SEP192024_11B5203 · 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：33949506 日期：2024年9月19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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《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驳回了申请。审理主任未说明申请人是否符合以持有高级学位的专业人士身份、或作为替代以特殊能力个人身份获得第二优先分类的资格。然而，审理主任认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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。

一、法律

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础 EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其值得裁量性豁免工作邀请要求，即符合“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界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的分析框架。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：

- 拟从事的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。

同上。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。同上，第889页。关于这三项要件的详细阐述，参见同上，第888-91页。

二、分析

如上所述，审理主任在决定中未明确申请人是否符合以持有高级学位的专业人士身份、或作为替代以特殊能力个人身份获得分类的资格。参见本法第203(b)(2)条。然而，在此前的补证通知（RFE）中，审理主任特别告知申请人，记录未能证明其符合持有高级学位的专业人士资格。参见同上。记录未说明为何审理主任在如其在 RFE 中所指出的申请人不符合第二优先分类资格的情况下，仍审理申请人是否可能符合国家利益豁免资格。

由于本办公室仍认定记录未能证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。参见本法第203(b)(2)条；另参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其结果而言无需裁决的问题作出认定 ”）；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）。

申请人最初未具体说明拟从事的事业将是什么。相反，其表示：“ 考虑到我在美国的职业计划，我已仔细评估了若干替代方案 ”，其描述这些方案可能包括 “ 为石油和天然气上游行业的[工]程和[咨]询服务开设一家有限责任公司 ”、“ 提供我的协助……解决未封堵油气井的紧迫问题 ”，以及与多个个人的潜在 “ 战略合作 ”。申请人还顺带提到，“ 我提出一项博士研究，聚焦于确定油田开发中减少碳足迹的有效策略 ”，但未进一步阐述。

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

在回应审理主任的 RFE 时，申请人提交了一份商业计划，表明其拟共同创办一家公司，该公司“ 将提供战略咨询，以优化和提升石油和天然气行业的运营，促进效率并应对减排和可持续性等挑战 ”。该商业计划表明，这家石油和天然气行业咨询公司将总部设在德克萨斯州 II，其“ 目标客户 ”将包括“ 石油和天然气生产公司、银行和私人投资者 ”。该商业计划称，这家石油和天然气行业咨询公司将“ 为客户提供在动态行业格局中导航的战略优势 ”，并“ 在指导客户将新技术整合到石油和天然气行业方面发挥关键作用 ”，确保“ 客户始终处于行业进步的前沿 ”。该商业计划表明，申请人的公司将聘用其本人担任总经理兼“ 油藏工程专家 ”，在运营第一年聘用一名业务发展总监和一名顾问，在运营第二年至第五年的每一年增聘一名顾问，并在运营第二年聘用一名“ 财务经理/人力资源专员 ”，共计八名员工。该商业计划声称其总部将设在“ 德克萨斯州内的一个经济困难地区 ”，但未证明公司将设在德克萨斯州 II 大都市区内的哪个具体地区。本办公室还注意到，该商业计划主要由与经营业务计划无关的信息组成，例如申请人的过往工作经验以及关于石油和天然气行业和商业的概括性信息。

如上所述，审理主任认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。具体而言，审理主任认可申请人提交的“ 信函、商业计划、文章、统计数据和关于中小型企业的信息 ”。然而，审理主任指出，“ 记录未显示申请人的拟从事事业将充分延伸至其客户之外，以与国家重要性相称的水平影响其领域或更广泛的美国经济。 ”审理主任解释称，“ 如您的商业计划所示，该业务由企业对企业交易组成，因此，其将仅使交易中的企业受益并限制利润。 ”审理主任还指出，“ 申请人未提供充分证据证明所考虑的地区经济萧条、其将在该地区雇用大量劳动力，或其项目将通过其就业水平或虚拟产品服务为该城市或其人口带来实质性经济利益。 ”审理主任进一步认定，记录未能证明拟从事的事业具有实质价值（这也是 Dhanasar 第一项要件所要求的），且不符合 Dhanasar 第二项和第三项要件。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页。

