NOV142023_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：28125646 日期：2023年11月14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）

申请人是一家石油和天然气行业的清洁产品贸易商，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人有资格以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类，但记录未能证明豁免该分类的职位offer要求将符合国家利益。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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，以符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

申请人是一名清洁产品（如煤油或柴油等精炼石油产品）贸易商，自2017年起受雇于 I，并自2010年起受雇于其位于巴西的母公司。他拟在美国继续以该身份工作，无论是与D公司还是石油和天然气行业的其他公司。

审理主任认定，申请人基于其在巴西 大学! 获得化学工程学士学位以及超过五年渐进式学士后工作经验的证据，符合以持有高级学位专业人士身份获得EB-2分类的资格，本办公室同意。因此，唯一剩余的问题是申请人作为自由裁量事项是否值得获得国家利益豁免。如下文详述，本办公室认定其未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此不符合Dhanasar分析框架下的全部三项要件。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定，基于拟议事业对申请人雇主销售石油和柴油产品的重要性——如推荐信及其他证据（包括行业报告）所示——该事业在商业领域具有实质价值。本办公室同意。

关于申请人拟议事业的国家重要性，审理主任指出，虽然大部分证据聚焦于申请人在其领域的专业知识和经验，但这些因素属于Dhanasar分析框架第二项要件的考量范围，用于确定其是否处于有利地位推进该事业，因此不适用于第一项要件。此外，审理主任认定，拟议事业的潜在利益未被证明超出申请人的雇主及其客户，因此未显示对石油和天然气行业的更广泛影响。

在上诉中，申请人提出若干论点，主张审理主任认定其拟议事业不具有国家重要性存在错误。他首先主张审理主任的决定使用了含糊和笼统的措辞，并包含“ 相互矛盾的陈述 ”。但申请人未提供该决定在分析其拟议事业国家重要性时任何相互矛盾陈述的实例，本办公室也无法识别任何此类陈述。本办公室亦不同意前一主张，因为该决定概述了所提交的证据，包括对若干要点的描述

这些要点见于申请人同事及石油和天然气行业其他专家所写推荐信中。该决定还解释了为何申请人在初次提交中以及在对审理主任补充证据请求（RFE）的答复中所提出的若干论点不能证明其拟议事业的国家重要性。

申请人继而主张，审理主任将其作为清洁产品贸易商的拟议事业与石油和天然气行业分离存在错误，“暗示后者的重要性与前者的重要性无关”。然而，审理主任的决定完全符合先例决定，其中本办公室指出，分析框架第一项要件所涉及的是“外籍人士拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。换言之，申请人不能仅依赖其工作所在特定领域或行业的国家重要性来证明其拟议事业符合该项要件的要求。类似于本办公室在Dhanasar案中的结论——该案申请人拟从事的STEM学科教师工作不会广泛影响STEM教育领域，因此尽管STEM教育具有实质价值，该事业仍不具有国家重要性——在此，申请人不能仅凭其拟在石油和天然气行业就业来证明其拟议事业的国家重要性。

申请人还主张，作为一个群体，清洁产品贸易商对行业至关重要，其事业“减轻了市场波动对石油公司的负面影响，因此对保住数千个工作岗位至关重要”。正如申请人不能依赖石油和天然气行业的影响来证明其具体拟议事业的国家重要性一样，他也不能依赖同一职业所有工人的累积效应。虽然如其所称，他的工作可能有助于公司增长，但这不能证明对行业或领域具有必要的更广泛影响，以显示国家重要性。

至于申请人具体拟议事业是否会影响就业创造和保留，本办公室注意到，具有显著潜力雇用美国工人或产生其他重大积极经济影响的事业——尤其是在经济萧条地区——可能具有国家重要性。Id. at 890。在此，申请人通过其拟议事业对美国炼油厂运营的影响来主张此种潜在效应，并将其与数千个工作岗位的创造相联系。他声称其在汽油调合方面的工作对优化炼油厂运营至关重要，而这对石油和天然气行业的就业创造和保留十分重要。然而，这些关于其直接影响就业创造的主张未得到证据支持。虽然若干推荐信——包括来自 I I的信件——描述了像申请人这样的贸易商在美国炼油厂石油产品出口中的作用，并讨论了申请人作为贸易商的专业知识，但这些信件并未表明其具体拟议事业将直接或实质性地影响那些炼油厂的工人雇用或留用。

此外，在主张其事业具有国家重要性时，申请人讨论了他
在石油和天然气行业的人脉网络，尤其是在拉丁美洲的人脉，以及他“在汽油调和、
项目管理和业务发展方面的专长”。他还表示，他“主导
产生可观收入的项目方面的过往业绩”证明了他有潜力为美国经济带来实质性的积极
经济效益。但这些陈述涉及的是他的技能和在类似工作中的成功记录，
这些因素是在根据Dhanasar框架第二要件评估申请人推进其拟议事业的定位时
予以考虑的。同上。如上所述，并且

在审理主任的决定中，第一要件侧重于具体拟议事业潜在的
预期影响，不包括对申请人推进该事业的资格、支持和
投入的评估。

申请人在其书面论证意见中还多次主张，石油和
天然气行业的相互关联性意味着技术进步和效率提升会在其雇主之外“整个
供应链中共享，惠及众多公司”。他提出，他在汽油调和方面的
专长“可以为他的雇主带来效率提升和成本节约，
这可能进而促使其他公司采用类似做法或创新。”但在
描述其拟议事业时，他并未表明他会积极在行业内
向他人传播其知识、流程、配方或其他工作成果，尤其是
达到可产生可衡量的更广泛影响的程度。

基于上述所有理由，我们认定申请人未能证明其
拟议事业具有国家重要性，因此他未能表明其符合
Dhanasar分析框架第一要件的要求。

III. 结论

申请人还在上诉中主张，他通过表明自己处于有利地位能够推进其拟议事业，以及
总体而言豁免职位邀请要求将符合国家利益，从而符合Dhanasar的第二和第三要件。
然而，由于他不符合Dhanasar分析框架的第一要件，他未能确立其符合国家利益豁免的资格。
由于这对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其
符合其余要件的资格问题。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“纯粹咨询性的认定”）；另参见
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，
拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。