SEP292023_03B5203 · 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：28050923 日期：2023年9月29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）

申请人是一名管道工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。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获得国家利益豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请要求（并因此对劳工证要求）的豁免。

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的事业将具有国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，或者总体权衡下豁免本案中的工作邀请要求将有利于美国。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进行重新审查。Matter of Christa'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。

I. 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人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。该法第203(b)(2)条。

该法及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) 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡下，豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证要求）将有利于美国。

II. 分析

申请人寻求继续在美国石油和天然气行业担任管道工程师，或作为顾问，或作为未指明公司的雇员。审理主任认定，虽然申请人符合EB-2专业人士资格，但她不符合Dhanasar检验标准的任何一项。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任使用模板化语言并任意无视所提供的“大量证据”，从而违反了《行政程序法》（APA）。1经审查，申请人未能推翻否决理由。

Dhanasar检验标准的第一项——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室审查该拟从事事业的具体影响。Id. 例如，如果某项事业在特定领域内具有全国性影响，或者具有产生重大经济效应的显著潜力（尤其是在经济萧条地区），则该事业可能符合条件。Id. 在本案中，审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但她未提交充分证据证明该事业的国家影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，强调石油和天然气行业的重要性，并称这确立了其事业的国家重要性。然而，申请人所在行业的重要性关乎其事业的实质价值，而非其潜在的国家重要性，后者是Dhanasar第一项下的单独考量因素。评估一项事业重要性时的相关问题是具体可归因于该事业的影响。Id.；一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policymanual（指出如果某项事业具有显著潜力，可广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于有价值的技术或研究领域的进步，则该事业可达到国家重要性的水平）。

同样，虽然上诉书面论证意见详细讨论了管道工程师的普遍重要性并指出此类工人的短缺，但一项事业的重要性并不取决于非公民将从事的职业。2 在Dhanasar中，该非公民作为科学教师的工作被认定具有实质价值，但未能使其符合第一项，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。在本案中，本办公室无法评估申请人的工作是否将具有国家重要的影响，因为她未明确指明可识别的事业。相反，她声称

1 申请人未援引APA中审理主任据称违反的任何具体条款。本办公室进一步指出，证据是按其质量而非数量评估的。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376（引用 Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)）。在依据优势证据标准裁决申请时，本办公室审查每项证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在全部证据的背景下审查，以确定待证事实是否可能为真。Id. 审理主任的决定通知反映了此类分析的完成，其具体论述了申请人文件的内容。

2 本办公室进一步指出，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业合格工人的短缺本身不足以确立该职业的工人应获得工作邀请要求的豁免。参见 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 885；另参见 20 C.F.R. § 656.1。

她将作为独立顾问或未指明公司的雇员担任管道工程师，且未界定她在管道工程职业内将从事何种实际工作。一般参见6 USCIS Policy Manual，supra at F.5(D)(1)（指出事业比职业更具体，申请人应解释其事业将涉及哪些具体工作领域、项目或目标）。国家利益豁免的目的不是为申请人在美国求职提供便利。任何寻求此类豁免的人都必须指明其拟从事的“ 具体事业 ”，以便评估该事业的影响。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。申请人在本案中未这样做。

如果某项事业在其领域内具有全国性影响，例如因某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，则该事业可能具有国家重要性。Id. 上诉书面论证意见声称，underlying申请的支持信证明了其事业将对其领域产生何种影响，但这些信件并不支持这一主张。3 首先，除最笼统的表述外，没有任何信件涉及申请人的事业，仅称她的能力将使其未来成为一名有能力且有价值的管道工程师。其次，信件中关于申请人过往工作的信息并未证明其影响超出了她的雇主而影响了更广泛的石油和天然气领域。例如，来自L 公司L-R的信详细描述了申请人如何为一个项目做出贡献，他将其描述为“ 深水作业中固体连续油管使用的突破 ”。然而，他所描述的唯一具体影响是该技术随后被用于其他几个L ！项目。虽然该信称L 及其项目客户基于通过该工作获得的知识发表了专业和学术文章，但没有迹象表明这些出版物影响了该领域的任何其他人，也没有迹象表明任何此类影响可归因于申请人的工作，因为她并未参与撰写这些文章。此外，如上所述，申请人未明确其事业将涉及何种工作，因此不清楚她是否会继续在固体连续油管领域工作。在这封信及所提供的其他支持信中，写信人均未具体说明申请人的工作将如何对其领域产生达到国家重要性水平的影响。

