SEP052023_02B5203 · 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

案由：28091997 日期：2023年9月5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）

申请人是一名石油和天然气领域的石油工程师，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。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重新审理（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士资格，其随后必须证明其值得在“ 国家利益 ”下获得对工作要求行使自由裁量权的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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框架。Dhanasar 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授予国家利益豁免：

- 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

[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本质上属于自由裁量）。

• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 高级学位专业人士

证据证明申请人持有相当于美国学士学位的外国同等学历，并具备至少五年的学士后工作经验。因此，记录支持认定申请人符合 underlying EB-2 分类中高级学位专业人士的资格。尚待确定的剩余问题是申请人是否已确立Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

B. 拟议事业

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示：“ 我打算继续在美国担任石油工程师，作为一家美国公司的雇员，例如我的现任雇主[已隐去]，或作为独立顾问，向石油和天然气行业的跨国能源公司提供卓越的钻井、[油]井完井和封隔器产品、服务和项目…… ”尽管申请人就其现任雇主所从事的工作提供了大量背景细节，但其未澄清在拟议事业的背景下将如何作为石油工程师受雇。具体而言，申请人表示其可能作为石油工程师为其现任雇主、另一家美国雇主工作，或作为独立顾问工作。记录未反映拟议事业是涉及寻求其中一种或每一种就业途径、其中某种组合，还是其将同时或并行担任这些职位。

国家利益豁免的目的不是使申请人能够从事美国国内的求职。在Dhanasar中，本办公室认定申请人必须确定“ 该外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响，而非依赖石油工程师或整个石油和天然气行业的重要性。因此，界定拟议事业至关重要，因为具体的拟议事业为整个国家利益豁免审查提供依据。一项事业将产生的影响程度可能因就业背景而异。举例说明，如果申请人作为石油工程师顾问从事自雇，其业务成本、客户范围以及其提供咨询的规模将不同于其在现任雇主（一家拥有既定声誉和现有客户的公司）担任石油工程师时所遇到的情况。在缺乏关于具体拟议事业（而非泛泛的石油工程师职业）的充分信息的情况下，本办公室无法确定其影响。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，本办公室必须依据具体的拟议事业，以根据Dhanasar分析确定其是否(1)既具有实质价值又具有国家重要性，以及(2)该外籍人士处于有利地位以推进该事业。由于申请人未提供关于其拟议事业的充分信息，本办公室无法认定其满足第一或第二项要件，亦无法认定其已确立国家利益豁免资格。

尽管上诉可仅因该问题而被驳回，但证据重点集中于申请人在其现任雇主处的工作。因此，本办公室基于继续以相同身份工作的拟议事业，对申请人在Dhanasar框架下的资格提供进一步分析。

C. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于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景影响。同上。此外，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，本办公室侧重于“ 该外籍人士拟从事的具体事业 ”。见同上。

申请人提供了关于石油和天然气行业的规模、经济价值和重要性，以及合格劳动力短缺和美国能源独立重要性的背景材料。本办公室认定这些材料支持审理主任关于拟议事业具有实质价值的认定。然而，这些文章和报告主要论述整个行业或职业，而非具体拟议事业。由于这些材料未包含对申请人具体拟议事业的分析，因此不能认定它们支持该事业具有国家重要性的认定。

申请人提供了关于其在雇主处工作经历的各种背景材料，包括其在该行业内担任完井封隔器和封隔器工艺产品倡导者的角色。通过此，申请人证明了封隔器解决方案的重要性以及实施它们所需的精确性。本办公室理解，完井封隔器产品倡导者的角色有助于高效采油，同时最大限度地减少环境浪费和损害。尽管本办公室已考虑此信息，但申请人未确立其具体拟议事业如何达到国家重要性的水平。相反，其证明了完井封隔器产品倡导者的集体和一般重要性。换言之，本办公室认定封隔器解决方案和产品倡导者角色的一般重要性并不必然足以确立申请人具体拟议事业的国家重要性。

申请人主张其拟议事业很重要，因为如果有人不正确地履行该角色，则油井、环境和行业可能受到损害。简言之，申请人主张，通过胜任地履行其角色且不产生额外负面影响，其在该角色中工作的拟议事业即达到国家重要性的水平。然而，胜任地履行工作以防止环境损害，凸显的是未正确履行工作的后果，而非此类事业的积极影响。在此，申请人试图通过呈现未正确履行工作的重大不利后果来证明达到国家重要性水平的积极影响。防止负面影响并不必然足以确立达到国家重要性水平的肯定性积极影响。

