JUL142023_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：26964686 日期：WL. 14, 2023

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）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人。见《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给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可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。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自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查。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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免将符合国家利益。

尽管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分析框架。Dhanasar 指出，对于被归类为EB-2类别的申请人，如其证明(1)非公民拟从事的事业具有

实质价值和国家级重要性，(2)该非公民处于有利地位能够推进拟从事的事业，以及(3)权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国，则USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于非公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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，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非公民本人。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假定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。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

A. 实质价值

审理主任认定，申请人未能证明其拟从事事业的实质价值，因为申请人拟从事的事业设想的是其继续受雇于其雇主，且申请人对拟从事事业的表述相互矛盾。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。Dhanasar 第889页。申请人最初将其事业描述为其雇主（一家大型油田服务公司）的“ 特别项目经理 ”，从事“ 储层表征 ”和“ 整合管理 ”。但申请人交替将其事业表述为“ 石油工程师 ”或“ 在石油工程领域 ”，从而给记录引入了不确定性。

据此，审理主任发出了补件通知（RFE）。1 在回应RFE时，申请人扩大了其拟从事的事业，声称其现在将担任“ 数字化转型、

1 申请人指出审理主任存在错误，提及“ 人力资源专业人员短缺 ”以及少数几处

自动化和运营经理 ”，在 “ 石油与天然气这一细分学科 ” 内运作。为支持上述主张，申请人在RFE回应中提交了一份新的I-140表格，其中包含新的职位名称 “ 数字化转型、自动化和运营经理 ” 、一份非技术性职位描述、申请人雇主为支持代表申请人提交的非移民申请而向USCIS提交的信函副本，以及143件列明的证据附件，其中包含申请人为支持其主张而引用的各类文件。2

拟从事的事业仅仅是永久无限期地延续其现有雇佣关系、且缺乏详尽描述的申请人，在证明其拟从事事业的实质价值和国家级重要性方面很可能面临重大障碍。但这并不排除作为申请人持续雇佣关系一部分而开展的、经充分描述和证实的拟从事事业，依据 Dhanasar 分析框架就国家利益豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求的自由裁量资格接受评估。3

本办公室与审理主任一样，对申请人描述其拟从事事业的方式存有疑虑。申请人对RFE的回应似乎确实扩大了申请人拟在其事业中开展的活动范围。申请人必须在提交申请时即确立其寻求之利益的资格。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。在回应RFE时提交的构成实质性不同事业的修订会引入模糊性，从而妨碍对拟从事事业的实质价值或国家级重要性的分析。但申请人此处的修订仅提供了更多信息以补充细节。记录显示，申请人扩展后的活动澄清了其在初始申请中描述的石油和天然气行业中的 “ 储层表征 ” 和 “ 整合管理 ” 活动。因此，申请人扩大拟从事事业活动描述的修订虽令人关切，但保留了申请人最初描述的拟从事事业的特征和性质。

本办公室面前的记录包含有关申请人拟在石油和天然气行业从事事业之特征的证据，该行业属于本办公室认定可证明

在补证通知（RFE）中不当使用代词的问题。我们已注意到并考虑了审理主任的错误，并认定这些错误未影响本事项的最终决定。
2 申请人在上诉时主张，审理主任的补证通知和决定违反了《行政程序法》（"APA"），因为它们是"套话且自相矛盾"的，并且"完全没有讨论"申请人提交的大量证据。首先，申请人未指明审理主任据称违反的《行政程序法》的任何具体条款。此外，申请人以宽泛笼统的措辞质疑补证通知和拒绝通知的内容，而未指明任何具体实例。补证通知和拒绝通知均对申请人的证据进行了个别考量。例如，审理主任在补证通知中具体详细地讨论了申请人申请支持信的内容，概述了申请人的主张。在拒绝通知中，审理主任包含了对记录中提交的推荐信的考量。因此我们认定审理主任遵循了8 C.F.R. § § 103.2(a)(8)和103.3的适用法规。
3 我们注意到，在本程序进行期间，申请人的雇主已从其最初工作的大型油田服务公司变更为新雇主，该新雇主是大型油田服务公司与大型工业自动化和数字化转型公司之间的合资企业。尽管雇主变更，申请人的事业保持不变。

具有实质价值的事业。记录通过引用独立学术文章和媒体支持了申请人拟议事业的实质价值。因此我们撤销审理主任的认定，并认定申请人的拟议事业具有实质价值。

B. 国家重要性

审理主任认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，因为申请人未证明拟议事业的更广泛影响或其潜在积极经济效应。基于以下理由，我们同意。

在Dhanasar框架下确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟从事的具体事业"。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出"我们寻找更广泛的影响"，并且"一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。"同上。我们还指出"一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。"同上at 890。在Dhanasar框架下确定国家重要性时，关键的是拟议事业是否具有潜在的前瞻性影响，其更广泛的影响达到国家重要性的水平。因此，被审查的不是非公民将填补或履行什么职责或什么职业，而是其结合职业和职责的实际计划。

