NOV152023_05B5203 · 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：28467223 日期：2023年11月15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）

申请人是一名项目经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《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给予国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但进一步认定其未证明有资格获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。

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，因为申请人未证明其拟从事的事业具有国家重要性。在本程序中，申请人负有证明其有资格获得所请求利益的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。由于该问题具有决定性，本办公室拒绝审理并特此保留其余问题。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）。

一、法律

为证明有资格获得国家利益豁免，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科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得“符合国家利益”而获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。

该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未界定“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依据框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项1，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。2

二、分析

申请人系哥伦比亚（Columbia）出生公民，打算在信息技术领域、特别是石油和天然气行业担任项目经理。他提供了其前哥伦比亚雇主的支持信函，表明他自2021年3月起在I I担任“IM2硕士工程师”，此前于2010年11月至2020年8月在L---------1-----,..._____J担任“Ecosearch平台……项目经理”。申请人的前雇主._____表示，他有资格“为美国的E&P勘探与生产行业做出贡献”，依据是他提供“最终用户支持服务，例如为地质学、岩石物理地球物理学、油藏工程等专业领域提供IT支持，以及为地球科学和石油技术应用领域的工作流程整合信息。”

审理主任随后发出补件通知（RFE），指出所提交的证据未充分说明申请人打算在美国作为信息技术项目经理做什么。更具体而言，审理主任认定申请人未证明其拟从事的事业在其领域具有国家或全球影响，并要求其提交证据以确立拟从事事业的国家重要性，包括对拟从事事业的详细描述、为何具有国家重要性，以及支持其国家重要性的书面证据。审理主任进一步指出，申请人应提供证据以确立该事业的潜在预期影响，例如证明其将如何在该领域产生国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生其他重大经济影响、广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人提交了一份宣誓书，称他“能够以高水平的技术创新做出贡献……因为他在IT[信息技术]方面拥有高水平知识，

1 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
2 审理主任最初在驳回决定中称，申请人的拟从事事业具有实质价值，且申请人处于有利地位能够推进该事业，但申请人未证明该事业具有国家重要性，或权衡之下豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在决定后文，审理主任称其拒绝根据Dhanasar所述第二和第三项要件分析资格，因为“这样做没有实际意义”。如前所述，由于第一项要件的认定具有决定性，本办公室保留了其余问题。

E&P[油气勘探]、[以及]提议在技术服务方面进行颠覆性变革。”申请人强调，他已在美国成立一家公司，为地球科学行业提供专业信息技术支持服务，表示该公司将利用“技术服务领域的颠覆性变革，例如基于亚马逊、微软和谷歌等公司不同技术的Petrotecnica Cloud”，为E&P石油勘探与生产行业做出重大贡献。申请人列举了其担任的职位：外包领域的国家应用经理、国家----------,.-------~---'的I I经理，以及._____石油和天然气行业的数据管理和IT运营经理。他还表示，他拥有哥伦比亚一所大学的信息系统研究生学位。申请人对某事业的解释如下：

世界在一代人的时间内不断进步并使用清洁能源的挑战、社会对能源转型以减少CO2排放、温室气体和实现碳中和路径的高压，迫使维持采掘活动，拥有足够资源以适应这一转型，开辟了增长机会之路，这意味着长期愿景的改变，导致目前使用的专业应用发生技术变革，因此我将以在能源行业超过23年的经验做出贡献，更具体地说是在石油和天然气行业的公司。

申请人表示，他将“帮助石油和天然气公司应用云计算、数据管理和工业物联网等技术”，并“帮助能源行业内的公司在世界向可再生能源转型的过程中减少排放并保持竞争力”。申请人指出提交了一份._____.报告，其中称“许多CEO正确地将数字化视为释放其所寻求收益的关键。”

申请人强调，其事业将具有国家重要性，因为它将“在促进全美国可持续能源方面产生重大影响”，并引用一份行业报告称“数字解决方案有望通过应对韧性和适应能力、减排和战略规划来最好地应对气候行动”。他进一步指出，数字解决方案可以提高运营效率并产生直接的脱碳影响、保障人员安全，并促进准确的报告功能，使企业能够了解和传达其可持续性影响。他还引用世界经济论坛的一份报告，该报告认为数字解决方案到2050年可将全球排放量减少多达20%，有助于促进可持续能源，而这是拜登-哈里斯政府行政命令所传达的国家重要领域。申请人解释称，他将“以数字化的形式促进对环境和社会负责任的解决方案”，进而改善能源实践。

