NOV042024_10B5203 · 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：34828417 日期：2024年11月4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，寻求作为持有高级学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，以及针对此EB-2移民分类所附工作要求国家利益豁免。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驳回了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的EB-2分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请和劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士类别成员或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，认定国家利益豁免的裁定本质上属于酌情性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

II. 分析

申请人于2023年9月提交了此申请。提交时，申请人是德克萨斯州I[已隐去]的石油工程领域博士研究生。2 在分析初始证据后，审理主任发出了补件通知（RFE），指出记录中的不足，申请人及时作出了回应。

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的EB-2分类资格。本办公室同意。上诉中的问题是申请人是否证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

A. Dhanasar框架的第一项要件

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。一项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。“ 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，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅列出工程师的职责和责任。同上。因此，本办公室将首先确定记录中所显示的申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业实质价值和国家重要性的证据。

B. 拟议事业

申请人的拟议事业在其初始个人陈述中有所描述，他解释称打算继续其关于调查和改进油井增产措施以开发基于增产剂的产品的研究，从而提高生产井的石油采收率，并减少与石油生产作业相关的废水产生和污染。申请人解释称，他将作为I[已隐去]的高级功能工程师开展其事业，该职位他目前担任。申请人描述称，在该职位上，他进行岩心驱替等实验，测量表面张力、界面张力、接触角和粘度，以增强井的返排和石油采收率。他进一步解释称，他将在

2 在上诉中，申请人提供了其文凭，显示他于2023年12月完成了博士学位。

同行评审期刊和会议上发表石油工程研究，并将利用I[已隐去]的商业渠道、外联和研究基金会网络来传播其研究。申请人在其补件通知回应中澄清，其关于调查和改进油井增产措施以开发基于增产剂的产品的研究、测试和评估侧重于“ 每年提供几种新产品，可添加到[其雇主]的销售工具中 ”，并且其当前就业职位“ 非常适合 ”帮助他推进拟议事业，因为这将使他能够开展产品研究，并在期刊上发表关于这些产品的成果，在会议上进行展示。申请人解释称，这将帮助其雇主接触更多客户以获得更多交易，从而增加收入和利润。申请人进一步指出，从长远来看，他计划拥有自己的公司，销售“ 绿色产品，主要是基于碳纳米管的产品，帮助石油和天然气公司生产更多石油 ”。在其补件通知回应中，申请人还表示，其拟议事业与其就业是分开的，但其就业证实了他“ 在[其]就业中推进拟议事业的承诺和能力 ”。

C. Dhanasar框架第一项要件的分析

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。如上所述，一项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。除其个人陈述外，申请人还提供了与石油行业、温室气体排放和应对气候变化的可持续能源相关的推荐信和新闻文章、报告及政府出版物。3 因此，本办公室同意审理主任关于该事业具有实质价值的认定。然而，尽管申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但基于以下原因，他未能证明其国家重要性。

如上所述，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，本办公室指出，“ 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具有国家甚至全球影响。 ”同上。在此，申请人主张其拟议事业的潜在预期影响在于，它将通过开发、推广和强调作为其研究一部分进行测试或评估的产品，支持石油工程领域努力开发更环保的石油和天然气开采技术。此外，申请人主张其拟议事业促进水力压裂环境健康方面的技术和产品进步，并涉及通过提供“ 新型非

3 申请人初始证据包括以下报告和文章：联合国“ 可持续发展目标 ”（2023年）。第七项目标是确保获得清洁且负担得起的能源，这是“ 农业、商业、通信、教育、医疗保健和交通发展的关键。 ”；Energy for Progress的出版物《天然气为全国提供可靠的电力基础》（2022年），讨论天然气作为关键能源；美国能源信息管理局的《随着发电结构从煤炭转向天然气，电力部门二氧化碳排放量下降》（2021年），讨论二氧化碳排放的减少；以及API的《碳纳米管——气候创新推动中潜在的游戏规则改变者》（2021年），关于碳纳米管在气候创新中的价值。针对审理主任的补件通知（RFE），他提供了：JRC科学政策报告《所有世界国家的温室气体排放》，2023年，讨论全球温室气体排放；白宫的联邦可持续发展计划（2021年12月），讨论政府在可持续发展努力中的作用；以及一篇关于碳纳米管作为气候创新潜在游戏规则改变者的文章，讨论莱斯大学与壳牌公司合作的研究。

有毒的有机替代品，用于压裂后堵水技术。”他主张其益处包括降低与压裂后相关的污染。此外，申请人主张他将同样推进其碳纳米管产品的研究，这些产品不像传统二氧化碳驱油方法那样渗入空气，以开发碳减排技术，并且碳纳米管是“下一代低碳材料和碳中和技术的构建模块”，具有一系列有价值的应用。最终，他主张目标是显著减少全球碳排放，由于温室气体增加，这具有国家重要性，并引用统计数据显示美国在2022年排放的碳量第二高。如上所述，申请人计划创办一家销售“绿色产品，主要是碳纳米管基产品，帮助石油和天然气公司生产更多石油”的公司。然而，记录并未确立这项工作将具有国家重要性，因为记录中的证据未在实质、相关或证明性上表明申请人研究、测试和评估的产品具有必要的国家甚至全球影响，或更广泛的影响，以致申请人研究、测试和评估这些产品的努力达到国家重要性的水平。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 375（主张为确定申请人是否在优势证据标准下满足其举证责任，我们考虑证据的质量、相关性、证明价值和可信度）。申请人还主张审理主任未将其STEM领域学位视为USCIS优先事项。然而我们注意到，许多旨在推进STEM技术和研究的提议努力，无论是在学术还是行业环境中，不仅与美国科学和技术利益相关具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。在本案中，申请人未能以优势证据有说服力地确立其提议努力（如下所述）将如何以符合国家重要性的方式影响STEM领域或行业。