如上所述，申请人的拟议事业是继续其作为"数字化转型、自动化和运营经理"的职业生涯，在石油和天然气领域与美国公司合作。申请人通过引用其简历中所述的以往专业经验、奖项和认可，将其资格植根于Dhanasar框架第一项要件之下。申请人提交了个人陈述以及来自以往同事的几封推荐信，描述了申请人在受雇期间完成的工作，以支持其工作在拟议事业中的潜在前瞻性影响。他们还提交了许多证书，声称支持其在事业领域子学科中的技能。并且他们提供了一份来自[已隐去]俄勒冈州[已隐去]大学机械工程[已隐去]副教授的咨询意见。

在上诉时，申请人称其拟议事业的国家重要性直接源于其跨越二十五年职业生涯中所获得的工作和成就。申请人主张，国家重要性广泛地涉及其在事业领域继续工作的潜在价值。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见举证责任的定义

4 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

来自Black's Law Dictionary（第11版2019年）（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证词等形式提供证据，遵守适用的法定、法规和政策规定，足以使问题在实质审查基础上得到裁决。

申请人对某事业的描述中的缺陷，在审查其引入记录的证据和论点后显而易见。申请人的证据和论点无法帮助其承担举证和说服责任，因为其与Dhanasar框架第一项要件下拟议事业的国家重要性无关。

申请人强调，其对拟议事业的执行将因其过去25年在该领域的持续工作而将其提升至国家重要性水平。申请人称其以往工作经验和成就使其在拟议事业中的工作可能取得有利于美国国家利益的结果。在上诉时，申请人实质上试图说服我们，其在石油和天然气行业多年逐步积累的经验将使其在美国拟从事的任何事业提升至国家重要性水平。他们还强调其迄今为止在其领域的"突出地位"和"重要性"。但申请人的主张不具说服力。申请人的论点凸显了对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。第一项要件关注的是拟议事业；而非申请人对该拟议事业的执行。因此Dhanasar框架不关心拟议事业成功的可能性或申请人以往在其事业领域的从业时间。申请人关于其拟议事业以往成功表现的主张，以及其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明Dhanasar框架第二项要件下的资格。因此，申请人关于其迄今为止成功职业生涯的主张，以及其成就和认可的证据和信息，与审查其在Dhanasar分析框架第一项要件下的资格无关。

申请人的就业验证和就业信函未反映拟议事业如何涉及国家重要性，因为这些信函侧重于申请人过去的工作。在Dhanasar第一项要件下评估拟议事业的国家重要性时，我们关注的是其潜在的前瞻性或未来影响。申请人证明以往类似工作并不影响拟议事业基于其国家重要性的潜在前瞻性影响。

此外，申请人引入记录的各种离散科目证书，如GO HSE、审计、管理和颠覆性战略，并未阐明该事业的国家重要性。申请人获得的证书与其作为个人及其自身核心技能的个人发展有关。拟议事业的国家重要性独立于申请人的技能之外。5

5 如前所述，申请人的教育、技能和知识是Dhanasar第二项要件下评估的相关要点。

USCIS可自行裁量，将作为证据提交的大学、专业组织或其他来源的陈述用作咨询意见性质的专家证言。见 Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信函并非资格认定的推定证据。同上。申请人提交的咨询意见也未说明申请人的拟议事业如何上升到国家重要性。撰写人主要将其分析集中于申请人在其前雇主处过去履行开发和扩展职责的表现。但当咨询意见确实评估该事业的国家利益时，其以含糊或概括性的结论来谈论。例如，撰写人主张申请人的事业具有“ 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 ”。但撰写人并未指明具体的经济弱势地区。尽管撰写人通过概述石油和天然气行业的显著地位和影响力，指明了申请人在其拟议事业中将承担的具体职责和行动，但未引用任何权威依据来支持其主张，即申请人履行拟议事业对其雇主以涉及国家利益的方式影响了更大的石油和天然气行业。此外，撰写人通过将申请人履行该事业与“ 保持燃气价格低廉 ”和“ 减少当前石油和天然气行业就业趋势的影响，这可对工人产生重大社会福利，因为失业与压力增加、社区紧张、无家可归、抑郁和焦虑相关联 ”相联系，强调了拟议事业对社会福利或文化或艺术丰富的影响。撰写人再次未描述其在石油和天然气领域为单一公司实体所做的工作如何能以援引国家利益的方式保持燃气价格低廉或降低失业。撰写人提到土地管理局、能源信息管理局、通胀削减法案倡议，以证明申请人的事业影响了政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。但撰写人对政府倡议的描述和引用是愿景性的、宽泛的和笼统的。记录未反映申请人继续其作为“ 数字化转型、自动化和运营经理 ”在石油和天然气领域与美国公司合作的职业生涯的拟议事业将如何确保土地管理局陆上石油和天然气活动得以执行。记录未解释申请人的拟议事业如何影响了内政部与通胀削减法案相关的职责。石油和天然气这样一个广阔领域有许多组成部分和方面可能涉及国家利益。位于具有国家利益组成部分或方面的广阔领域内的事业并非默认具有国家重要性。撰写人未通过指明其更广泛的影响或任何可归功于其的积极经济影响，来解释申请人拟议事业的潜在预期影响。因此我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

由于所认定的理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于根据Dhanasar其余分支的资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对不必作出即可达致其结果的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一分支。因此我们认定其未证明其有资格或以其他方式值得获得对工作邀请要求即劳工证的国家利益豁免。据此，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。