# SEP132023_09B5203 · 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：28446236 日期：2023年9月13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）

申请人是一名油气领域的钻井工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合该签证分类的资格，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裁量权的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未界定“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框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[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属裁量性质）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人已确立基础EB-2分类的资格。尚待确定的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。

A. 拟议事业

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人表示：“ 我打算继续在美国作为油气行业的钻井工程师和运营经理工作，受雇于一家美国公司，例如我目前的雇主，或作为独立顾问，从事海上和陆上油气项目…… ”尽管申请人就其目前雇主所从事的工作提供了大量背景细节，但其并未明确在其拟议事业的背景下将如何作为钻井工程师和运营经理受雇。具体而言，申请人表示其可能为目前雇主工作，也可能作为独立顾问工作。记录未反映拟议事业是否涉及寻求其中一种或两种就业途径，以及其是否会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，而非依赖该职业或整个油气行业的重要性。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，如果申请人作为独立顾问从事自雇，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目前雇主——一家已建立声誉并拥有既有客户的公司——担任钻井工程师和运营经理时所遇到的情况。在缺乏关于具体拟议事业（而非一般职业）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（1）其是否既具有实质价值又具有国家重要性，以及（2）该外籍人士是否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，也无法认定其已确立国家利益豁免资格。虽然上诉可仅因这一问题而被驳回，但证据重点集中于申请人在其目前雇主处的工作。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。

B. 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。

申请人提供了关于合格劳动力短缺、钻井技术多种应用以及油气行业的规模、经济价值和重要性及其对美国国家安全影响的背景材料。本办公室认定，这些材料支持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，因此无法认定其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，包括其作为现场服务协调员和运营负责人的角色。通过这些材料，申请人证明了优化钻井解决方案的重要性、实施各种工具和技术所需的精确性，以及安全执行钻井工作所需的培训 and 知识。本办公室理解钻井工程师的角色有助于高效开采石油，同时最大限度地降低成本和环境浪费与损害。虽然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，其证明了钻井工程师的集体和一般重要性。本办公室认定，钻井解决方案和钻井工程师角色的一般重要性未必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，因为如果有人错误地履行该职责，则油井、环境和行业都可能受到损害。在此，申请人试图通过展示不正确履行该工作的重要负面后果，来证明其具有达到国家重要性程度的积极影响。然而，防止负面效果并不必然足以确立达到国家重要性程度的肯定性积极影响。如果申请人要证明为其当前雇主担任钻井工程师肯定性地产生积极影响，他需要提供更多细节以确立该影响达到国家重要性程度。为此，申请人可以提供诸如以下信息：I I雇用了多少名钻井工程师；每口井或每个项目需要多少名钻井工程师；申请人在多少口井或多少个项目上担任过钻井工程师；他钻探的井数与I I以及整个行业中其他钻井工程师相比如何；以及钻井工程师与石油钻探过程中其他角色相比如何。此类数据将提供背景，用以判断该特定拟议事业的影响是否超出从事类似角色的其他钻井工程师。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，其作为钻井工程师的角色通过“改善经济（为国家促进可靠且注重成本的能源来源）；改善美国工人的工资和工作条件……以及改善美国环境，更富有成效地利用自然资源；影响石油和天然气公司采用最佳环境保护措施”而对美国产生积极影响。他还表示，他通过“更加不依赖外国进口”以及“通过促进勘探和生产增强策略的发展并指导其他专业人员，为美国公司带来经济利益”来确保美国利益。申请人强调了能源行业对美国、世界经济和社会的的重要性，请求我们理解石油和天然气行业如何运作。具体而言，他表示：

~--~及其客户占石油和天然气行业的很大比例，因此为惠及该公司及其客户所作的贡献不可否认地具有广泛后果，因而已经影响整个行业……[申请人]对其管理的项目所产生的影响以及他为客户带来的利益，以成本和时间节约、按时交付、安全合规、业务管理等形式体现，对石油和天然气领域有意义，并在整个行业中产生反响。”

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程度。如果基本经济学或经济活动的“涟漪效应”足以确立某一事业的国家重要性，那么就几乎不需要分析任何事业的国家重要性了。我们在Dhanasar中指出，“我们寻找更广泛的影响”，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. 即使接受I I及其客户“占石油和天然气行业的很大比例”，这仍不足以支持认定申请人在I I担任钻井工程师这一特定拟议事业将在石油和天然气领域产生影响。

尽管申请人声称其工作影响并贡献于整个行业，但他提供的例子仅描述了对他的客户和交易中涉及的其他公司的影响和贡献。我们审查了行业内其他专业人士的推荐信；然而，这些信件并不支持认定申请人符合Dhanasar第一项要件。信件作者讨论了他为其雇主和客户取得的成果，以及申请人过去如何在各种项目上表现良好。作者们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具体相关方，从而更广泛地影响该领域。

