JAN232024_06B5203 · 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：29339509 日期：2024年1月23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）

申请人是一名建筑与可持续建筑项目管理领域的顾问，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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但结论认为其未能确立获得国家利益豁免的资格。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。

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基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位部分定义为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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，申请人还必须确立有资格获得对工作邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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，USCIS可作为酌情事项，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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，且记录支持这一结论。2 因此，上诉中唯一需要处理的问题是申请人是否已确立豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

审理主任结论认为，申请人在Dhanasar框架第一项要件下证明了其拟议事业的实质价值，但结论认为其未能确立拟议事业的国家重要性。3 在上诉中，申请人提交了额外证据和一份书面论证意见，其中主张其已以优势证据确立了国家利益豁免的资格。

基于下述理由，本办公室结论认为申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性，因此未能确立其作为酌情事项应获得对工作邀请要求的国家利益豁免。虽然本办公室未逐一讨论所有提交的证据附件，但已审查并考虑了每一份证据。

A. 拟议事业

申请人是一名建筑师和可持续建筑项目经理，在提交申请时在该领域拥有约14年的专业经验。他拥有建筑项目管理硕士学位、建筑学学士学位，以及项目管理、土地市场与政策、可持续建筑管理的研究生文凭。此外，申请人提供了证据证明其持有项目管理专业人士（PMP）资格，并且是住宅与建筑设计及施工领域的 认证专业人士和 LJ4。

在随申请提交的陈述中，申请人表示其意图在佛罗里达州建立“ 建筑与可持续建筑

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酌情性质）。

2 申请人在英国一所大学完成了建筑项目管理硕士学位，证明其外国学位等同于美国硕士学位。参见8 C.F.R. 204.5(k)(2)（定义“ 高级学位 ”）。

3 尽管审理主任的决定未包含关于申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下资格的认定，但本办公室注意到审理主任在其补件通知中表示“ 提交的证据表明申请人处于有利地位以推进拟议事业。 ”

4....,_____.....,.....,...是 al !由~----------~开发的认证和评级系统

项目管理领域的专业咨询业务”，并指出其将“为个人、企业和政府客户提供一系列解决方案”。申请人解释其咨询服务重点将是“通过遵循I I指南并鼓励项目认证的结构化路线图，提升房地产项目的环境、社会和经济绩效及其对环境和社区的更广泛影响。”他还表示其将“帮助政府机构规划、创建和制定战略，以有效激励可持续建筑。”最后，申请人表示其将向其他专业人士和团队成员提供培训，“使他们能够获得自己的I l专业认证，并成为可持续建筑实践的复制者”，这将导致“在越来越多的项目中使用和实施l I体系。”

在回应审理主任要求更详细描述拟议事业时，申请人表示其拟议的专业咨询业务旨在“促进可持续建筑技术在更多细分市场中的更广泛采用，并最大化其对美国及全世界的整体效益。”他表示其工作将“通过与行业领袖合作以影响这些实践的大规模采用和复制，支持[该]领域的进步。”

最后，申请人提到其业务将为“助理、工程师、调试代理、绘图员、项目文件管理员等”创造直接就业岗位。他还表示“任何新的可持续建筑项目都是技术性高薪就业的来源，我的职责是影响和推进其市场渗透，以转变原本将是传统项目的情况，从而间接为工业规模创造就业铺路。”

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——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。在确定拟议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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人证明了其拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。具体而言，审理主任结论认为证据未能传达对申请人拟议事业如何在其领域产生更广泛影响的理解。审理主任认可证明可持续建筑实践重要性及其经济、环境和社会影响的证据，但指出在确定国家重要性时，相关焦点不在于该个人将工作的行业、领域或职业，而在于其拟从事的具体事业。他们结论认为“虽然申请人的意图可能是通过提供咨询服务影响更广泛的领域/行业，但过往记录和拟议事业的潜在前瞻性影响指向在聘用申请人提供咨询服务的公司和/或客户范围内的有限影响”，因此记录“不支持申请人的拟议事业将影响建筑和可持续建筑领域/行业。”此外，审理主任认定记录缺乏证据以确立“拟议

事业活动 ” 与任何达到国家重要性程度的实质性积极经济影响之间的 “ 强关联 ” 。

在上诉中，申请人主张，审理主任 “ 将我的事业精神误解为仅仅是可持续建筑领域内的专业执业 ” ，并指出，除了提供咨询服务外，他的事业是 “ 在整个建筑行业内推进可持续建筑实践 ” 。申请人还坚持认为，审理主任过度关注拟议事业的直接经济影响和创造就业方面，从而忽视了根据Dhanasar第一要件确立其国家重要性的其他相关证据和因素。他辩称，“ 创造就业从来不是我的事业的主要或构成性部分 ” ，相反，他的意图是作为 “ 变革推动者 ” ，在更广泛的领域推进改进的设计和建筑实践，“ 将可持续建筑推向整个建筑行业中更大的市场份额 ” 。

