SEP032024_04B5203 · 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：32653857 日期：2024年9月3日

对内布拉斯加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）

申请人是一名安全系统和电气工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人，以及对此分类所附工作要求（从而劳工证要求）的酌情国家利益豁免。移民和国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合基于特殊能力或作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，且记录亦未证明豁免所要求的工作邀请（从而劳工证）将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。1 申请人负有以优势证据标准证明资格的责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先确立对 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人。本法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

“ 高等学位 ” 是指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)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进式经验，就EB-2分类而言等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了 underlying EB-2 分类的资格，他们随后必须证明他们值得 “ 在国家利益 ” 下酌情豁免工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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，其中指出美国公民

1 这是继我们先前就申请人首次对初始否决提出的上诉发回重审给审理主任后的第二次上诉。

及移民服务局（USCIS）可酌情2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 他们处于有利地位推进其拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请及从而劳工证要求将有利于美国。同上。

II. 分析

审理主任认定，尽管申请人拥有等同于美国学士学位的外国工程学位，但他未能证明自己是高等学位专业人士，因为记录未显示至少五年的学位后渐进式经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)、204.5(k)(3)(i)(B)、204.5(g)(1)。至于基于特殊能力的EB-2分类，审理主任认定申请人至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中的三项，但在最终实质审查后得出结论，记录未证明其专业程度显著高于安全系统行业通常遇到的水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“ 特殊能力 ”）；另见6 USCIS政策手册F.2，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-2（讨论两步特殊能力框架）。在上诉中，尽管申请人概括性地重申其EB-2分类资格，但他未准确处理或实质性地质疑审理主任关于申请人所主张的 underlying EB-2 分类资格的具体认定。3

上诉中的剩余问题是，他是否值得根据Dhanasar三叉框架获得酌情国家利益豁免。审理主任认定，记录未证明申请人的拟议事业具有实质价值或国家重要性，因此他未满足Dhanasar第一叉。他声称审理主任在评估拟议事业所主张的国家重要性时未考虑所有相关证据，且未提供有理由的分析。我们认定申请人的拟议事业具有实质价值，因此撤回审理主任的相反认定。然而，我们同意审理主任的意见，即证据未证明拟议事业具有Dhanasar所设想的国家重要性。

在Dhanasar框架下，第一叉“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”侧重于申请人拟议开展的具体事业。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。该叉下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。在评估拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。同上。

申请人打算担任电气工程师并经营自己的公司，为家庭和办公室设计、销售和安装“ 智能 ”技术产品，包括管理智能手机、家电、电视、HVAC和门锁等各种电子设备自动化的集成系统，以及安全监控、能源和空气质量控制，甚至照明和音响。

首先，审理主任认定，申请人在回应关于其新任首席执行官职位的证据请求（RFE）时提交的商业计划和主张

2 见 Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，认定USCIS对国家利益豁免的决定本质上是酌情的）。
3 鉴于我们以下述单独决定性议题解决本上诉，我们在此不触及 underlying EB-2 分类资格，即使我们假设对这一门槛议题存在有意义的上诉质疑。

（CEO）实质性地改变了他最初在提交时提供的详细19页声明中所述的作为独立安全系统和电气工程师的拟议事业。正如审理主任指出，申请人必须在提交时确立资格，因此，申请不得基于提交后新的重大事实而在未来日期获批。见8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Comm. 1971)。在此，如果申请人的RFE回应提出完全不同的领域或职业的活动，这可能被视为对申请的重大改变，在评估资格时不予考虑。Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)（认定申请人不得对申请作出重大改变以使原本有缺陷的申请符合USCIS要求）。然而，在上诉中，申请人未处理审理主任的认定，即其在RFE后新提出的CEO角色构成重大改变，妨碍USCIS评估申请人的拟议事业是否具有国家重要性。

即使RFE回应中所述的拟议事业仅仅是对申请人初始声明中拟议事业的澄清，全部证据（包括商业计划）也未证明其具有国家重要性。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑并寻找该事业潜在预期影响的证据。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-890。尽管作为安全系统和电气工程师以及作为自己公司CEO的拟议事业具有价值，但记录未证明其具有显著潜力雇用美国工人、产生重大积极经济影响、在超出其业务和客户的国家或全球层面广泛影响行业，或以其他方式具有上升到国家重要性水平的更广泛经济或社会影响。

