FEB132025_12B5203 · 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：34822152 日期：2025年2月13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）

申请人是一名在网络安全领域工作的个人，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（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)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第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邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定虽然记录证明了申请人拟议事业的重大价值和国家重要性，但未能充分证明其处于有利地位以推进该事业，或者总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求对美国有益。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（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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 underlying 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才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对职位邀请要求的自由裁量豁免。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 可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具重大价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有益于美国。

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

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

第一项条件，即重大价值和国家重要性，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。

申请人打算创办一家提供网络安全服务的公司。在补件通知（RFE）中，审理主任指出申请人符合 Dhanasar 框架第一项条件的要求。在评估申请人的事业是否具有重大价值时，审理主任提供了以下内容（照原文引用）：

申请人声称其打算在网络安全/互联网防御领域担任首席执行官/企业家，此主张大致基于从申请人在其以下材料中的陈述所收集的内容：

- 申请人信函
- “ 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开发、咨询和培训服务。 ”

- 申请人的简历（CV）
- “ 我确信，凭借我在美国的永久居留权，我将能够创建一家网络安全和互联网防御公司…… ”

此项标准已满足。

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

关于申请人的事业是否具有国家重要性，审理主任提供了以下内容（照原文引用）：

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，USCIS 必须侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，AAO 指出其“ 寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。AAO 还指出，“ [a]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。 ”

该标准已满足。

审理主任在补件通知或否决决定中均未提供任何分析来支持其关于申请人符合 Dhanasar 框架第一项条件的认定。记录中包含证据表明，申请人打算在佛罗里达州[已隐去]经营一家企业，为客户公司的关键基础设施控制系统提供增强网络安全的服务。然而，补件通知未认可申请人的具体事业或为证明其重大价值或国家重要性而提交的任何证据。审理主任随后的否决决定也未认可与拟议事业相关的额外提交证据，包括一份商业计划书。对证据的审查表明，申请人依赖网络安全领域的重要性来证明其拟议事业的重大价值和国家重要性。虽然本办公室同意增强企业网络安全的事业具有重大价值，但审理主任未充分说明申请人经营一家小型网络安全企业的事业如何达到国家重要性的水平。发回重审时，审理主任应全面分析所提交的证据，以确定申请人是否满足 Dhanasar 框架第一项条件的要求。

审理主任对 Dhanasar 框架第二项条件的分析在证据分析方面也存在缺陷。第二项条件将重点从拟议事业转移到个人。为确定其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：其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；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。同上，第890页。

在否决申请时，审理主任列出了在 Dhanasar 第二项条件下考虑的证据，然后笼统地列出了申请人据称未提供的证据或信息。审理主任未对最初提交的或回应补件通知时提交的证据进行分析。审理主任还就申请人的过往经历作出了不准确的陈述。例如，审理主任断言申请人的“ 经历不属于（或与拟议事业不够相似）拟议事业 ”；然而，记录显示申请人在网络安全领域具有过往的教育和工作经历，并打算继续在美国该领域工作。

此外，尽管记录中包含申请人在哥伦比亚的网络安全企业的证据，审理主任却称“记录中没有文件表明申请人曾经拥有或创办过企业”。再举一例，审理主任在未作解释的情况下称一封专家意见书“不具有证明力”，且否决决定未对提交的推荐信进行分析。由于审理主任未讨论具体证据或申请人拟议事业本身，因此不清楚其如何得出关于申请人处于推进该事业有利地位的结论。发回重审时，审理主任应全面分析所提交的证据，以确定申请人是否满足 Dhanasar 框架第二项条件的要求。

审理主任对Dhanasar框架第三项要件的分析在证据分析方面存在类似缺陷。第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此项分析时，我们可以评估如下因素：鉴于该个人的资格性质或拟议事业，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Id. at 890-91。

审理主任的决定未提供任何分析说明申请人为何不符合Dhanasar框架第三项要件的要求，仅称申请人“未能确立，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。”

经审查，我们认定审理主任的决定缺乏对已提交证据的详细分析，且未充分解释不利结论的理由。审理官员必须充分解释拒绝签证申请的理由，以便给予申请人公平的机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的上级审查。See 8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i); see also Matter ofM-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释拒绝动议的理由，以使答辩人获得有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。因此，我们认定申请人未被充分告知审理主任认定其不符合Dhanasar框架第二项或第三项要件要求的理由。此外，审理主任关于申请人符合该框架第一项要件的认定同样缺乏充分分析。

因此，我们将撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审，交由审理主任进一步考虑并作出新决定。发回重审后，审理主任应审查全部记录，包括申请人对RFE的答复及其在上诉中提交的材料，以确定其是否已依据Dhanasar框架全部三项要件确立资格。审理主任应考虑申请人为支持各项要件而提供的证据和论点，并对该证据进行分析以支持所得出的结论。

命令：审理主任的决定被撤销。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

5