# MAY202024_03B5203 · 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：31094041 日期：2024年5月20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）

申请人是一名石油工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份或作为具有特殊能力个人获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。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进行国家利益豁免。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）可以授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请。审理主任认定申请人未能证明其符合国家利益而值得对工作邀请要求进行自由裁量豁免。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)。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。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其符合国家利益而值得对工作邀请要求进行自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益

豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人拟在美国担任石油工程专家。审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。本办公室同意审理主任的认定。 [2]

然而，审理主任认定申请人未能证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有实质价值或具有国家重要性，此为 Dhanasar 分析框架第一项要件的要求。虽然审理主任认定申请人已证明其根据 Dhanasar 第二项要件处于有利地位以开展该事业，但其未能证明权衡之下豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国，此为 Dhanasar 第三项要件的要求。经重新审查，申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。 [3]

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于申请人拟开展的特定事业。该事业的价值可以在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。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。

作为为油气运营商服务的石油工程专家，申请人表示其工作将侧重于“ 以成本效益和环境可持续的方式开采碳氢化合物，以满足美国日益增长的能源需求和能源安全。 ”通过利用其使用数字技术的经验，其表示打算“ 在周期时间和风险方面实现显著降低，加速回报和生产力，同时可衡量地减少排放、碳足迹和成本……因此，其工作拟在经济和环境两方面均有利于国家利益。 ”除拟与油气运营商开展的工作外，其打算继续通过石油工程师协会和其他美国机构担任行业

[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 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

[2] 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其文凭、学业成绩单、学历评估和就业证明信。记录显示其持有相当于美国学士学位的外国同等学历，随后在其专业领域拥有超过五年的逐步提升经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

[3] 虽然本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

专业人士和学生的导师和技术顾问。作为导师和技术顾问，申请人将“ 就数字技术采用的前提条件和学科要求，为科学、技术、工程和数学（STEM）领域的学生提供咨询支持和指导。 ”最后，其将通过其慈善基金会参与面向高中学生的教育工作。经重新审查，申请人已证明其拟议事业具有实质价值。本办公室撤回审理主任的相反认定。

在认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性时，审理主任指出申请人未能提供足够详细的其事业计划，以证明其有可能对该领域产生与国家重要性相称的广泛影响。由于申请和申请人的陈述缺乏其拟议工作的细节，审理主任假定其打算担任石油工程师和管理人员，并认定其未能证明其工作将超出其潜在雇主而对行业产生更广泛的影响。经重新审查，申请人未能证明其拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了 Dhanasar 中规定的标准，且未能充分评估证据。申请人对审理主任指出其未提交拟议事业细节提出异议。其重申打算“ 利用其专业知识与全球各地的油气运营商合作 ”，解释其设计先进数字解决方案的专业经验将“ 有利于碳计量、协助碳捕集和减排机制、安全改进、在降低风险水平下的运营可靠性以及降低单位开发成本。 ”其声称其帮助美国实现碳足迹减排目标和实现清洁能源安全的工作将有利于美国经济、能源供应和环境。为支持其主张，申请人辩称其提交了“ 大量书面证据 ”证明其工作如何具有国家和全球影响、将广泛增进社会福利，并与美国政府实体的目标一致。

申请人的上诉主要依赖其陈述、文章和报告，以表明其作为石油工程专家的工作将对石油行业产生更广泛的影响，并为美国带来环境、经济和社会效益。申请人声称其陈述充分详细地说明了其拟议事业及其具有国家重要性的依据。

然而，申请人并未着重于论证其事业具有国家重要性，其陈述主要集中于其在该领域的经验。例如，在其更新的陈述中，申请人声称：“ [我]与全球石油和天然气运营商合作的深厚专业知识，将对美国的石油和天然气及能源行业具有极其重要的意义；解决能源困境并确保更清洁能源的可持续生产。 ”他还声称，其在“ 数字解决方案应用 ”方面的经验将有利于执行“ 具有更高投资回报 ”的项目，这将帮助美国减少碳足迹并实现清洁能源安全。申请人依赖其专业知识和经验来确立其拟议事业的国家重要性，这是不当的。其专业知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人。 ”Id. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业是否在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。