在重申其拟议事业具有国家重要性时，申请人依据其简历、陈述、商业计划、支持信中所载的学术资历和过往经验，以及其在下级提交的行业报告中包含的相同市场信息，这些信息指出“ 智能系统 ”技术领域的重要性。他进一步重申，鉴于其背景和专业知识——他声称这些使其高度符合智能家居技术设计与安装市场及其日益增长的需求的就业资格——其拟议业务将产生实质性的积极经济和社会影响。然而，所引用的证据和主张侧重于其经验和技能，涉及Dhanasar第二项要件，该要件关乎他是否处于有利地位以在其事业中取得成功，并“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。为根据Dhanasar第一项要件评估拟议事业的国家重要性，我们着眼于其“ 潜在预期影响 ”。Id. at 889。因此，就本案相关而言，我们评估的是申请人拟从事的具体事业是否具有更广泛的国家意义，而非其拟从事的职业或行业。Id. 在本案中，作为其公司的CEO，申请人拟利用其在最新智能技术方面的专业知识，通过向所有潜在客户（包括电子产品批发商、零售商和个人客户）分销和销售创新产品来领导和扩展公司。他进一步主张，其公司将进口并设计部分产品，并提供安装服务。然而，记录中不包含任何证据表明其声称的创新产品和拟议商业模式已被或将被行业采纳，或以其他方式具有深远影响。尽管我们承认拟议事业可能对其职业和业务产生积极影响，但他未能有说服力地解释，且记录（主要包括其商业计划、支持信和行业报告，这些报告一般强调智能家居技术使用的新兴重要性和普及性）也未证明其拟议工作将如何

如其声称的那样，在其业务和客户群之外，对行业和美国经济产生更广泛的影响。

例如，记录未显示拟议事业将具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 实质性的积极经济效应，特别是在经济萧条地区 ”，这些可能表明国家重要性。Id. at 890。申请人的商业计划包括一份组织架构图和一份五年计划，列出他作为CEO最初监督三名员工，包括一名销售经理、一名生产经理和一名安装经理；到第五年，24名员工，包括五名额外经理、一名会计、六名安装技术员、一名行政助理以及其他专家和代表。商业计划还根据其自身的销售预测预计第一年总收入为600,000美元；到第五年，总收入为500万美元，连同费用、税收和净收入等其他相关数字，预计未来将继续增长。然而，这些预测缺乏可客观证实它们的佐证证据。此外，尽管商业计划还包括组织计划和职责描述，记录中不包含任何基于证据的理由来支持不断增加的人员配置预测和所称的业务扩展需求。而且，申请人未具体主张，记录也未表明，其业务将惠及经济萧条地区。即使假设销售预测准确，记录也未显示特别是在经济萧条地区具有实质性的积极经济效应。因此，申请人依赖其理想化的商业计划、支持信和一般行业报告，并未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或将产生可能表明国家重要性的实质性积极经济效应。

申请人仍继续强调，我们也承认，其在哈萨克斯坦的过往成就，部分由其在哈萨克斯坦的“ 实用新型 ”专利证据所证明，该专利有助于监测空气质量和管理系统自动化，他表示这可能提升其拟议事业的重要性。然而，他未主张，记录也不包含任何证据表明其外国专利在美国产生了任何行业范围的影响，他也未具体说明该专利如何与未来在本国拟议事业的国家重要性相关或证明之。也不清楚该专利实用新型是否将用于其当前拟议事业。申请人还首次在上诉中提交了一份2024年提交的关于加热器-被褥系统的美国临时专利申请的提交收据。尽管该文件声明他可将申请所涵盖的任何其发明的产品标记为“ 专利申请中 ”，记录缺乏证据表明他事实上已发明、制造或销售任何此类产品。此外，提交收据明确声明其美国临时专利申请“ 将不会进行专利性审查，并将在其提交日起不迟于十二个月内视为放弃。 ”4 也不清楚该文件如何与申请人的具体事业及其国家重要性相关。其余上诉文件是其在下级提交的相同文件的重复副本。

尽管我们承认他希望为美国智能家居和安全系统行业做出贡献，但他未以具体、有证明力的证据确立其拟议事业将在其领域具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有实质性的积极经济或社会效应。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（裁定在审查

4 根据美国专利商标局公共网站，“ 临时专利申请允许[个人]在无需正式专利权利要求、誓言或声明，或任何信息披露（现有技术）声明的情况下提交。 ”见 https://www.uspto.gov/patents/basics/apply/provisional-application [最后访问于2024年9月3日]。

记录时，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量，包括相关性和证明价值）。因此，申请人未满足Dhanasar的国家重要性要件，因而未确立其国家利益豁免的资格。

由于所认定的拒绝理由之一——申请人无法满足Dhanasar第一项要件——对本上诉具有决定性，我们拒绝审理其其余上诉论点，因为这些论点涉及审理主任关于其未确立基础EB-2分类资格或未满足国家利益豁免的Dhanasar第二和第三项要件的裁定。See, e.g., INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需审理对最终决定不必要的问题）。

命令：上诉被驳回。