如果申请人要证明为其现任雇主担任石油工程师肯定性地产生积极影响，其需要提供额外细节以确立

此类影响达到国家重要性层面。为此，申请人可提供如下信息：其雇用了多少名完井封隔器产品负责人；其他石油公司拥有多少口井及何种类型的封隔器；每口井使用多少个封隔器；申请人为多少口井提供了封隔器；以及完井封隔器产品负责人与石油钻井过程中其他岗位的比较情况。此类数据可为判断特定拟议事业的影响是否超出从事类似岗位的其他石油工程师提供背景。仅证明某一职业类别具有国家重要性是不够的。相反，申请人必须证明其特定的拟议事业具有国家重要性。

申请人主张，其作为石油工程师的角色通过为美国能源独立作出贡献而对美国产生积极影响；但其并未证实这一主张。有助于确立此点的信息包括：申请人为其提供封隔器解决方案的油井是否位于美国境内，而非国际上。同样，申请人可通过提供文件证明购买申请人封隔器的客户是美国企业而非外国企业来支持其主张。由于记录未提供有关此类事项的充分细节，我们无法认定申请人工作的益处增强了我们的能源独立。

申请人强调了能源产业对美国、世界经济和社会的的重要性，请求我们不要忽视石油和天然气行业如何通过其数十亿美元的年度收入协助整个国家的经济增长。虽然我们承认任何形式的经济活动都有可能影响经济，但申请人并未证明其特定拟议事业所产生的经济活动如何达到国家重要性层面。申请人主张I I的规模和范围及其向全球客户销售影响了整个石油和天然气行业，包括在美国；然而，如果拟议事业的潜在预期影响是使美国实现能源独立，那么我们期望申请人的拟议事业主要涉及美国公司之间的国内交易。我们在Dhanasar案中指出，“ 我们寻找 ” 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具有国家甚至全球影响。 ” Id. 即使我们同意I I是一家影响全球石油和天然气行业的跨国公司，这也不足以支持认定申请人在I I工作的特定拟议事业在石油和天然气领域具有全球影响，或认定其产生的影响达到对美国的国家重要性层面。

申请人强调其设计是专利的主题。记录中的文件讨论了申请人参与设计封隔器，这些封隔器为其雇主节省资金、提升利润并产生新专利；然而，即使此点得到佐证，证据也未阐明申请人的设计如何超出其雇主而影响整个领域。我们理解I !向石油和天然气行业的其他公司供应采用该专利设计的封隔器，并以互利方式与使用或制造该封隔器的其他公司合作；然而，这些封隔器产生的商业活动似乎主要惠及I I及其直接合作伙伴和客户。申请人未充分证明这些封隔器如何更广泛地影响石油和天然气领域。除了购买或与

申请人的雇主合作之外，该专利封隔器设计似乎并未向整个行业提供。

为确立其拟议事业的国家重要性，申请人强调了其在多个岗位上的成功过往表现以及其为雇主取得的成果。与审理主任一样，我们认定所提供的证据未能证实申请人的过往表现如何超出其雇主和客户而更广泛地影响该领域。我们审查了行业内其他专业人士的推荐信；然而，这些信件不支持认定申请人符合Dhanasar第一项要件。信件作者讨论了申请人为其雇主和客户取得的成果以及申请人过去如何在各类项目中表现良好。作者未充分解释申请人的表现或其取得的成果如何超出其雇主和特定相关方而更广泛地影响该领域。
以具体例子说明，来自j !的信件提到一种名为'I.__ __的工具，其主张该工具由申请人开发，用于计算可能的项目结果，以告知项目实现财务目标的概率。然而，I I的信件未证明I 之外的人是否使用该工具，或该工具是否影响整个石油和天然气领域。我们审查了._____的第一封和第二封推荐信。他写道，申请人在为I !工作期间设计的布局和界面启发他在Amazon Web Services（AWS）项目设计工作中应用类似方法。然而，I I未提供充分细节以证实申请人的影响力，例如受启发项目设计的成果、这些设计如何影响AWS或整个行业、申请人的方法是否实际得到实施，以及AWS或整个领域中的其他人是否采用了这些方法并将其归功于申请人。同样，c=]
I !在其信中解释，他在I 与申请人共事时获得了技能、知识和专长，并利用从申请人处获得的内容与另一家公司开展地热能源项目。尽管._____将申请人的工作和影响力描述为对行业的贡献，但这些信件仅描述了申请人对他们个人的影响。换言之，申请人似乎像老师影响学生那样影响了他们。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的层面，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893. 因此，我们无法认定这些信件证实了申请人的工作已更广泛地影响该领域的认定。

