JUL142021_04B5203 · 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：13951821 日期：WL Y 14, 2021

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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名井控讲师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此 EB-2 分类所附职位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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、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。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，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个人。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位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：

(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……符合条件的移民，即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，将实质性惠及美国国家经济、

文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 职位邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域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定义“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既具有实质性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议事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位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。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，总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得职位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中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 Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

综合起来必须表明，总体而言，豁免职位邀请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持有高级学位的专业人士资格。尽管审理主任认定拟议的井控教学领域事业具有实质性价值，但审理主任结论认为记录未能证明受益人的事业具有国家重要性。审理主任还结论认为记录未满足 Dhanasar 第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求是正当的。

申请人最初将该事业描述为计划继续“ 教授各种井控技术/课程，如国际钻井承包商协会（IADC）WELL SHARP 地面、水下、修井与完井、带压作业、连续油管和电缆井控，面向钻井与完井员工。 ”申请人主张其教学“ 显著减少了[其雇主]及其合作公司内的井控事故，从而使钻井作业处于更安全的环境。 ”

在回应审理主任的证据请求时，申请人提交了关于油气井控的一般文章；美国化学品安全与危害调查委员会（USCSHIB）关于马孔多油气井、深水地平线钻井平台钻井平台爆炸和火灾的调查报告中执行摘要；USCSHIB 关于 Pryor Trust 7H-9 井气井井喷和火灾的调查报告；以及支持信。

在决定中，审理主任结论认为记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ 证据不足以证明[申]请人拟从事的特定工作具有超出其雇主的、达到 Dhanasar 分析框架第一项要件下国家重要性水平的影响。 ”审理主任进一步引用 Dhanasar 中的论述：“ 虽然 STEM 教学相对于美国教育利益具有实质性价值，但[在 Dhanasar 中]记录并未以优势证据表明申请人将从事会对更广泛的 STEM 教育领域产生影响的活动。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

在上诉中，申请人主张此前的石油钻探灾难已造成船员死亡；石油钻探禁令；环境损害；海产品稀缺并因此价格上涨；以及因海滩污染导致旅游业减少。申请人还主张，职业安全与健康管理局（OSHA）和安全与环境执法局已对防止石油钻探灾难表现出“ 特定兴趣 ”。例如，申请人引用一份 OSHA 文件，其相关部分称“ 训练有素的人员对井控活动至关重要 ”。申请人进一步主张，其学员与其他公司雇用的技术人员分享从申请人处学到的内容，从而间接使他们受益。申请人补充称，其“ 一直与国际钻井承包商协会

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

（IADC）合作，[已隐去]用于井控，供 IADC 在全球范围使用……[表明]其工作的真正国家乃至国际拟议影响更为显著。”

在判断国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、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“外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性的事业示例，以满足第一项要件，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实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。同上，第889-90页。

拟议的向同事和承包商教授井控技术的事业有利于申请人的雇主和承包商；然而，记录并未确立该事业如何如 Dhanasar 第一项要件所设想的那样，在申请人雇主及其承包商之外，具有雇用美国工人的重大潜力或产生实质性积极经济影响方面的更广泛影响。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。此外，申请人未通过可信证据确立其他公司的技术人员如何如其所称，通过其学员的二手培训间接接受其指导。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。

申请人在上诉中笼统地聚焦于钻井领域，并未涉及拟议事业的具体方面，以及计划活动的开展将如何产生更广泛影响、达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。此外，不良井控技术可能造成大范围灾难，这涉及教授技术人员如何防止此类灾难的实质性价值；然而，记录并未确立该具体事业在井控教学领域如何具有更广泛影响。同上。

我们注意到，上诉时提交的一封来自 IADC 的一页信函[已隐去]承认，“[申请人]（2017年对来自四家石油公司的主题专家小组）的贡献显著增强了[IADC]制定更广泛的 IADC 井控课程和[已隐去]的努力，而我们正在全球范围内使用该课程。”该信函进一步指出，“[申请人]（2017年）的贡献在广泛范围内惠及了我们的行业。”然而，记录并未确立申请人将前瞻性地为 IADC 井控课程和[已隐去]作出贡献。尽管申请人的专业知识和过往贡献涉及 Dhanasar 第二项要件的方面，但该信函并未涉及拟议的前瞻性事业如何如 Dhanasar 第一项要件所设想的那样在广泛范围内惠及该行业。同上。

总之，申请人未确立拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求国家重要性，因此不符合国家利益豁免资格。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免资格，或未在自由裁量权范围内以其他方式符合国家利益豁免的条件。

裁定：上诉被驳回。