JUL262024_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：32459774 日期：2024年7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（国家利益豁免）

申请人是一名石油和天然气行业的经济学家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，以及对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但未证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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

要符合EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得行使自由裁量权，豁免“符合国家利益”的工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但 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 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，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性质）。

• 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在回应审理主任补充证据要求时提交的个人陈述中，申请人称其是一名经济学家，打算作为美国公司的雇员或作为独立顾问在石油和天然气行业工作。申请人解释说，他的知识和经验“ 在我们向更清洁能源替代品转型的过程中极为宝贵 ”，并且他“ 将引导美国能源公司应对复杂的监管环境和市场动态，确保该转型不仅对环境负责，而且在经济上可行 ”。

申请人提交的证据显示其持有相当于美国工商管理硕士学位的学历。审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，他是否符合国家利益豁免工作要求的资格并值得该豁免。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。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前瞻性影响。同上 at 889。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上 at 889-90。审理主任认定，申请人未证明其拟议事业将对其领域产生超出其未来咨询服务或雇主范围的更广泛影响。

在上诉中，申请人主张其在经济建模、战略规划、项目管理和能源市场分析方面的工作将超越对其雇主或客户的利益，影响液化天然气（LNG）和能源行业。申请人进一步主张其拟议事业具有广泛影响，与国家在能源转型、经济稳定和环境管理方面的紧迫需求相一致。申请人提交了与其领域和职业相关的文章，包括讨论LNG、LNG行业、LNG供应链、LNG投资潜力、LNG市场、LNG价值链经济学、经济学家、石油和天然气项目经济学、石油和天然气行业变革管理、对经济学家的需求、美国经济学家人口统计和统计数据、经济学在商业中的重要性、到2050年全球天然气展望、COVID-19与油价灾难、为何化石燃料如此难以戒除、化石燃料在可再生能源发展中的关键作用、石油和天然气行业劳动力短缺、石油行业的环境影响、石油和天然气行业的增长以及可再生能源面临的全球挑战的文章。这些文章证明了石油和天然气行业及经济学的重要性，但并未涉及申请人的拟议事业。本办公室对国家重要性的评估并不侧重于某一行业或职业的一般重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上 at 889。在此，没有任何文章提及申请人，或以其他方式论述其拟议事业的潜在前瞻性影响。

2050年全球天然气展望、COVID-19与油价灾难、为何化石燃料如此难以戒除、化石燃料在可再生能源发展中的关键作用、石油和天然气行业劳动力短缺、石油行业的环境影响、石油和天然气行业的增长以及可再生能源面临的全球挑战。这些文章证明了石油和天然气行业及经济学的重要性，但并未涉及申请人的拟议事业。本办公室对国家重要性的评估并不侧重于某一行业或职业的一般重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上 at 889。在此，没有任何文章提及申请人，或以其他方式论述其拟议事业的潜在前瞻性影响。

申请人还主张，其提升企业业绩和盈利能力的技能和经验表明其有潜力对美国经济产生重大影响。申请人声称，其在驾驭复杂LNG市场方面的经验表明他能为美国能源行业带来重大利益，从而有助于国家更广泛的经济目标。然而，申请人未具体说明其拟议事业将如何具有雇用美国工人的重大潜力或其他超出其对个别雇主或企业服务的重大积极经济影响。见同上 at 890（讨论雇用美国工人的重大潜力和其他重大积极经济影响作为国家重要性的指标）。

申请人进一步主张，审理主任对其推荐信的评估含糊不清，而这些信件将其潜在影响置于国家层面加以说明。申请人提交了雇主和同事的信件，证明其过去的成就。例如，N-S-O- [2] 称申请人与他共事，担任一个转型项目的项目经理，该项目为I I
I l，并表示“ 无疑将对客户企业产生重大影响，帮助他们发现漏洞和改进机会 ”。D-O- 赞扬申请人在l I担任经济学家的工作，并表示相信申请人将“ 确保美国本土LNG公司和服务提供商继续生产LNG，以满足美国居民的需求 ”。尽管他们赞扬申请人过去的成就并对其为美国公司做出贡献的能力表示信心，但N-S-O-和D-O-并未讨论申请人的拟议事业将如何超越其未来美国雇主或客户范围，以与国家重要性相称的方式影响石油和天然气行业。比较同上 at 892（指出Dhanasar提交了证明性专家信件，描述其具体研究与美国战略利益相关的重要性）。

A-K-和A-A-赞扬申请人在____成功运用Cadence方法论，但他们并未表明申请人开发了该方法论或对其领域做出了超出其为I I工作的其他贡献。申请人还提交了他撰写的关于对冲通胀等各种主题的文章，但他未提交证据表明这些文章被他人引用、以其他方式影响其领域，或表明他未来将撰写任何有助于其在美国领域内贡献的文章。见同上 at 889（讨论改进制造工艺或医学进步作为特定领域内国家甚至全球影响的例子）。

[2] 本办公室使用姓名首字母以保护所提及个人的隐私。

D-M-表示，申请人的“ 经验在美国LNG行业将非常适用，尤其有助于推动更多LNG项目进入FID[最终投资决定]。 ”I-A-表示，通过“ 帮助企业有效应对能源转型 ”，申请人“ 能够在全球变革时代支持美国经济的韧性和竞争力。 ”Y-O-赞扬申请人在l I的工作，并表示“ 由于LNG和天然气对美国能源结构的重要性，他将对美国经济具有巨大价值。 ”D-M-、I-A-和Y-O-证明了申请人的重要资质和潜力，但他们没有具体说明申请人的工作将如何超越个别雇主和客户，从而更广泛地影响其领域。参见同上，第889页（解释“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，记录并未显示申请人拟议的事业能够充分超越其潜在雇主或客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域。

申请人未能证明其拟议的事业具有雇用美国工人的重大潜力、具有其他重大积极经济影响、在其领域内具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他广泛影响。

申请人的书面论证意见包含一个题为“ APA违反 ”的部分，其中他概述了《行政程序法》（APA），但未指明他声称审理主任违反了APA的哪一条款。申请人主张，审理主任的证据请求和拒绝包含“ 矛盾、任意和模板化的陈述 ”，且对所提交证据的讨论甚少。当USCIS对申请进行有理由的考量并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。参见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另参见Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；以及Kazemzadeh v. US. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)。对记录的重新审查显示审理主任的最终裁定没有错误。

C. Dhanasar框架的其余要件

申请人未能证明其具体拟议事业的国家重要性，因此不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对申请人在Dhanasar框架第二和第三项要件下资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，他未能证明她

有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下获得对职位offer要求的豁免。

裁定：上诉被驳回。

5