JUN112024_14B5203 · 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

案卷编号：31109455 日期：2024年6月11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）

申请人寻求第二优先移民分类，以及附属于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，认定豁免所要求的工作邀请并因此豁免劳工证不符合国家利益。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，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。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基础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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“国家利益”一词，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）可作为酌情事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合高等学位专业人士的资格，并进一步认定申请人的拟议事业具有实质价值，但未充分满足 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。基于我们对记录的重新审查，我们认定申请人未充分证明其拟议事业在第一项要件下具有实质价值和国家重要性。具体而言，我们认定申请人就其拟议事业的实质性质提交了不充分且不一致的证据。虽然我们可能不会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。

申请人在申请第6部分表示“ 参见支持文件以了解事业描述 ”。在初始提交中，申请人提交了一份题为“ 通过重新设计废水收集井防止含水层污染以减少环境影响 ”的文件。在该文件中，申请人简要解释了水力压裂（fracking），这是一种用于从先前无法开采的岩层中提取天然气或石油的技术。申请人解释说，压裂是通过在高压下注入混合有固体和化学物质的水来实现的，但因此，受污染的水会被处理以去除污染物。申请人进一步解释说，尽管压裂对石油和天然气行业极其重要，但也必须采取措施减轻环境影响，“ 本项目旨在提供一种替代方案，以消除通过向废水收集井注水而污染含水层的可能性。 ”申请人指出，如果受污染的水未达到可再利用所需的条件，水将被重新注入地下，这可能污染重要的水体。申请人进一步表示，“ 拟议项目恰恰在于通过重新设计收集井、将其带到更大深度、使注入位置远离产层来为这一问题提供解决方案。 ”他还解释说，在墨西哥有非常适合废水注入的岩层，因此需要进行“ 尺寸大于拟开采区域的高分辨率地震勘测 ”，“ 一旦对地层进行了表征，将确定注入的目标深度。 ”随后将开始井的设计和施工。在一份单独的个人陈述中，申请人解释说他的项目将在位于宾夕法尼亚州、弗吉尼亚州和俄亥俄州的[已隐去]进行。[1]
针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份题为“ 拟议事业的详细描述 ”的文件，其中用一段话解释了拟议事业，申请人将“ 利用我在工程、石油

[1] 参见 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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

种植、钻井项目和环境影响评估方面的丰富经验，以创新、改进和转变美国的石油开采流程，以提高其经济回报，同时减少环境影响。”他进一步表示，他将专注于防止压裂造成泄漏或污染的新技术，优化和改进美国的压裂技术，并通过在相关会议上的出版物和演讲传播他的工作。

在针对RFE的个人陈述中，申请人解释说其拟议事业是在美国担任设计专家和/或创办一家公司，通过设计和实施先进的钻井和生产技术来帮助能源行业降低成本，从而最大限度地减少浪费和污染。他还指出美国石油和天然气行业缺乏领导者。此外，申请人表示他将在位于德克萨斯州的机遇区开展其专业工作。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大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。”Id. at 890。

在此，申请人拟议事业的性质不明确。尽管申请人提供了关于压裂过程的一般信息，包括后果以及实现更可持续过程的可能解决方案，但申请人未清楚解释其拟议事业。例如，在初始申请中，申请人表示他将从事一个防止含水层污染的项目。然而，申请人未解释他是通过创办自己的公司、作为其他公司的顾问，还是作为某公司的雇员来从事该项目。此外，该项目包括多个步骤，如组织地震勘测、确定新井应位于何处、设计新井、管理项目等等。申请人未解释他在该项目中的角色，例如，他是咨询整个项目、运行地震勘测、成为建造井的工程团队的一员，还是开发和实施解决方案。申请人未以任何细节解释其在这个非常大型项目中的角色。此外，申请人表示项目将在宾夕法尼亚州、弗吉尼亚州和俄亥俄州进行，但他未解释其在该项目中的拟议事业将如何跨越三个不同的州。

此外，针对审理主任的补证通知（RFE），申请人提供了关于其拟议事业的额外证据，该证据提供了一些新信息，但仍未充分解释其拟议事业。例如，申请人称其将作为设计专家为公司和/或在美国创建一家公司提供帮助。尽管其称将作为设计专家工作或创建一家公司，其仍未提供关于其在压裂过程中作为设计顾问或公司所有者的具体角色的充分信息。此外，申请人称其将从事新颖技术工作，但未充分解释这些技术以及它们如何具有新颖性且在美国无法获得。此外，部分新信息与初次申请时提交的信息直接冲突。例如，在回应补证通知时，申请人

称其将在德克萨斯州工作，这与其此前称将在位于宾夕法尼亚州、弗吉尼亚州和俄亥俄州的项目上工作的陈述直接冲突。

我们认可申请人提供的关于石油和天然气行业在美国重要性的文件。然而，在确定拟议事业是否具有重大价值或国家重要性时，相关问题不是申请人将从事的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（“ '事业'一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。 ”）仅仅受雇于某一职业并不构成本程序意义上的事业。Id.

重要的是，申请人未提供足以说明其将如何实现在美国压裂过程中提供新颖技术这一目标的充分信息。此外，如前所述，除对压裂过程及环境影响可能解决方案的一般性描述外，申请人未提供关于其拟议事业的充分信息。其也未清楚解释其将在美国何处工作，因为记录提供了不一致的信息。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致和模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

记录中的证言证据，如推荐信，未分析申请人的具体拟议事业或提供其影响的证据。相反，它们概述了其在先前雇佣中对行业所作的贡献，以及关于其有潜力进一步增强压裂过程中工程的一般性主张。记录未包含足以认定其具体拟议事业的影响将达到国家重要性水平的证据基础。

在没有关于其具体拟议事业以及其将如何在美国运用其知识和经验的更多信息的情况下，申请人未充分确立其拟议事业，使我们无法认定其在美国的工作将具有重大价值和国家重要性。在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体拟议事业，以根据Dhanasar第一项要件确定其是否同时具有重大价值和国家重要性。申请人负有以优势证据证明其符合所寻求利益的资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅凭证据数量而应凭其质量来确定。Id. 申请人在此未做到这一点。

申请人在上诉中主张，审理主任未处理所有证据，构成滥用自由裁量权，并援引Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)作为支持。然而，Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，Buletini判决也未表明，如果未对每项证据提供个别分析，[已隐去]即滥用其自由裁量权。当[已隐去]对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，其将不

被要求具体处理申请人提出的每一项主张，也无必要处理申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（援引Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。我们认定，记录反映出审理主任在整体上考量了所有证据，尽管审理主任未逐一处理每项证据。

由于我们无法具体确定申请人的拟议事业，我们同样无法评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求。一般而言，我们考察记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。在此，虽然申请人的初始陈述反映其打算参与一个改善压裂环境条件的项目，修订后的陈述表明其打算提供咨询或创办公司并实施新颖技术以改进压裂过程，但其未提供充分信息和证据以证明任一事业的预期影响达到国家重要性水平。此外，申请人未充分证明其拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济影响。申请人主张石油和天然气行业在直接和间接创造就业方面发挥重要作用。然而，其未提供与可能由其拟议事业产生的经济影响相关的具体信息或数据。

由于申请人未提供关于其拟议事业的一致信息，我们无法认定其满足Dhanasar先例决定的第一项要件。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其根据Dhanasar分析框架第三项要件资格的上述论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未确立其有资格或否则在自由裁量上应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。