MAR122021_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：10087283 日期：2021年3月12日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名石油工程师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《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驳回了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

要确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作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) 属于持有高等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，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免-

(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)项关于外国人在科学、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) 中确立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）可行使裁量权2，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；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。在确定拟从事的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从事的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从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；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，权衡之下，豁免工作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可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设

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)。
2 另见 Poursina v. USCIS，No. 17-16579，2019 WL 4051593（2019年8月28日）（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格。审理主任还认定申请人已证明拟从事的事业满足 Dhanasar 分析框架中第一项要件的实质性价值部分。审理主任的决定随后讨论了所提交证据的不足之处，并就申请人为何不满足第一项要件的国家重要性部分提供了充分论证的说明。

因此，在考虑全部记录（包括上诉中提出的论点）后，我们采纳并维持审理主任的决定，并附以下评论。4 参见 Matter of P. Singh, Attorney，26 I&N Dec. 623 (BIA 2015)（引用 Matter of Burbano，20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Chen v. INS，87 F.3d 5, 7-8 (1st Cir. 1996)（“ [I]f a reviewing tribunal decides that the facts and evaluative judgments prescinding from them have been adequately confronted and correctly resolved by a trial judge or hearing officer, then the tribunal is free simply to adopt those findings ”），前提是该法庭的命令反映对案件的个别关注）。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。我们进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ [a]n undertaking may have national importance for example, because it has national or even global implications within a particular field. ”同上。我们还指出，“ [a]n endeavor that has significant potential to employ U.S. workers or has other substantial positive economic effects, particularly in an economically depressed area, for instance, may well be understood to have national importance. ”同上 at 890。

在本案中，申请人的拟从事事业是“ 继续其在美国作为石油工程师在能源部门油气行业的职业生涯 ”。在上诉中，申请人并未提供额外证据以克服审理主任的结论，而是再次讨论其教育和经验，包括他所从事的具体项目及其雇主颁发的奖项。他还提及一封推荐信，赞扬申请人的专业知识及其先前的研究和演示，“ in which he proposed improvements in oil well [已隐去] areas. ”尽管申请人声称“ [b]usiness internal process/systems mainly get disseminated throughout the industry ... through business events, symposia, conferences, word of mouth, ... etc. ”，并且所有这些方法“ contribute to a particular innovation getting spread and adopted by important players in the field ”，但记录中缺乏足够文件证明其拟议改进对该领域产生了何种影响（如有），这些改进是否

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管我们可能未讨论所提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

已被他人采用，5 或他负责的哪些具体原创创新已被其他公司实施。此外，申请人的工程专业知识和先前项目的成功记录是 Dhanasar 第二项要件下的考虑因素，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转向该外国国民 ”。同上 at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟从事工作的国家重要性。

申请人的陈述反映其意图为其雇主提供有价值的服务和专业知识，同时附有一般性主张，例如“ 由于其专业活动的连锁效应，他的工作职能将为美国带来实质性的积极经济机会 ”，“ 其拟议事业将促成石油和天然气的生产，并在美国各地及国外进行分销和购买 ”，以及其“ 拟议工作使商业收入最大化，并最终在全国层面上增加美国的资金流动——从而为美国国内生产总值做出贡献 ”。他还主张，“ 鉴于能源行业在美国乃至全球的重大经济影响，其拟议事业无疑具有国家重要性 ”，并且“ 近期石油和天然气生产的繁荣因此为美国带来了明显的经济利益 ”。然而，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们着眼于记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据，而非其行业的重要性或经济利益。申请人未提供充分证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业（而非整个能源行业）具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济影响。在没有关于其未来工作直接可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示申请人的项目对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其雇主及其项目，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业。他也未证明其拟议开展的具体工作提供有助于石油和天然气行业进步的原创性创新，而非仅影响涉及其公司的项目，或对其领域具有更广泛的影响。基于上述所有理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性（如Dhanasar先例决定第一项要件所要求），申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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关于其余问题的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出

5 尽管申请人主张一项引用，但申请人未提供引用文章的副本，我们仅能在所提供的互联网地址获取摘要。因此，我们无法确定该引用的重要性。

认定”）；see also 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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量本应获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。