MAY012023_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

案号：24516282 日期：2023年5月1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）

申请人是一名专攻可持续建筑的项目经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民类别所附的工作邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，行使自由裁量权批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

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具有国家重要性，或豁免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 签证类别的资格，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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。本法第203(b)(2)条。

法规和相关条例均未定义“ 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可行使自由裁量权批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，并满足Dhanasar标准的第二项，但不满足第一项或第三项。在上诉中，申请人提供了简历、支持信、其拟从事事业（一家太阳能电池板安装公司）的商业计划副本，以及一封解释该事业为何具有国家重要性的说明信。

在其表格I-140（外籍工人移民申请）中，申请人表示其职业和职位名称为“ 可持续建筑项目的项目经理 ”，其在美国的拟从事事业为：“ 运用多种工程学科，在研究、设计、规划或执行预防、控制和修复环境危害的工程职责。工作可能包括废物处理、场地修复或污染控制技术， ”这是美国劳工统计局（BLS）对环境工程师职责的描述。1 他还选择了环境工程师的标准职业代码（SOC）17-2081来描述其拟从事的就业。初始申请包括一封来自马萨诸塞州一家房地产开发商[已隐去]的信函，表明其有意在可持续建筑领域聘用申请人的公司提供咨询服务，期限未指明。最后，申请人提供了关于可持续建筑、气候变化、BLS《职业展望手册》中建筑师条目2 以及一份关于技术领域高等教育的报告的一般性材料。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供除其他事项外，关于拟从事事业如何具有国家重要性的进一步证据。作为回应，申请人提供了其简历副本、佛罗里达州一家太阳能电池板安装公司的商业计划、支持信，以及与其在俄罗斯的总承包公司相关的公司注册文件和许可证。审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但记录未能证明其具有国家重要性。

在上诉中，申请人重申了其先前关于可再生能源对美国经济和环境的重要性以及可持续能源市场增长的主张，称其事业将减少美国对外国能源来源的依赖以及使用化石燃料造成的污染。正如审理主任所承认的，可持续能源和可持续建筑是具有实质价值的活动。然而，这并不意味着这些领域的所有事业都具有国家重要性。

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟从事事业的具体影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。例如，如果一项事业在特定领域具有全国性影响，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，则该事业可能符合资格。Id.；参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), http://www.uscis.gov/policy-manual。在

1 美国劳工统计局，环境工程师，https://www.bls.gov/oes/current/oes172081.htm。
2 记录中没有迹象表明申请人接受过建筑师培训或持有建筑师执照。

本案中，申请人未能证明其事业的影响将如何超越其企业的客户。

首先，记录未提供关于拟从事事业的一致陈述。在其初始证据中，申请人提供了一封来自[已隐去]的信函，将该事业描述为一家咨询公司，将“研究绿色建筑等新兴领域的最新趋势和技术，如太阳能电池板、地热HVAC系统、可生物降解材料、绿色绝缘材料、物联网和智能家电的使用与集成、低能耗和零能耗建筑、可持续采购等。”该信函称，该公司将被聘用提供此类可持续建筑技术研究、协助建筑师将此类技术整合到建筑设计中、检查项目现场是否符合设计和安全标准，以及就马萨诸塞州[已隐去]房地产开发项目向总承包商提供技术建议等服务。相比之下，表格I-140称申请人将担任可持续建筑项目经理，并将履行环境工程师的职责，其核心是预防和修复环境危害。随申请提交的表格ETA 750（外籍就业认证申请）称申请人的高级学位是土木工程，拟从事的职业是可持续工程咨询。最后，申请人提交了建筑师工作职责的描述。申请人在描述其在美国拟从事的工作时提到了多个可能具有不同SOC代码的职业。3 当记录存在不一致时，申请人必须使用独立、客观的证据指明真相所在，以解决这些不一致。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-592 (BIA 1988)。

在回应审理主任的补件通知时，申请人提交了一封说明信和商业计划，称其公司将在佛罗里达州提供太阳能电池板安装和维护服务。这一新的业务描述与初始申请中的描述不同。最初的拟从事事业要么是环境工程、建筑，要么是在可持续建筑领域在马萨诸塞州有项目的工程咨询业务。然而，在补件通知回应中，申请人将重点转向佛罗里达州的太阳能电池板安装、维护和维修服务。这并未解决申请人对其事业描述中的初始不一致。Id. 申请人对某事业的不一致陈述不足以满足Dhanasar的要求，即申请人须指明“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889；参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra at F.5(D)(1)（“例如，虽然工程是一种职业，但拟从事事业的说明应描述具体项目和目标，或个人将从事的工程领域……”）。

