OCT202023_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

案卷编号：28427544 日期：2023年10月20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）

申请人是一名电子工程师，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。参见《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给予国家利益豁免。参见该法第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（因而对劳工证）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符合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理（de novo）。Matter of Christo'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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年以上的逐步晋升经验，等同于硕士学位。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交文件

以满足六类证据中的至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 USCIS随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明该个人被认可具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，他们还必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 国家利益 ”方面的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然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, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情3批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 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

尽管申请人主张作为具有特殊能力的人员符合EB-2资格，但审理主任认定申请人符合另一种EB-2分类的资格，即持有高等学位的专业人员，因为申请人的职业符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)下的专业定义，且他持有学士学位并随后在该专业领域具有五年以上的逐步晋升经验。本办公室无需进一步考虑此问题，因为两种EB-2分类之间的区别不影响国家利益豁免的资格。

本办公室面前的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其根据Dhanasar分析框架的第二项要件处于有利地位以推进拟议事业。

申请人于2005年在委内瑞拉获得电子工程学士学位。2006年至2022年，他在委内瑞拉和哥伦比亚从事与医疗实验室设备维护相关的多种工作，之后于2022年以B-2非移民访客身份进入美国。2016年至2022年，他自雇经营，作为承包商向客户提供维护服务。

申请人的拟议事业是开发和分销一款智能手机应用程序（app）。首次提交申请时，申请人表示该app的目的是帮助有认知或神经障碍的个人处理医疗事务，例如预约挂号、填写

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

处方和追踪病历。在回应证据请求时，申请人扩大了该app的预期范围，称其将帮助“ 任何残疾人士寻找医疗服务、治疗、工作、学校，保存医疗和健康记录、医疗档案、娱乐等。 ”

申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使看似有缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。在下文讨论中，本办公室考虑的是2022年8月提交时所述的拟议事业。

A. 实质价值和国家重要性

Dhanasar的第一项要件——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。

在否决通知中，审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。审理主任认定，申请人未能表明拟议事业将产生“ 实质性的积极经济影响 ”；“ 其移动app业务将对区域或全国人口产生影响，达到具有国家重要性的程度 ”，或“ 对工程领域产生更广泛的影响 ”。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地“ 将Dhanasar第一项要件的讨论限于该事业相对于[申请人]雇用员工而言的潜在经济影响 ”，且审理主任“ 未能考虑该事业广泛提升[社会]福利的潜力 ”。

本办公室同意申请人的主张，即其“ 事业具有广泛提升社会福利的潜力 ”，因为他寻求“ 改善身体和智力残疾人士的生活质量 ”。原则上，数百万人可以下载并使用该app，且申请人声称该app将改善对重要乃至基本服务的获取。

本办公室认定申请人已证明拟议事业具有国家重要性。接下来，本办公室将考虑申请人是否已表明其处于有利地位以推进拟议事业。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar的第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定某个人是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；

以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在认定申请人未满足Dhanasar第二项要件时，审理主任指出：

[申请人]未能证明其处于有利地位，既经营自己的业务又推进其创建移动app的拟议事业。申请人未提交书面证据证明其在生物医学工程领域开发app或经营业务方面有成功记录。申请人也未就其拟议事业提交关于资金、用户和其他相关实体的充分证据。

在上诉中，申请人主张审理主任未充分考虑“ 投资者的引述 ”以及“ 来自潜在/可能客户、顾客或用户的通信 ”。申请人此处指的是某咨询公司提出的一份方案，该方案表示有意提供融资并设计该应用程序，以换取“ 公司40%的股份 ”，以及三封来自潜在客户的信函。然而，这些材料均出自2023年初，因此不能证明申请人在2022年8月申请提交之日已在实现拟议事业方面取得进展。如上所述，申请人必须在提交申请之时满足所有资格要求。提交之后在实现拟议事业方面取得的进展不能证明提交时的资格。

商业计划书描述的是拟议事业的实质性修订版本，而非提交时所述的原始版本，其日期为2023年1月。4 咨询公司的方案日期为2023年2月下旬，且申请人未证明该方案在提交时处于考虑或谈判之中。

来自潜在客户的信函均出自2023年3月，因此不能表明潜在客户在提交时对拟议事业有兴趣。所有三位潜在客户——一家行为治疗机构、一所幼儿园和一家自闭症儿童学习中心——均位于申请人20英里范围内。这些信函表明当地对申请人拟开发的应用程序有一定程度的兴趣，但申请人未证明这一兴趣程度足以表明其处于推进拟议事业的有利地位。5

我们进一步同意审理主任的意见，即申请人未确立Dhanasar案所规定的“ 在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录 ”。

4 记录中的商业计划书称：“ 公司将组建为独资经营。有可能在所有者与潜在投资者之间分配公司股份。 ”根据定义，独资经营只有一个所有者，且不作为独立于该所有者的法律实体存在。见 https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/sole-proprietorships（“ 独资经营者是指以个人名义拥有非法人企业的人 ”）。因此，独资经营没有可在多个股东之间分配的股份。这一关于拟议事业根本性质的矛盾信息加深了对于申请人是否处于推进该事业的有利地位的疑虑。

5 其中两封信函包含基本相同的措辞，这削弱了其证明价值。信函中相同的措辞“ 表明这些信函均由同一人准备，并使信函内容的证明价值受到质疑。 ”Hamal v. US. Dep 't ofHomeland Security, No. 19-2534, slip op. at 8, n.3 (D.D.C. June 8, 2021)。

在整个程序中，除自称电子工程师外，申请人还主张其为生物医学工程师。申请人将“生物医学工程”定义为“专注于开发应用于医学和生物学的原理和设计以用于医疗保健目的。例如，生物医学工程师深度参与了COVID-19疫苗的开发。”他主张拟议事业将是一家“生物医学工程公司”。但申请人使用“生物医学工程”这一标签并不能确立或解释管理一家开发智能手机应用程序的公司与其教育和就业经历有何关联。

因此，我们不接受申请人在上诉中关于其维修和维护医学实验室设备的历史构成其拟在美国开展的相同或类似事业的成功记录的主张。其以此身份从事的自雇工作并不等同于建立和经营商业计划书所述类型公司的经验。申请人未主张或记录任何与拟议事业所述类型业务相关的先前经验。其未确立医学实验室设备的维护与经营一家开发和营销智能手机应用程序的拟议事业有任何重大关联。

鉴于上述结论，申请人未满足其举证责任，以证明其符合Dhanasar国家利益测试的第二项要件。对Dhanasar第三项要件的详细讨论不能改变本上诉的结果。因此，我们保留对第三项要件的论述。6

III. 结论

申请人未确立其处于推进拟议事业的有利地位。因此，申请人未表明符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

6 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构一般无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另见 Matter olL-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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。