在上诉中，申请人主张，其在回应审理主任 RFE 时提交的商业计划、记录中关于石油和天然气行业的概括性信息以及一封推荐信，证明拟从事的事业具有国家重要性。申请人还主张，其“ 将其未来公司定位为符合 STEM 和[创]业分类资格 ”，但未阐述这与拟从事的事业是否可能具有国家重要性有何关联。

在确定国家重要性时，相关问题不是某个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室聚焦于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”，并“ 考虑其潜在的前瞻性影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

Dhanasar提供了可能具有国家重要性的努力示例，如第一项要件所要求，具有“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”，或具有“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ” Id. at 889-90。

我们首先注意到，申请人在上诉中引用的关于石油和天然气行业的记录中的概括性信息，并未涉及申请人、其拟从事的具体努力，以及申请人拟从事的具体努力的潜在预期影响如何可能具有表明国家重要性的那种更广泛影响。See id.因此，申请人在上诉中引用的关于石油和天然气行业的记录中的概括性信息，对于确定拟议努力是否可能具有国家重要性无关紧要。与此相关，申请人在上诉中引用的、由_____机械工程教授撰写的推荐信，在很大程度上提供了类似的概括性信息。该信涉及申请人的资格，这对于个人是否可能处于有利地位以推进拟议努力具有实质意义，这是Dhanasar第二项要件所设想的，但该信并未提供具有证明力的信息，说明申请人拟从事的具体努力如何可能具有那种国家甚至全球影响，例如源自改进的制造工艺、雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济影响的影响。See id。

我们接下来注意到，申请人未在上诉中阐明“ [储]层工程属于……科学、技术、工程和数学（STEM） ”这一事实如何可能证明申请人拟从事的具体努力可能具有国家重要性。如上所述，确定国家重要性的相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于个人拟从事的具体努力，并考虑其潜在预期影响，寻找更广泛的影响。See id. at 889.因此，确定国家重要性的相关问题不是申请人拟从事的具体努力是否属于工程领域；相反，相关问题是申请人拟从事的具体努力的潜在预期影响是否可能具有表明国家重要性的那种更广泛影响，例如在工程领域或任何其他特定领域内具有国家甚至全球影响。See id。

记录，特别是申请人提交的商业计划，证明拟议努力将使某些接受申请人石油和天然气行业咨询公司服务的客户受益。例如，如上所述，商业计划声称该石油和天然气行业咨询公司将“ 为客户在驾驭动态行业格局中提供战略优势 ”，并“ 在指导客户将新技术整合到石油和天然气行业方面发挥关键作用 ”，确保“ 客户始终处于行业进步的前沿 ”。然而，记录并未证明申请人拟从事的具体努力如何可能使并非申请人石油和天然气行业咨询公司客户的“ 石油和天然气生产公司、银行和私人投资者 ”受益，更不用说在I I德克萨斯州大都市区——或任何其他地区——并非“ 石油和天然气生产公司、银行和私人投资者 ”的实体和个人。相反，商业计划关于向石油和天然气行业咨询公司客户提供利益的讨论暗示，申请人拟从事的具体

努力将对不会从咨询公司向其客户提供的“战略优势”中受益的非客户不利。

即使申请人拟从事的具体努力可能提供利益——尽管是向客户提供并排除非客户——记录也未证明申请人的石油和天然气行业咨询公司如何可能在工程、石油和天然气钻探与提炼或任何其他特定领域内具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺的影响。See id. at 889-90。

尽管商业计划声称其总部将位于“IT德克萨斯州内的经济困难地区”，我们行政认知到，IT德克萨斯州大都市区内只有某些地区属于经济困难地区，而商业计划并未证明公司将位于IT德克萨斯州大都市区内的哪个特定地区。因此，它并未证明拟议努力可能以某种方式向非客户提供的任何积极经济影响将位于经济萧条地区。进而，尽管商业计划表明申请人的石油和天然气行业咨询公司打算在运营头五年内雇用八名工人，包括申请人，但记录并未证明在IT德克萨斯州大都市区新增一家雇用八名工人总数的石油和天然气行业咨询公司如何表明雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济影响。See id。

总之，申请人未证明拟议努力具有国家重要性，如Dhanasar第一项要件所要求；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件以及拟议努力是否具有实质价值的意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未证明符合国家利益豁免资格，或未以自由裁量权在其它方面值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。