记录包括媒体文章、政府出版物和行业报告，这些材料确立了美国政府根据《巴黎协定》到2050年大幅减少温室气体排放的承诺。该证据详细说明了旨在实现这一目标的联邦政府举措、传统建筑行业的负面环境影响、采用可持续建筑实践和标准的显著益处，以及该行业在采用这些标准方面的进展。提交的文章还解释了碳排放的减少不仅会产生重要的环境影响，还会对社会福利、公共卫生和经济产生显著益处。该证据支持审理主任的认定，即申请人提出的在可持续建筑管理领域提供咨询服务的事业具有实质价值。

然而，正如审理主任所指出的，在评估国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是 “ 外国人拟从事的具体事业 ” 及其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，尽管我们认识到可持续建筑项目经理在帮助减少建筑和施工项目负面环境后果方面的重要作用，但申请人仅有意在该领域工作不足以确立其具体拟议事业的国家重要性。我们也认可申请人的主张，即其拟议事业 “ 特别符合推进政府和……行业目标 ” ，涉及更广泛地采用可持续建筑实践。尽管如此，我们仍必须根据Dhanasar中规定的因素评估该事业的潜在预期影响，以确保其工作的潜在预期影响与第一要件的国家重要性要求相称；申请人从事与国家级倡议相一致的专业或领域这一事实，不足以确立其在第一要件下的资格。

在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人表示其工作的潜在预期影响与可持续建筑实践在整个建筑行业内的推进和市场渗透率提高有关，因此对其领域具有广泛影响。具体而言，申请人称，除了作为顾问为客户提供可持续建筑和施工项目的建筑和

项目管理服务外，他将利用其影响力推动更广泛行业的改进。在这方面，他表示其“使可持续建筑实践得到更多采用和可复制的事业本身构成对建筑行业传统制造实践的改进”，并足以满足Dhanasar的国家重要性要求。申请人坚持认为，审理主任忽视了旨在表明“我的事业确实如何代表建筑行业制造工艺的改进”以及“我在美国全国性组织中的影响力如何使我能够成为具有专业倡议以实现这一目标的变革推动者”的证据。他主张，“我在更广泛行业中的变革推动者和影响力地位是毫无疑问的。”

记录中包含申请人过去同事和客户的推荐信，这些材料确立他是一位经验丰富的建筑师和可持续建筑项目经理，在其领域享有良好声誉，其工作和主题专业知识受到过去与他共事者的高度评价。申请人的技能、专业知识和成功记录的证据通常与Dhanasar框架的第二要件相关，该要件“将焦点从拟议事业转移到[申请人]”以及他们是否处于有利地位来推进该事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。关于特定拟议事业所声称的国家重要性的认定，通常不能基于申请人的过去成就来推断，正如不能基于对某一领域或行业重要性的一般性主张来推断一样。

申请人还提交证据表明，他一直在远程为美国十多个正在按照[已隐去]标准设计和实施的建筑和施工项目提供咨询。然而，记录中没有足够证据表明其具体拟议事业将如何产生影响，从而在建筑行业实践方面产生与国家重要性相称的行业范围改进。例如，申请人没有详细说明其声称的在“美国全国性组织”中拥有一定影响力、能够使其成为市场中的“变革推动者”或显著影响可持续建筑实践在美国建筑行业中普及程度的说法。

在其初始陈述中，申请人表示，除了为美国建筑和施工部门的客户提供咨询服务外，他还将：(1)“帮助政府机构规划、制定和发展战略，以有效激励可持续建筑”；以及(2)通过“培训其他专业人士和团队成员，使他们能够获得自己的专业认证并成为可持续建筑实践的复制者”来分享他的知识。虽然申请人详细描述了其可向美国客户提供的咨询服务性质，但他没有进一步解释或记录他拟如何协助塑造和制定美国关于可持续建筑的政府战略，或他将与哪些具体政府机构合作。同样，虽然显而易见申请人可能会为咨询业务最终雇用的任何员工提供与工作相关的培训，但他没有详细说明其拟议事业的知识分享部分，也没有提供证据基础来支持其培训相关活动将导致美国[已隐去]认证专业人员数量大幅增加，或以其他方式对其领域产生广泛影响。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到

具有国家重要性的水平，因为这些活动不会超出其学生范围而更广泛地影响其领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

在回应审理主任的RFE时，申请人强调他“处于有利地位，作为决策者值得信赖的推动者，在每一环节——无论是开发商、建筑商、政府机构、学术机构等——采取规模允许的最大措施”。他解释说，他的工作“将促进可持续建筑技术在更多细分市场中的更广泛采用”，并且他“将继续通过与行业领袖合作来影响这些实践的大规模采用和复制以及知识复制，从而支持[该]领域的进步”。虽然申请人声称对行业领袖和决策者具有影响力，这种影响力将超出其未来客户的项目并在其领域产生广泛影响，但他提供的解释和证据不足以支持其拟议事业将如何为这种广泛影响力提供平台。