在上诉中，申请人提供了信函，称其公司将从事太阳能电池板安装以外的各种活动。上诉时提供的来自[已隐去]的信函重复了该事业是一家工程咨询公司的主张。来自[已隐去]的信函称，申请人的公司提供墙壁和天花板绝缘、节能窗户、水循环系统和垂直花园等解决方案。4 这些活动未在

3 美国劳工统计局，2021年5月职业概况，https://www.bls.gov/oes/current/oes_stru.htm（指明以下SOC代码：土木工程师：17-2051；建筑师（景观与船舶建筑师除外）：17-1011；环境工程师：17-2081；以及施工经理：11-9021）。
4 该信函还称，申请人的公司拥有“在美国庞大且快速增长的客户群”。虽然

申请人的商业计划中或以其他方式在记录中作出解释。最后，一封来自J-B-的信函——J-B-是一家未具名太阳能电池板制造商的研发经理——称申请人已获得与J-B-的公司合作的机会，但未指明这指的是哪家公司，也未指明申请人将从事何种工作。上诉中未包含足够的独立、客观证据，以解决关于申请人拟议事业性质的矛盾之处。Matter of Ho，19 I&N Dec. 591-592。尽管该事业可能包括上述部分或全部活动，但我们认定，申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法确定其国家重要性。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 889。

其次，所提供的文件未能证明申请人最初拟议的可持续建筑工程咨询事业将如何具有足够影响以达到国家重要性的水平。Dhanasar指出，如果一项事业在某一特定领域具有国家或全球影响，则该事业可能具有国家重要性，但记录未能证明申请人的工作将以这种方式影响其领域。同上。例如，来自I I的信函称申请人“ 正在为能源回收和再利用做出重大贡献 ”，但未指明其所指的是何种贡献。来自I I的一封信函称申请人的事业是“ 革命性的 ”，且他“ 将继续开发独特的绿色建筑方法 ”，但记录中没有支持性文件证明申请人的方法如何能在其领域产生国家或国际影响。最后，J-B-称他曾与申请人合作并认为申请人是“ 业内最优秀者之一 ”，但除电话和视频聊天外未提供他们共同所做工作的任何实例，也未指明他将雇用申请人从事何种工作。这些信函不足以证明申请人的事业将对其领域产生何种影响，或如何具有国家重要性。同上。

Dhanasar指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区 ”，可能具有国家重要性。同上，第890页。此类效应不必是全国规模，但必须证明对某一特定地区、区域或行业具有“ 重大 ”的潜在预期影响。同上。然而，记录未能证明申请人的事业具体将如何具有此类益处。支持信函严重依赖关于可持续建筑作为一个领域的重要性和经济影响的一般性信息。如上所述，一项事业具有重大价值这一事实并不能证明其将具有国家重要性。同样，尽管商业计划声称申请人的公司将创造就业、减少对外国能源来源的依赖、减少污染，并通过使房主和企业减少电费支出而产生经济效益，但未证明其运营将在何种程度上产生这些影响。申请人的商业计划称，五年后，该公司将在佛罗里达州雇用除申请人以外的六名工人，工资中位数为60,000美元，收入将超过10,000,000美元。然而，申请人未提供文件证明其公司将运营的地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或该事业将为该地区或其人口带来重大经济利益。同样不明显的是，该公司的项目将占佛罗里达州或

记录表明该公司于2016年注册成立，但没有文件显示其已开始提供商品或服务。由于Sistema的信函与记录其余部分不一致，我们不会赋予其决定性权重。参见Matter of Caron，19 I&N Dec. 791, 795（BIA 1988）。

美国太阳能电池板安装市场的重要份额。这不能证明拟议事业的经济影响将达到国家重要性的水平。5

最后，信函中关于申请人教育和职业记录的陈述涉及Dhanasar标准的第二项要件，该要件涉及申请人推进拟议事业的能力。它们不能证明他的事业本身具有重大潜力，能够促进可再生能源或可持续建筑领域的进步，或以其他方式增进社会福利。参见一般性6 USCIS Policy Manual，同上，F.5(D)(l)。申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

由于申请人未根据Dhanasar标准的第一项要件确立资格，我们无需处理其在第二和第三项要件下的资格，并在此保留。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）。申请将继续被拒。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定其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。

5 来自l I的信函以及申请人最初工程咨询事业的其他文件未包含关于该事业经济益处的具体信息，例如预计就业和收入。这不能证明该事业将在马萨诸塞州产生何种经济影响，因此不能确立资格。