记录中还包含关于影响的宽泛和笼统陈述，但几乎没有佐证证据支持。例如，申请人提供了一封推荐信，强调申请人代表I I所作的会议演讲传达了“对美国公司的发展至关重要的”贡献；然而，该信作者未描述确切贡献是什么、如何至关重要、哪些美国公司因此发展，或发展了多少

公司。因此，难以确定申请人的演讲如何影响了行业或经济。同样，其他几封推荐信包含轶事，称申请人开发的一款应用程序传播到了其他拉丁美洲国家；然而，作者们未指明该应用程序传播到了哪些其他国家、该应用程序是仅传播到I I在这些国家的业务范围内还是超出该范围，以及对该行业的最终结果。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述具有很小的证明价值。See 1756, Inc. v. U.S. 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）。在此，作者和申请人的陈述声称具有行业影响，但这些陈述未得到充分证据支持。

在回应审理主任的RFE时，申请人提供了一封来自!._____.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，._____提供了对申请人资格和工作历史的一般概述，强调了石油和天然气领域的重要性、适当培训和留住工人的积极效果、该事业对社会福利的积极影响，以及该事业如何影响联邦政府倡议所涉事项。然而，该意见信对申请人的特定拟议事业几乎没有提供独立分析。相反，J l依赖于经济活动的效果，而未提供充分细节来证实其结论。在没有充分信息或证据表明其未来工作可归因于任何预计的美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人拟议事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效果 ”程度。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890. 由于l l意见信未有意义地讨论申请人拟议事业如何可能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具有很小的证明价值。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定违反了《行政程序法》，因为该决定包含模板化、矛盾且武断的陈述，并忽视了申请人的证据。申请人主要依赖其先前提供的证据和主张，我们已在上文处理。2 申请人继续坚持美国公民及移民服务局不了解石油和天然气行业如何运作。在此，申请人假设如果我们正确理解该行业如何运作，那么我们就会同意该事业具有国家重要性。然而，该行业的相互关联和协作性质并不会使申请人的事业具有国家意义。我们的上述讨论反映的并非缺乏理解，而是我们并不认为该事业的“ 涟漪效应 ”是国家重要性的有说服力指标。

申请人称，美国公民及移民服务局未考虑申请人的培训、教育和指导活动在解决人员短缺方面的重要性。因为他确保员工正确使用工具和技术，安全高效地操作它们，从而节省成本和时间，同时使钻探更安全、更有利于环境。在Dhanasar中，我们

2 当美国公民及移民服务局对申请提供有理由的考虑并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也不必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)。

认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其所在领域。同上，第893页。我们同样无法认定申请人的培训、教育和指导活动足以证明申请人的工作已更广泛地影响了该领域。尽管申请人在上诉中称其工作有助于“ 在石油和天然气行业内创造数千个就业岗位 ”，但案卷中的文件，包括上诉材料，均未证明申请人在[已隐去]或在整个行业内创造了任何具体岗位。文件也未包含佐证细节，例如其创造了哪些岗位、创造了多少个岗位，以及所创造的岗位如何源于申请人的工作。

在上诉中，申请人再次强调其在[已隐去]过往的出色业绩以及其为雇主和客户取得的成果。申请人提请我们注意其如何与两家主要客户谈判达成有利的合同条款。其称“ 通过争取更优条款，他为所有相关方成功完成这些项目提供了便利，从而使其雇主和石油和天然气行业的其他参与者受益。 ”然而，如上文所述，证据未能证明申请人的过往业绩如何超出其雇主和客户的范围而更广泛地影响该领域。即使我们接受[已隐去]及其客户在行业内规模庞大且具有影响力，所提供的证据也不足以支持认定申请人具体的拟议事业或其参与谈判合同条款影响了该领域。根据所提供的证据，这种影响似乎是行业巨头所致，无论申请人是否与其合作，这些巨头都会影响该领域。

申请人还援引了一项非先例决定，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官员今后的裁决不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。我们注意到申请人试图提供与所援引非先例决定中申请人所提供的类似证据。然而，Matter of F-E-可基于案卷证据、所审议的问题以及适用的法律和政策加以区分。在Matter of F-E-中，我们认定拟议事业将更广泛地影响采矿领域。该个案的具体事实与本案并不类似。与Matter of F-E-中的申请人不同，本案申请人未能充分证明其拟议事业将更广泛地影响其所在领域，或超出其雇主、合作伙伴和客户的范围。

III. 结论

案卷中的文件未能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，证据也未能确立其国家重要性，而这正是Dhanasar先例决定第一项要件的要求。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。

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框架下资格的其他论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果无需其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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

（其达成的结果）”；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。

裁定：上诉被驳回。