申请人进一步陈述，其拟议事业将具有雇用美国工人以及保留和转型石油和天然气行业工作岗位的重大潜力，并讨论了由_____大学计算机科学与信息系统系副教授提交的专家意见。_____表示，申请人的事业将“通过数字化转型和创新帮助企业及公司实现新技术的实施”，提供咨询服务，帮助组织“提高生产力，除了节省资金外，变得更加敏捷和运营更高效。”

在驳回申请时，审理主任承认申请人已证明其拟议事业具有实质性价值，但结论认为他未证明该事业具有国家重要性。审理主任表示，申请人未提供证据证实其事业可能在全国层面对咨询信息技术行业产生影响。审理主任结论认为，申请人未提交任何证据证明该事业将如何超越其组织和客户，对更广泛领域产生影响。同样，审理主任认定申请人未证明该事业将具有雇用美国工人的重大潜力或达到具有实质性积极经济影响的程度。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定其未提供证据证明其拟议事业将如何超越其组织，并强调其在回应补件通知（RFE）时提交的文章。例如，申请人主张审理主任未充分考虑所提交的题为“ 驾驭波动性：石油和天然气中的技术转型 ”的[已隐去]报告（[已隐去]报告）以及世界经济论坛题为“ 数字解决方案可将全球碳排放减少高达20% ”的文章（世界经济论坛文章）。申请人强调，这些文章证明其事业将如何帮助美国减少碳排放，从而具有国家和全球影响。他进一步指出“ 突破研究所 ”题为“ 石油和天然气资产 ”的文章（突破研究所石油和天然气资产文章），主张这反映了申请人的事业雇用美国工人并创造实质性经济利益的潜力。申请人表示，其数字解决方案的实施将使石油和天然气公司能够减少排放，这与拜登总统题为“ 通过联邦可持续性催化美国清洁能源经济 ”的行政命令（拜登总统行政命令）相一致。

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，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [一]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。如前所述，申请人指出所提交的[已隐去]报告，并主张这证明申请人的事业将使美国石油和天然气行业能够减少碳排放。经审查，[已隐去]报告讨论了数字技术如何帮助石油和天然气行业高管降低成本、提高产量和减少碳排放。该报告讨论了关于数字化如何有助于这一努力的五个高层次理念。例如，报告指出，根据[已隐去]研究，70%的数字化项目尚未超越试点阶段或“ 卡在管道中 ”。同样，[已隐去]报告表明，石油和天然气高管应“ 清楚他们希望解决的业务问题和希望实现的结果 ”，并指出“ 数字方法被证明是减少行业碳足迹的最强大和最具成本效益的方式之一。 ”即使我们接受[已隐去]报告中讨论的一般性观察，也不清楚这种对石油和天然气行业数字化的一般性概述如何直接关联到

申请人的事业及其在全国层面对石油和天然气行业的潜在预期影响。例如，申请人未阐明或记录他将实施哪些技术或数字化方法以导致碳排放减少，他将与哪些石油和天然气公司或高管合作，或他的工作如何可能在全国层面导致碳排放减少。

为进一步说明，该报告提供了其他石油和天然气公司及高管探索实施数字化以提高公司效率的示例。该报告解释了一家炼油和石化公司如何实施人工智能系统以实时预测最佳运行条件，另一家能源公司如何构建应用程序以强化一线操作人员对新做法的采用，以及一家亚洲石油公司如何制定三年技术路线图，旨在支持部署40多项数字技术用例，释放超过175百万美元的新价值。相比之下，申请人未提供任何接近这一详细程度的内容，以足以理解其将实施的数字化方法、其将与哪些公司合作；进而，其工作将产生何种具体的拟议价值以及对石油和天然气及碳排放的影响。尽管该文章提出了数字化可帮助石油和天然气公司提高效率并可能改善碳排放的若干理论方式，但它几乎未能证明申请人的具体拟议事业将以何种方式在全国或全球范围内带来效率提升和石油和天然气公司的改善或碳排放的减少。

同样，申请人进一步主张世界经济论坛文章“证实了该事业的国家和全球影响”。该文章指出，数字技术到2050年可将碳排放减少20%，到2030年减少4-10%，并且“数据透明度、数字人才和伙伴关系将是大规模采用技术的关键要素。”然而，同样不清楚这篇文章如何直接关联到证明申请人的拟议事业可能在全国层面具有潜在预期影响。例如，如前所述，不清楚申请人将实施哪些具体技术、技术将在哪些公司实施、以何种规模实施，以及这将如何导致全国或全球层面的潜在碳排放减少。尽管文章反映数字化可能是带来石油和天然气行业效率变化、进而可能减少碳排放的一种有趣的未来方法，但它几乎没有具体说明这将如何实现。此外，申请人未充分阐明其事业如何在全国层面具有潜在预期影响并导致石油和天然气行业的创新和碳排放减少。

