APR262024_05B5203 · 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：30562551 日期：2024年4月26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）

申请人是一名专攻网络安全的资讯科技（IT）工程师，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。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位offer、并因此对劳工证的酌情豁免。

内布拉斯加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，须以优势证据标准证明其资格。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（de novo）。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资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类资格，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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对职位offer要求的酌情豁免。同上。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 可作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容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，豁免职位offer要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任部分认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录支持该认定。上诉中尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人表示她打算在美国经营一家提供网络安全服务的企业。申请人最初在关于其拟议事业实质价值和国家重要性的说明信中提供了以下内容（按原文引用）：

[申请人]期待专注于这一对美国发展至关重要的主题，为私营和公共部门提供与关键基础设施控制系统网络安全相关的咨询和培训服务。基于其在该领域成功的过往记录，她具备独特的资格为美国网络安全基础设施做出贡献，并将最终为美国境内的关键基础设施控制系统带来实质性利益，无论是作为网络安全顾问还是满足私营或公共需求的专家。[原文强调。]

审理主任认定申请人未证明其拟议事业具有实质价值或国家重要性。记录审查显示，申请人打算向多个商业领域的客户提供咨询服务，以加强美国私营和公共实体的网络安全状况。因此，本办公室认定申请人的事业具有实质价值。然而，基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据 Dhanasar 分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任在适用 Matter of Katigbak2 以及评估申请人是否满足资格要求方面存在错误。该主张指的是审理主任的认定，即申请人的商业计划书和两封支持信——这些是在回应补件通知（RFE）时提交且日期晚于申请提交日期——因在申请提交之日尚不存在而不具有相关性。审理主任将这些文件描述为“ 新的事实组合 ”，并称“ 不能予以考虑，因为其与本申请相关，[这些文件]在提交时并不存在 ”。申请人的书面论证意见提供了以下内容：

[与 Katigbak 相比]，[申请人的]案件不涉及对提交时已确立的资格或资格的重新评估，而是[基于]其拟议事业的实质价值和国家重要性。提交的商业计划书和推荐信并非申请后产生的“ 新的事实组合 ”，而是对与[其]事业领域相关的既有想法、计划和成就的阐明和确认，这些在初始提交时已充分引入和解释。

记录审查显示，随申请人初始证据提交的说明信讨论了信息系统内网络安全的重要性，并强调了申请人提供IT服务的资格。初始证据并未明确描述申请人的拟议事业，包括其角色是受雇于公司、公共实体，还是通过经营自己的企业提供服务。由于申请人拟议事业最初存在模糊性，本办公室不将商业计划书的日期作为分析其资格的因素。因此，本办公室将考虑申请人的商业计划书作为支持其拟议事业而提交的证据。此外，本办公室注意到，虽然两封推荐信日期晚于申请提交日期，但它们涉及申请人在提交日期之前的经验；因此，可以予以考虑。

此外，商业计划书得到行业报告和新闻文章的支持，这些报告和文章讨论了管理和改善网络安全的重要性以及美国就业市场。虽然该材料提供了关于申请人预期事业领域的信息，但无论是该文件、申请人的商业计划书，还是支持信，均未充分证明申请人经营网络安全咨询公司的计划将具有国家重要性的潜在前瞻性影响。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找[拟议事业]的更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。此外，为

2 见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg'l Comm'r 1971)（指出寻求职业移民分类的个人必须在签证申请提交之日具备必要资格）。

评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。在Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

在上诉中，申请人主张所提交的证据确立了其拟议事业的国家重要性。回应RFE时提供的说明信提供了以下内容：

申请人在网络安全领域拟从事的事业具有重大的全球和国家经济影响。随着世界在技术上日益相互依赖和相互关联，网络安全的重要性怎么强调都不为过。

申请人的商业计划书描述了她计划通过其咨询业务提供的服务如下（按原文引用）：

该服务通过官方数字管理应用程序提供信息、评估、检测、预防以及工具，以确保信息的保密性、完整性以及可用性。

客户以及（如适用）客户自身的客户，将能够控制其存储于系统中的信息，并防范利用漏洞发起的攻击，此类攻击可能导致应用程序暂时或永久停止运行。

[该公司]的价值因在诊断和设计领域的经验而更具分量，能够根据每个个案提出适当解决方案，并能够协调所提出的方案，使解决方案实现其有效性，或使客户能够自行妥善应用这些方案。

作为初步事项，我们注意到，商业计划书和支持信均强调申请人的经验以及她的专业知识将如何直接使公司受益。我们指出，关于申请人工作经验和业绩的证据通常与Matter of Dhanasar所述第一要件中的事业的国家重要性无关，而与第二要件有关。3

虽然商业计划书概述了申请人打算提供的服务，但其关于申请人事业具有国家重要性的论证依赖于整体的重要性

3 由于申请人未依据Dhanasar框架第一要件确立资格，关于第二和第三要件的认定对最终决定并无必要；因此，本决定将保留这些认定。我们注意到，记录中不包含——申请人也未提及——组建或经营企业的经验，记录中的任何证据也未设想为资助该企业提供资金。缺乏此前从事商业活动的经验以及缺乏经营该企业的财务资源，与申请人拟从事的事业能否在现实时间框架内可信地开展或实施并使美国受益相关。这些考量对于评估拟从事事业的潜在预期影响至关重要。例如，虽然拟从事事业的最终目标可能是增进社会福利，但我们必须考虑该事业具有实现此种预期效果的显著潜力。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

在技术依赖型世界中强有力的网络安全实践。申请人未提供独立证据，也未以其他方式解释其公司如何会对网络安全领域或任何规模的经济产生预期的国家影响。例如，商业计划书预计在运营第二季度结束时雇用29名个人并产生净收入111,272.00美元。然而，该计划未提供这些计算的来源，这些数字也未得到足以证明该公司很可能在经济上或在领域内产生积极国家影响的具有证明力的证据的佐证。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

申请人未证明其拟从事的事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为国家带来重大积极经济影响。具体而言，她未表明其企业将为任何特定地区或整个美国带来重大经济利益。虽然商业计划书以概括性措辞解释其公司的服务将帮助其他公司成功，并进而使美国经济受益，但该推理并非基于与其具体拟从事事业相关的任何客观证据。因此，商业计划书未证明申请人事业所产生的对区域或国家经济的预期利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

尚不清楚商业计划书所述规模和范围的企业将如何对其员工或客户所在特定区域产生积极影响。申请人未提供证据表明她将在某一特定地区雇用大量工人，也未表明其拟从事的事业将通过就业水平、商业活动或税收为某一地区或其人口带来重大经济利益。商业计划书和记录中的其余证据均未证明申请人经营咨询公司的事业达到国家重要性的水平。申请人未依据Dhanasar分析框架第一要件证明其拟从事事业的国家重要性。

记录未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟从事事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。参见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 ”）；另参见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审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明拟从事的事业具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，她未确立其符合国家利益豁免的资格，或经裁量本应获得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。

6