申请人的陈述一般将其工作描述为“ 数字解决方案 ”，然而，他未充分详述此类数字技术解决方案，或他的事业与石油工程师通常从事的工作有何不同。例如，申请人未详述或确立其计划引入可能被该领域或行业其他从业者传播或采用的新技术或石油工程进步，也未以其他方式阐明他将如何为我国石油工业的发展作出贡献。相反，申请人一般强调利用其在数字技术项目上的经验来“ 对美国能源行业产生积极影响 ”。在没有进一步细节和证据的情况下，申请人未能证明其作为石油和天然气运营商的石油工程师专家的工作有可能对其领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

记录中包括其同事的推荐信，以表明其在石油工程领域的工作使其雇主、其客户和行业受益。这些信件证明申请人的技术知识及其在具体项目上的工作。例如，其现任雇主及其客户的信件将申请人的工作描述为岩石物理学家和客户项目经理，他在这些项目中成功提供了油气井的技术交付。其雇主及其客户证明申请人在解释环境中碳氢化合物并将这些发现整合到概念设计和油田开发规划中以实现正确井位方面的工作。申请人前雇主的其他信件也证明其在检测碳氢化合物进入井筒方面的技术专长，以及他的工作如何使客户及其项目受益。

然而，这些信件的内容也涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非论述申请人拟议事业的国家重要性。这些信件证明其技术能力和专业精神帮助了其雇主、同事和客户。它们描述了申请人在其雇主某些成功项目中的角色，包括他为确保高效和最大化油气采收而检测和评估碳氢化合物以实现正确井位的项目工作。我们承认申请人为其雇主及其客户提供了有价值的石油工程服务，但申请人未基于这些推荐信提供足够的信息和证据，以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

在Dhanasar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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。我们解释称，“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. 在此，记录中的证据主要集中于申请人在其前雇主处的工作，并未证明申请人的拟议事业将在石油工程领域产生所声称的国家或全球影响。

申请人进一步主张，其事业影响美国政府在描述中认为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题。其上诉引用了能源

报告，以表明美国是世界领先的石油和天然气生产国以及该行业预期的增长。鉴于油气生产需求的预期增长，申请人强调迫切需要生产更清洁的能源并降低二氧化碳排放。记录中包括有关美国因天然气消费增加而导致排放上升的文章和报告，以及美国政府支持清洁能源和减少碳排放的倡议。我们认可清洁能源对环境、经济和社会的整体益处，以及在相关职业中吸引合格专业人员。然而，作为石油工程师专家在油气田工作不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不侧重于某一行业的重要性或对某一特定行业工人的需求，而是侧重于“外籍人士拟从事的具体事业。”Id. at 889。

最后，申请人主张其拟议事业具有与Dhanasar案及我们另一先前决定中的申请人相似的国家重要性。他坚持认为其事业与Dhanasar案中“十分匹配”，该案被认定涉及支持军事和国家安全利益的美国政府倡议。虽然申请人称其拟议事业与Dhanasar案中受益人的事业相似，但他未充分解释其作为石油和天然气运营商的石油工程师专家的拟议工作如何与Dhanasar案中作为空气和航天推进系统研究员的受益人相似，除了各自涉及重要的政府问题之外。我们认可清洁能源对环境和经济的重要性；然而，申请人未充分详述其工作如何有可能提供所声称的益处。我们必须根据所提交证据的充分性，依据每个案件自身的事实作出裁决。Matter of Frentescu, 18 I&N Dec. 244, 246 (BIA 1982); Matter of Serna, 16 I&N Dec. 643, 645 (BIA 1978)。

本程序中的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“更有可能”或“可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人关于其与油气运营商合作将为美国带来减少碳足迹和更清洁能源安全之益处的主张，未通过独立和客观证据得以确立。在没有充分书面证据证明其作为石油工程师专家的拟议工作超越其潜在雇主及其客户，进而对领域或美国经济、社会或环境产生更广泛影响的情况下，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。申请人所声称的经济、社会福利和环境益处取决于众多因素，且申请人未在其石油工程工作与这些所声称益处之间提供充分的直接证据联系。因此，申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于申请人未按Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，他未证明符合国家利益豁免的资格。这一拒绝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申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和

机构无需对裁决结果不必要的问题作出认定”）；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，他未证明作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。