JUN212024_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：30663091 日期：2024年6月21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并购专业人士，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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

为符合 underlying EB-2 签证分类的资格，申请必须首先证明其是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。该法第203(b)(2)(A)条。

高级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在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)。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须随后证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作要求进行裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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）可作为裁量事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

A. EB-2 分类

申请人是石油和天然气行业的并购专业人士。他提交了____工商管理硕士学位的文凭和成绩单。
I I 审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，本办公室同意。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人“ [i]ntends to perform ... duties in an executive role with a U.S. private equity fund, investment bank, management consulting firm or analytic agency that engages in, or advises on, Mergers & Acquisitions (M&A) in the international oil and gas sector. ”记录包含有关石油和天然气行业当前面临的问题及其对经济影响的行业文章和报告。本办公室认定申请人的拟议事业具有实质价值。

2. 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。审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，因为申请人未提供拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性。在上诉中，申请人主张，“ [a] review of the Proposed Endeavor set forth in the Initial Submission shows it is, in fact, highly detailed, with 12 separate bullet points, explaining the duties .... ”这些职责是在初始律师信中提交的，但其国家重要性未得到独立和客观证据的进一步佐证。本办公室指出，未经证实的断言不构成证据。见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ brief、motion 或 Notice of Appeal 中的陈述不是

[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）的意见，认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

证据，因此不享有任何证据权重 ”）。在补证请求（RFE）中，审理主任要求单独提供拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性。然而，记录未显示在回应 RFE 时提交了单独的详细描述或其他类似证据。相反，申请人的回应包括律师陈述和额外的专家意见信。如上所述，所提交的拟议事业描述不足以构成证据，申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其断言。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。此外，在确定国家重要性时，本办公室侧重于 “ the specific endeavor that the foreign national proposes to undertake. ” Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。即使本办公室考虑这些职责，它们也不足以确立具体事业。例如，职责包括 “ us[ing] expertise in the financial aspects of M&A deals in the oil and gas industry to identify and vet entities for the U.S. company to acquire or partner with. ” 他后来主张申请人的 “ ultimate goal is to help further develop the U.S. oil & gas industry in order to enhance U.S. energy security, reduce costs of oil and gas for both commercial and consumer use; create thousands of jobs, and substantially increase U.S. GDP through providing the U.S. with secure access to reliable sources of oil and gas resources. ” 虽然这些是可嘉的目标，但记录未包含足够的细节和证据来证实其主张。

审理主任认定所提供的行业文章和报告提供了有用的背景信息，但对确定国家重要性价值有限。申请人主张记录中的行业文章和报告与拟议事业的国家重要性高度相关。他表示，这些文章 “ confirm the value of ... the Proposed Endeavor ” 在上述领域，如增加美国 GDP 和创造就业。如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于 “ the specific endeavor that the foreign national proposes to undertake. ” 同上。本办公室认可该行业的价值和重要性；然而，在该行业工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人不当依赖行业的重要性来确立其拟议事业的国家重要性。尽管行业报告和文章提供了有关该行业的信息；但没有足够的书面证据证明具体拟议事业对该行业的更广泛影响，申请人的拟议事业不符合 Dhanasar 框架第一项要件的 “ 国家重要性 ” 要素。

记录包含数封由申请人所在行业专业人士撰写的信件，证明其资历、教育和经验。例如，有一封信详细描述了申请人成功完成的一项具体复杂谈判交易。另一封由了解申请人在该领域声誉的人撰写的信称，申请人是 “ [a]mong the most prominent M&A professionals in the oil and gas and capital market sector in Russia ”，并且是 “ leading figure in the Russian oil & gas market. ” 一位前同事将他描述为 “ [w]idely recognized by various industry leading experts to be one of the best oil & gas M&A experts in his field. ” 申请人主张，记录其经验和过去成功的信件证明其拟议事业具有国家重要性，因为他 “ [l]ikley to succeed at the same or similar level in the U.S. based on his expertise in the field .... ” 然而，申请人过去成功和经验的证据与 Dhanasar 第二项要件的分析相关，即申请人是否处于有利地位以推进该事业。它不能确立拟议事业的国家重要性，因为其重点在于申请人的资格而非事业的前瞻性影响。

因此，申请人过去经验的证据，即使成功，也不足以确立拟议事业的国家重要性。

同样，申请人援引网络安全与基础设施安全局（CISA）的声明：“ [若]没有稳定的能源供应，健康[sic]与福祉将受到威胁，美国经济将无法运转。 ”申请人随后称，他“ [对]能源资源有深入的了解，并有能力审查这些潜在资源。 ”这同样涉及他的资历、教育和经验，这些与第二项要点的分析相关，但与国家重要性无关，因为其论证的重点是申请人的资质，而非该事业的前景影响。

审理主任认定，申请人未能证明其事业具有Dhanasar案所述“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Dhanasar案，第890页。申请人援引记录中同事和专家的来信，这些信件称其拟议事业有可能带来“ 数百个（或更多）新的美国就业岗位，并为我们国家带来巨大的积极经济效益 ”。他表示这些预测基于其经验。如上所述，过往经验不足以证明拟议事业的前景影响。此外，记录中缺乏一份列明详细拟议成果的计划。它以非常笼统的措辞谈及创造就业，但缺乏具体性。例如，没有关于其具体拟议事业将创造何种类型的工作、在何处创造、将如何影响经济以及是否将影响经济萧条地区的信息。尽管记录显示该行业在成功时往往会产生经济影响并创造就业，但记录缺乏关于申请人拟议事业的具体细节以及他打算如何创造就业和影响经济。

审理主任认定，申请人的事业没有超出其雇主范围的影响，申请人称这一认定“ 缺乏依据、错误且属结论性 ”。如上所述，记录中未包含详细的拟议事业陈述，也未确立其前景影响。该陈述确实列出了一些拟议职责，例如“ [制定]并实施无机[原文如此]政策以支撑我雇主的整体战略 ”或“ [审]查各类交易的合同条款，以确保符合适用的地区、国家和国际法律及条约 ”。记录显示了申请人所在行业的广泛影响；然而，它并未确立该具体拟议事业在其潜在雇主之外的广泛影响。同样，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。因此，由于记录未确立申请人具体事业的更广泛影响，我们同意记录未确立拟议事业将产生超出其潜在雇主的更广泛影响。

虽然我们未逐一讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要点，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回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Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-

，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未能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

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要点。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未能证明其有资格或依裁量权本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。