如前所述，在上诉中，申请人继续强调其“在美国全国性组织中的影响力”，并表示“毫无疑问，我在更广泛行业中作为变革推动者和影响者的地位”。他主张自己已通过过去的项目展示了其影响力水平，并着重提到一个2013年的项目，名为 是首个我 我认证 我 我的住宅建筑，位于拉丁美洲。记录中包含E-P-S-的一封信，他在信中声称自己聘请申请人担任其项目的顾问。E-P-S-在信中解释说，他最初在为项目获得所需的 认证时遇到了障碍，因为当时该I
I I评级系统仅在美国境外对获准进入国际试点计划的项目开放。他强调，持有I
认证的申请人能够在其他顾问未能做到的情况下使该项目获准进入该计划。申请人在其上诉书面论证意见中强调，2013年只有少数项目获准进入该_____，但截至2022年，美国境外已有超过1250个认证项目，代表“10年内增长6400%”。
尽管记录支持申请人关于他促成了该I
项目获准进入该l的主张，但并不支持他关于美国境外! I认证项目整体增长可归因于他在该项目上的咨询工作的暗示。此外，记录未显示他在2013年为推动 认证该 项目所可能施加的任何影响力，将如何延续到他在当前美国市场计划开展的活动，而在该市场中，l认证实践早已确立相当长一段时间。例如，记录中包含证据表明，政府服务管理局和美国陆军均于2006年对所有建筑和设施采用了。 I I标准
根据申请人一位潜在美国咨询客户出具的意向支持信，截至2022年，“团队中实际上必须拥有精通[环境可持续性]的专业人员”。

关于其在美国计划开展的活动，上诉时提交的证据印证了申请人此前的陈述，即他一直在为十多个美国境内项目远程提供咨询工作，这些项目主要处于l 认证流程的早期阶段。然而，他未解释其作为这些项目顾问的参与如何确立其作为“变革推动者”的角色，从而将显著推进整个美国建筑行业的设计和建筑实践。记录中关于这些

项目除名称和地点外几乎没有证据。申请人未详细阐述其此前的主张，即其事业将使其能够对政府和行业决策者施加影响，也未详细阐述其关于将推动进步、从而对可持续建筑实践的采用产生重大全行业影响的声称。缺乏此类证据，记录无法确立拟议事业将对该行业产生与国家级重要性相一致的广泛影响。

最后，申请人坚持认为其拟议事业将对经济产生间接的涟漪效应，并带来将增进社会福利的环境效益，强调此类影响将远远超出其自身咨询实践及其客户。他指出自己此前提交了关于一个采用可持续建筑实践的单一项目重要性的“ 可量化证据 ”。他提到自己为回应审理主任的补证通知而提交的一份陈述，其中他以USCIS德克萨斯服务中心设施作为假设示例。在该示例中，他解释了在USCIS设施的设计和建造中纳入~ I实践将如何带来水和能源资源的显著节约、废物减少、工人健康和生产力改善以及成本节省，而这些最终本可惠及纳税人。采用可持续建筑实践相较于传统实践的经济、环境和社会效益在记录中已充分确立，并非争议所在。问题在于申请人作为可持续建筑领域顾问的具体拟议事业是否会在这些领域产生与国家级重要性相称的影响。申请人依赖一个假设示例，但例如并未量化其正在从事的美国境内项目的影响，也未描述其对这些项目的贡献性质，以支持其关于该领域典型顾问（据申请人称通常每年从事20个项目）能够产生与国家级重要性相一致规模的环境、经济和社会影响的声称。

最后，申请人主张其案件事实与In re 46885, 2017 WL 1281865 (AAO Mar. 20, 2017)案事实相当，该国家利益豁免案中，一名冶金工程师通过证明其工作的影响将超出其工作的矿山，更广泛地影响采矿业、经济和环境，从而确立了资格。首先，我们注意到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(e)。其次，所引决定中的事实与本案面前的事实可区分。在所引案件中，申请人提供了文件证明其工作的矿山运营规模之大，以致其工作影响了整个美国采矿业。In re 46885, 2017 WL 1281865, at *3-4。此外，申请人已提供文件证明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行业的潜在影响。Id. 记录中还包含该领域同事和教授的来信，确认申请人有条件显著影响全行业采矿实践，从而像其他采用其新颖方法的公司一样成倍减少污染。

相比之下，申请人未具体解释其美国项目将包含什么，未为其声称在该领域领导者和决策者中的影响力水平提供证据基础，也未指明该事业将为其领域带来的任何具体进步或创新；相反，他表示将寻求增加现有可持续建筑实践的市场份额。尽管我们不质疑可持续建筑项目无论规模大小，

都具有环境、经济乃至社会效益，但申请人有责任确立其事业的潜在积极影响将达到与国家级重要性相称的规模。基于上述理由，申请人未满足该责任。

由于记录中的文件未能按Dhanasar先例决定第一项要求确立申请人拟议事业的国家级重要性，他未能证明其符合国家利益豁免资格。鉴于所认定的拒批依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留我们关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要求的意见。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“ 纯咨询性认定 ”）；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触及替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要求，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免资格，或经自由裁量本应获准国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。