申请人提供了多封支持其努力的信函。在评估Dhanasar博士提议努力的国家重要性时，我们给予“来自学术界、政府和行业高级职位个人的证明性专家信函，描述高超音速推进研究与美国战略利益相关的重要性”以及“描述美国政府对其具体研究兴趣的详细专家信函”重大权重。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 892。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作专家证言的咨询意见。见Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r. 1988）。然而，USCIS最终负责对外国国民的资格作出最终裁定，因此，提交这些支持信函并非资格的推定证据。Id.，另见Matter of D-R-，25 I&N Dec. 445, 460 n.13（BIA 2011）（讨论根据相关性、可靠性和整体证明价值可能给予专家证言的不同权重）。

申请人提交的信函未充分解释源自并受其研究、测试和评估约束的“新开发产品”将如何影响石油开采领域、石油行业或更广泛的国家或全球重要性事项。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 375。我们认可申请人的七封信函，它们一般谈及申请人努力的实质价值；然而，由于以下原因，它们不足以确立该努力的国家重要性。首先，没有一封信函涉及他已开发或打算在该角色中开发的产品（原文此处中断）

在该角色中开发的产品（原文续）的国家甚至全球影响或更广泛影响。Id. 此外，信函中对申请人过去研究和出版物的描述未充分描述该研究如何具有国家或全球影响，或如何涉及更广泛地上升到国家重要性水平的事项。Id. 例如，来自 和
的信函均描述了他的研究以及有机凝胶产品的创造，以及他对碳纳米管研究的专注，然而，这些信函均未描述代表其研究、测试和评估的产品如何在全国或全球范围内产生影响，或具有与国家重要性相称水平的更广泛影响。Id. 我们认可来自
I I的信函讨论了申请人参与创造的有机凝胶目前正在使用；然而，该信函对产品使用的描述未在实质、相关或有说服力上详述该凝胶使用对国家重要性事项的国家甚至全球影响或更广泛影响。Id. 因此，它未满足申请人的举证责任。Id.

在其补件通知回应中，申请人提供了三封额外信函。第一封来自 的系副主任兼教授，其意见认为申请人的研究具有影响力，并被多个研究碳纳米管与提高采收率技术相关性的研究小组引用。第二封来自 石油工程系的教授。该信函描述申请人“ 在开发新型碳纳米管系统（CNT）以支持地下泡沫注入提高采收率作业方面的创新工作已在领域内获得相当关注…… ”并“ 影响了学术和工业部门 ”，结论认为其工作增强了“ 国家能源安全并巩固了该国作为技术和创新全球领导者的地位。 ”最后一封是来自宾夕法尼亚州 助理教授的独立咨询意见，佐证申请人对碳纳米管的研究已被研究提高采收率策略的研究人员引用。虽然我们已考虑这些信函并认可申请人受到写信人的高度评价，但信函未提供足够细节以理解申请人研究和开发产品（如其有机凝胶）的努力如何施加国家甚至全球影响，或更广泛影响，以致其努力可被视为具有国家重要性。Id. 总体而言，这些信函与我们分析Dhanasar第二项要件更为相关，在该要件中我们审查申请人是否处于良好位置以推进该努力。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。

在分析提议努力的国家重要性时，Dhanasar要求我们超越努力领域，审查申请人提议开展的具体努力。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在此，虽然我们认可石油行业及其环境影响是政府应对气候变化举措的主题，但信函未确立其提议努力如何以与国家重要性相称的水平影响这些事项。Id. 相反，似乎申请人提议努力产生的任何影响将仅延伸至利用申请人服务的雇主或实体。申请人未提交任何证据以证明其提议努力超出与其当前雇主等实体或其在补件通知回应中提交的陈述所述未来未实现实体帮助开发的产品销售之外的国家甚至全球影响。Id. 此外，就申请人打算未来创办自己的企业销售基于其研究的产品而言，记录未证明这些产品的国家或全球影响或更广泛影响。Id.

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了与其事业的国家重要性相关的相关证据。具体而言，他指出了有关碳排放的统计数据，以及碳纳米管技术的重要性，并以联合国等致力于开发利用更清洁能源方法的实体的信息来佐证这些主张。申请人还提供了描述天然气重要性以及使用碳纳米管作为石油开采污染可能解决方案的信息。然而，这些文件并未具体讨论或涉及申请人拟议的事业。同上。因此，尽管它们为理解申请人的主张提供了背景，并有助于确立其事业的实质价值，但这些信息并未确立该事业的国家重要性。同上。最后，我们认可申请人关于其学术活动的证据，包括其简历、教育学位、谷歌学术档案、研究出版物以及其研究出版物的引用。然而，该信息被视为我们对Dhanasar第二项要素分析的一部分，如上所述，我们在该分析中审查申请人是否处于有利地位以推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

此外，我们认可申请人关于其雇主不为外国工人担保永久居留的陈述。然而，这是否构成一种不切实际性，在权衡其他适用因素后，将支持豁免劳工证要求从而支持工作邀请，属于我们在Dhanasar框架下第三项要素分析的考量事项。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891。

由于申请人必须确立其满足Dhanasar框架的全部三项要素才能获得国家利益豁免，即使其中一项要素未确立，申请人也不具备该豁免的资格。因此，由于其未确立第一项要素下的资格，我们拒绝触及并在此保留申请人关于Dhanasar框架第二项和第三项要素的论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要素，因此我们认定其未确立其有资格或 otherwise 在自由裁量上理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。