申请人在上诉中主张，所提交的突破研究所石油和天然气资产文章表明申请人的拟议事业“具有雇用美国工人和[具有]其他实质性经济利益的潜力”，并指出该文章反映“数字解决方案直接允许保留工作岗位，以及随着全球经济向可持续能源转型，美国的竞争力。”所提交的文章讨论了石油和天然气行业面临的广泛行业问题，并总体评估了实施清洁能源解决方案可能产生的影响。同样，突破研究所石油和天然气资产文章一般性地分析了数字解决方案在石油和天然气行业保留美国工作岗位的潜力，但几乎没有迹象或证据支持申请人的具体事业将如何具有雇用美国工人的重大潜力或

具有其他实质性积极经济影响，例如在经济萧条地区创造就业机会。申请人几乎没有提供关于其拟议美国业务潜在经济影响的细节，包括它可能雇用多少人、将产生多少收入、将对美国经济产生什么具体影响，以及它将影响该国的哪些地区。

申请人还援引拜登总统行政令，该行政令反映了美国政府对促进清洁能源产业的关注，包括努力减少石油和天然气行业的碳排放。申请人在上诉中称，该行政令“ 证明[申请人]实施数字解决方案[将]使石油和天然气公司能够减少排放[原文如此] ”。然而，申请人再次未能具体阐明他将实施何种数字解决方案、将与哪些公司合作以及以何种规模合作，以及这将如何对减少石油和天然气行业的碳排放产生全国性影响。我们承认申请人的拟议事业总体上似乎与拜登总统提出的倡议一致，但他未能充分阐明或证明其拟议事业将如何在全国层面产生潜在的前瞻性影响，以实现总统行政令的目标。

申请人进一步强调其在石油和天然气行业数字解决方案领域超过20年的经验和知识，以突出其拟议事业的全国重要性，并援引其此前在哥伦比亚该行业担任的职位。然而，申请人自身的经验和知识与证明其全国重要性本身并不相关，相关的是他是否处于有利地位以推进该事业。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 892-93。因此，我们认为上诉中对某技能和经验的强调不足以令人信服地证明其拟议事业的全国重要性。

最后，申请人还在上诉中主张，其拟议事业在促进美国在STEM领域的竞争力方面具有全国重要性，并特别强调该事业涉及国家科学技术委员会（NSTC）所界定的具有全国重要性的主题。申请人声称其拟议事业将对两个先进计算子领域产生影响，即石油和天然气行业的数据管理和云计算。USCIS认识到STEM领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，尤其是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全具有重要意义的STEM领域。我们可能在多种情况下认定某一STEM领域对竞争力或安全具有重要意义，例如，当记录中的证据表明某项事业将帮助美国保持在战略竞争对手或当前和潜在对手之前的领先地位，或涉及某一领域（包括研发密集型行业），在该领域中早期和后期开发周期中的适当活动和投资可能有助于美国实现或维持技术领先地位或在盟友和伙伴中的同等地位。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

然而，本案申请人仅含糊地主张拟议事业将对数据管理和云计算产生影响，但正如我们已详细讨论的，他未能充分阐明其工作将如何在全国层面对这些领域产生具体影响，也未充分详述他将使用何种技术。此外，申请人未解释或证明其拟议事业将如何帮助美国保持在战略竞争对手

或对手之前的领先地位，或在盟友和伙伴中维持技术领先地位或同等地位。基于这些原因，申请人未能证明其拟议事业因其侧重于STEM领域而具有全国重要性。

申请人的陈述反映了一种在石油和天然气行业提供数字化服务的模糊意图，他宽泛地主张信息技术服务可能影响这些公司的效率以及潜在的碳排放。然而，申请人未提供充分的信息和证据来证明其信息技术服务和公司的预期影响，或该影响达到全国重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。正如审理主任所指出的，记录未显示申请人的拟议事业足以超越其客户群体，而这一点通过其主张和提交的证据并未得到充分明确的体现。因此，申请人未能证明其拟议事业将具有与全国重要性相称的广泛影响。

由于记录中的文件未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求证明申请人拟议事业的全国重要性，他未能证明其符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。