OCT052021_01B5203 · 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：17164151 日期：2021年10月5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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名财务高管，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，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拒绝了该申请，认定虽然她符合持有高级学位的专业人士资格，但记录未能证明她有资格获得国家利益豁免或在其他方面值得获得该豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。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) 属于持有高级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，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于该科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。

虽然该法和相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。1

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。在确定拟议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。

1 为证明豁免工作要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“特殊能力”定义为“显著高于某一事业领域通常遇到的专业知识水平”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作要求/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论特定申请人是寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高级学位的专业人士分类，他们都必须超越证明其专业知识水平显著高于其专业领域通常遇到的水平，才能确立国家利益豁免的资格。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到该外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，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；实现拟议事业的任何进展；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，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国民获得工作机会或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

申请人是一名石油和天然气行业的财务高管，已在美国和国外的公司受雇超过15年。她表示其拟议事业是通过其在财务管理方面的专业知识推进美国石油和天然气行业。

记录显示，申请人于1998年从[已隐去]大学获得公共会计学位，并包括其前任和现任同事的几封推荐信，描述其在[已隐去]的经验。审理主任认定她的学位相当于美国会计学士学位，且推荐信证实她在其领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。因此，由于申请人已确立其 underlying EB-2 移民签证分类的资格，上诉中的唯一问题是豁免工作要求从而豁免劳工证是否符合国家利益。

在其决定中，审理主任认定，虽然申请人已证明其拟议事业具有实质性价值，但她未表明该事业具有国家重要性，因为其影响仅涉及其雇主而非更广泛的石油和天然气行业。在上诉中，申请人主张其工作的影响不会仅限于其雇主，且该工作具有雇用美国工人或其他实质性积极经济效应的重大潜力。她还主张她处于有利地位推进其事业，且即使考虑其他合格工人的可用性，她的工作仍有利于美国。在审查记录后，我们同意审理主任的结论，即申请人不值得获得国家利益豁免。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

申请人在 I-140 表格上表示，其拟议事业是“ 在石油和天然气行业提供财务解决方案 ”。在应审理主任要求补充证据而提交的个人陈述中，她对此作了详细说明，指出在其目前于[已隐去]的职位上，她“ 亲自塑造并推动复杂商业交易的完成，帮助释放额外价值并持续影响美国的能源格局…… ”她还表示，她期望在短期内晋升为首席财务官，无论是在其当前雇主处还是在各种规模的其他公司，包括初创公司或新公司。

如上所述，在第一项要件中，我们重点关注申请人所提出的具体事业。在此，基于我们对案卷的审查，我们同意审理主任的结论，即申请人在石油和天然气行业财务管理方面的工作在商业领域具有重大价值。

转向国家重要性，我们注意到相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国国民拟从事的具体事业"。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人必须证明她继续在石油和天然气行业为某一雇主担任财务经理的国家重要性，而非该行业整体的国家重要性。在 Dhanasar 案中，我们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，因为它在某一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之重大潜力或具有其他重大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。

在此，审理主任得出结论认为，申请人的拟议事业不会广泛影响其所在领域，而主要影响其雇主。在上诉中，申请人主张审理主任未能考虑有关其工作潜在影响的全部证据，其中包括若干推荐信。例如，[已隐去]财务副总裁[已隐去]写道，该[已隐去]拥有"对页岩业务的卓越理解"，并且她通过向公司高级领导提供建议来改善[已隐去]业务绩效的工作"对美国具有直接利益，考虑到[已隐去]仅在美国就雇用了约[已隐去]人。"同样，[已隐去]首席财务官兼财务总监[已隐去]在伊拉克，在其信中陈述，由于申请人的工作直接影响[已隐去]财务

[已隐去]公司和健康，它"也影响美国和全球经济，鉴于[已隐去]在[已隐去]全球雇用了[已隐去]人。"[已隐去]企业绩效管理负责人[已隐去]在荷兰，也将申请人的事业与美国经济联系起来，指出[已隐去]的页岩业务横跨[已隐去]，并"涉及每年[已隐去]的资本支出"，且页岩油气行业"正在帮助转变美国经济。"申请人的一位前同事[已隐去]，来自[已隐去]，指出在她目前于[已隐去]的职位上，申请人"帮助为[已隐去]释放额外价值，这反过来加强了美国经济……"

