表材料 ” 列为其提交的文件之一，但我们认定其根据第二项要件处于有利地位并非基于其引用记录。相反，在该案中我们认定 “ [申请人的]教育、经验及其领域专长、其在研究项目中的重要角色，以及来自政府实体如 和 的持续兴趣和资助，使其处于有利地位继续推进其拟议的高超音速技术研究事业。 ” See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891, 893. 我们重申，在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时，我们考虑多种因素，引用仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

s

。

Matter of O-A-A-

申请人指出其工作已被下载数百次，但未提交证据说明该数字的重要性，或证明该研究已被查看者实施、利用或赞赏。10 此外，记录未表明其研究结果已被政府或私营部门实体采用，或其工作已影响特定油气储层开发项目。

记录还包括数封推荐信。虽然这些信件对申请人的工作表示赞赏，但未提供关于其具体研究成就的充分细节。例如，记录包括 的一封信，其为 的地球物理学家。他称申请人对碳封存领域做出了“ 公认贡献 ”，且他“ 通过使用储层建模中的一些技术从[申请人的]工作中受益 ”。 未解释其使用了哪些技术，也未充分解释申请人贡献的性质，或提供充分细节说明申请人的工作如何使其处于有利地位推进拟议研究事业。

此外， ，即 ===== 部门的一名 staff scientist 兼 的访问教授，11 表示申请人“ 开发了一种在提高注入 CO2 储存效率的同时降低含水层增压的新方法。 ”虽然 主张其本人和研究界其他成员认为申请人的工作“ 具有重要价值 ”，但他未提供具体例子说明申请人的模拟方法如何在相关方中产生积极兴趣、已在油气行业实施，或以其他方式反映其研究领域的成功记录。

记录还包括 的一封信，其为 的储层工程顾问，该公司是一家独立油气公司。 称其在参加申请人所作的软件网络演示时了解了申请人的技术能力。他还主张申请人“ 是一位有才华的研究人员，在储层表征、压力瞬态分析和多孔介质流体流动建模方面具有独特且杰出的技能。 ”然而， 未提供任何额外信息或证据支持其陈述。

总之，尽管上述同事和其他人证明申请人受到同行尊重，但这些推荐未充分解释其工作如何在石油工程研究人员中具有影响力、如何推动进展或在该领域产生积极讨论，或以其他方式代表成功或进展记录使其处于有利地位推进其拟议研究。12 因此，申请人未证明其符合 Dhanasar 框架第二项要件下的资格。

10 申请人在 的两篇文章的下载量证实其传播了研究结果，但不足以证明其研究的成功记录或对其研究的兴趣。

11 指出申请人“ 在我于 任职期间是我的学生。 ”
12 我们注意到，在上诉中，申请人主张审理主任未考虑其在

。

Matter of O-A-A-

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

最后，关于Dhanasar分析框架的第三项要件，申请人未能证明，在权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求会对美国有利。例如，他未提供信息或证据说明为何劳工证在其案件中不切实际；即使其他美国工人也可获得，美国是否仍会从其贡献中受益；或紧迫性是否足以支持放弃劳工证程序。此外，由于申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟议研究（这是Dhanasar框架第二项要件的要求），他不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所规定的三项必要要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，或经自由裁量后应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of O-A-A-, ID# 1285616 (AAO July 10, 2018)

作为其处于有利地位以推进其拟议主张的证据。然而，正如审理主任所指出的，申请人作为 的石油工程数据科学家的经验是在其提交本申请之后才开始的，因此不能表明其在提交申请时符合Dhanasar分析框架第二项要件下的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。无论如何，记录并未表明申请人将作为其在 的雇佣的一部分开展其拟议研究，也未以其他方式表明该职位如何使其处于有利地位以推进其拟议主张。