申请人提供了来自._____---r-------.----'的一封信，其写道，在一次联合产品线开发项目之后，申请人使 得以在其石油和天然气公司中“ 维持一组 ”员工，._____. 称申请人监督了“ BluePack ”技术的设计和技术要求，而c=J负责开发项目的工程活动。由于产品销售的成功，D拥有足够的收入来“ 维持和雇用员工 ”。如果不是申请人创造的产品需求，LJ“ 不可能维持30名员工的数量 ”或创办一个新的完井制造子公司。该信件未具体说明该产品线开发项目创造与维持了多少工作岗位，也未提供充分细节说明所创造的工作岗位是什么、这些岗位存在了多久、是否仍然存在以及薪酬多少。虽然我们承认□
I 的信件，但未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述

证明价值很小。见1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。此外，申请人未解释维持或创造30个工作岗位如何具有如此大的经济利益，以致达到国家重要性水平。

在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人提供了一封来自
L..._____,___ ____大学的咨询意见信。关于Dhanasar第一项要件中的国家重要性部分，~---~提供了关于石油和天然气行业重要性及价值的一般性概述，以及关于使我国石油生产本土化所面临挑战的概述。与l
信类似，l
!就创造就业机会提供了一般性陈述，但未就拟议事业的具体创造就业影响提供充分细节。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业机会的充分信息或证据的情况下，记录不能表明申请人拟议事业给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。l
还重点关注申请人的个人和专业资格及其获得的专业知识；然而，这些因素涉及Dhanasar框架的第二项要件。第二项要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. 此处的问题是申请人拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。由于l
意见信未有意义地讨论申请人拟议事业如何具有更广泛影响或重大积极经济影响的细节，我们认定其在本事项中证明价值很小。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和一封来自l
申请人同事的信。申请人主张审理主任的决定违反了《行政程序法》，因为其包含套话、自相矛盾和任意性的陈述，并忽视了申请人的证据。除l
信外，申请人主要依赖其先前提供的证据和主张，我们已在上文予以处理。2

l
写道，申请人开发了用于模拟井下井环境中阀门操作的软件，该软件减少了阀门选择所需的时间，并且l
!已在全球各工程部门采用该技术。然而，l
提供的可用于佐证其陈述的信息很少。例如，该信未包含关于申请人软件设计过程的细节、减少的阀门选择时间如何影响整个行业，或该技术如何归因于申请人。l
还主张申请人创造和开发了诸如l
等技术，这两项技术“ 已被证明对[申请人的]事业领域产生重大影响，不仅对公司而且对整个石油和天然气行业构成重大贡献 ”。然而，除l
的主张外，我们几乎没有具体证据表明这些技术如何构成对行业的重大贡献。正如我们先前所解释的，未指明该领域具体影响的一般性和结论性陈述证明价值很小。

2 当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

申请人还提及一项非先例决定，Matter of F-E-, ID# 46885 (AAO Mar. 20, 2017)，该案涉及一名我们认定符合国家利益豁免资格的申请人。该决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。我们认可申请人试图提供与所引用非先例决定中申请人所提供的类似证据。然而，Matter of F-E-可基于记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策予以区分。在Matter of F-E-中，我们认定拟议事业将对采矿领域产生更广泛的影响。个案的具体事实与本事项不类似。与Matter of F-E-中的申请人不同，本案申请人未充分证明其拟议事业将对其领域产生更广泛影响或延伸至其雇主、合作伙伴和客户之外。

III. 结论

记录中的文件未确立具体的拟议事业。即使假定申请人打算继续其当前工作作为其拟议事业，证据也未确立其国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。

由于所认定的驳回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Dhanasar框架下资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。