类似的关切也适用于关于申请人在为工程师创建和评估培训方面所起作用的主张。与上诉书面论证意见相反，并不能明显看出这项工作将在国家层面上“ 有助于解决人员短缺并提升油气领域内的专业能力 ”，尤其是因为申请人并未明确说明她将继续为[已隐去]工作。案卷中的材料并未表明申请人在[已隐去]以往的培训工作将对油气领域产生何种具体影响。这些材料也未包含关于申请人获签后打算在哪里工作、她是否会担任培训师、或她将以何种技能培训何人的信息。由于她未提交关于其事业的性质和范围的具有证明力、相关且可信的证据，申请人未能证明其事业将如何或将在何种程度上影响全国性的油气工程师短缺。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人称，“ 通过在这样一家重要的公司任职，她通过对工作的奉献影响着该行业 ”，并且“ 她为像[已隐去]这样一家知名公司所做的工作放大了其贡献的重要性，因为她的工作触及各种项目和客户。 ”为支持这一主张，申请人引用了 Matter of F-E-, 2017 WL 1281865 (AAO Mar.

3 尽管我们未讨论提交的每一封信函，我们已审阅并考虑了每一封信函。

20, 2017)，该案中一名冶金工程师证明其影响将超出其工作的矿山，更广泛地影响采矿业。

首先，我们注意到该决定未作为先例公布，因此对USCIS官员在未来的裁决中不具有约束力。见 8 C.F.R. § 103.3(e)。其次，Matter of F-E- 中的事实与本案中的事实可相区分。在 Matter of F-E- 中，该非公民提供的文件证明其工作的矿山运营规模之大，以至于影响了整个美国采矿业。Matter of F-E-, 2017 WL 1281865, at *3-4。虽然申请人声称[已隐去]对油气行业同样重要，但她仅提供了表明其是一家大型且盈利的公司的文件，而非表明其在行业中占据特别有影响力的地位。与 Matter of F-E- 中的非公民不同，申请人未证明其雇主或工作单位如此显赫，以至于其工作必然影响整个油气行业，或证明其拟议事业将具体产生同样的影响。此外，如上所述，即使[已隐去]如 Matter of F-E- 中的矿山一样显赫（证据并不支持这一点），申请人也未明确说明其事业将是继续在那里工作。相反，她表示其事业将是作为独立顾问或作为油气行业一家未指明公司的雇员工作。因此，我们拒绝接受[已隐去]对美国石油行业的重要性也将固有地及于申请人的事业这一论点。

最后，Matter of F-E- 中的非公民提供了其开发的新颖采矿工艺、其拟领导实施这些工艺的具体项目、以及这些项目对更广泛采矿业的潜在影响的文件。Id. 相比之下，申请人除陈述其将从事的职业外，未提供关于其事业将涉及何种工作的具体信息，也未提供关于该事业将为其领域带来任何具体进步或创新的相关、具有证明力且可信的文件。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，她未能证明其事业将在达到国家重要性水平的层面上影响其领域。

如果一项事业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，特别是在经济萧条地区，则该事业可能具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。上诉书面论证意见称，申请人的工作提高了其雇主的效率并降低了成本，由于油气行业的“ 互联性 ”，这为美国经济创造了各种益处。然而，无论是该书面论证意见还是所提供的材料，均未量化申请人拟议事业将产生的具体经济利益。申请人未能证明其拟议工作具体将为美国创造重大经济利益。Id.

最后，我们认可申请书中关于申请人专业能力和成就的文件。然而，这些因素涉及 Dhanasar 检验标准的第二项要件，该要件关乎申请人开展其事业的能力。它们并未证明该事业将产生何种影响。因此，申请人未能证明其事业将具有国家重要性。

由于申请人未能证明其符合 Dhanasar 检验标准第一项要件下的资格，我们无需处理其在其他两项要件下的资格，并在此保留这些问题。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足 Dhanasar 框架所要求的第一项要件。因此，我们认定她未能证明其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。