然而，正如申请人在上诉中所强调的，她的拟议事业并不与某一特定雇主绑定或依赖于某一特定雇主，因为她已表示她可能会寻求在规模较小或初创

公司就业。案卷中不包含有关她在此类公司的拟议工作潜在影响的证据，无论是在创造就业还是其他重大经济影响方面。更重要的是，无论是[已隐去]的信函还是案卷中的其他证据，均未证明申请人通过为其雇主促成复杂商业交易的工作，将为美国整体天然气和石油行业创造更多就业机会。其信函中的结论性陈述没有得到案卷中书面证据的支持，该证据涉及的是能源行业整体的就业增加，并未考虑此类交易对美国石油和天然气行业其他公司的潜在负面影响。尽管申请人在上诉中主张这些推荐信显示了其作为财务经理的拟议事业超出其当前或未来雇主的影响，但它们实际上显示的是[已隐去]页岩油气行业以及整个石油和天然气行业更广泛的经济影响。

申请人还主张其拟议事业将有利于美国的环境。[已隐去]指出，申请人在页岩业务方面的专业知识"积极影响美国环境"，因为"页岩气比其他形式的能源（如煤炭和石油）燃烧更清洁。"尽管案卷证实申请人通过在[已隐去]工作的经验在行业页岩领域具有专业知识，但案卷并不支持以下陈述：她作为财务经理的工作已经，或更重要的是将来会，在超出遥远层面之外产生环境效益。此外，即使她的拟议事业可以与美国的"页岩革命"的影响紧密联系起来，申请人也未证明这将是对环境的益处。值得注意的是，案卷中一篇题为"页岩气革命：发展与变化"的论文摘要指出，与开采过程相关的环境担忧以及"日益增长的恐惧，即页岩气可能替代的不是许多人最初希望的煤炭，而是可再生能源。"
[已隐去]的信函以及其他信函也宣扬申请人拟议事业对美国国家安全的益处，指出页岩油气的生产导致了对外国能源来源的独立。另一封来自[已隐去]高管[已隐去]的信函概括描述了申请人在监督并购交易中的角色。他指出这些交易"介于[已隐去]美元之间并涉及复杂的谈判"，并且鉴于日益增长的能源需求，美国公司保留像申请人这样的专家很重要。虽然案卷中的书面证据支持页岩油气生产对美国能源自力更生的影响，但它并不支持申请人为其当前或未来雇主从事复杂商业交易的拟议工作与这些益处之间的密切联系。

申请人还强调了其通过在国际石油谈判者协会（AIPN）的工作所产生的拟议事业的影响，并引用了一封详细说明她通过该组织对石油和天然气行业所做贡献的支持信。然而，对案卷的彻底检索未发现此类信函，且在初始申请或申请人对审理主任补证通知的答复中所提供的任何证据清单中均未具体提及该信函。更重要的是，我们注意到她在描述其拟议事业的个人陈述中未提及该组织，在她提交的两份简历中也均未提及。申请人过去或拟议的与 AIPN 相关的任何事业仅在律师提交的书面论证意见中提及，而律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533, 534 n.2（BIA 1988）（引用 Matter of Ramirez-Sanchez，17 I&N Dec. 503, 506（BIA 1980））。

律师的陈述必须在案卷中以独立证据予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

基于上述所有理由，我们得出结论认为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此她不符合 Dhanasar 分析的第一项要件。

B. 申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业

我们同意审理主任的结论，即申请人在财务管理方面的教育和经验，以及她在现任雇主处的成功记录，证明她处于有利地位以推进其拟议事业。因此她符合 Dhanasar 框架的第二项要件。

III. 结论

申请人未符合 Dhanasar 分析框架的第一项要件。因此我们无需讨论她是否符合第三项要件，因为我们得出结论认为她未能证明她有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为裁决的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。