MAR132024_06B5203 · 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：30146278 日期：2024年3月13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）

申请人是一名网络安全顾问，寻求被归类为高等学位专业人士或特殊能力人士。《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。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本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的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2移民分类的资格，即作为持有高等学位的专业人士成员，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域至少五年的逐步晋升经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。“ 特殊能力 ”是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。同上。

一旦申请人证明其符合高等学位专业人士或特殊能力人士的资格，申请人还必须证明其符合“符合国家利益”而对工作邀请要求给予酌情豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人基于获得工商管理硕士学位的外国同等学历，符合EB-2移民分类资格。但经重新审查，本办公室认为该认定缺乏记录支持。申请人提供了其从印度I I商业管理研究学院获得的工商管理硕士学位的文凭和成绩单副本，以及关于该学位项目美国同等学历的学历评估。然而，该学历评估指出，建议的美国同等学历为来自“缺乏区域认证”的高等教育机构的工商管理硕士学位。2该学历评估仅陈述此结论，未提供任何关于该结论依据的信息，记录亦未以其他方式证明申请人的学位是否从经认证的高等教育机构的外国同等机构获得。基于此不明确性，本办公室认为记录不够清晰，不足以证明申请人拥有硕士学位或其外国同等学历，申请人需在任何未来程序中（如为确立资格而有此要求）解决这一缺陷。3

关于申请人的国家利益豁免请求，审理主任认定申请人仅证明了拟从事事业的实质价值，未证明其国家重要性、其处于有利地位能够推进该事业，或权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。申请人称其拟设立一家

1 另见 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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

2 虽然8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的条例语言未明确规定学位必须来自经认证的学院或大学才能符合“高等学位”资格，但该要求隐含于条例之中。见 Matter of Yau, 13 I&N Dec. 75 (Reg'l Comm'r 1968)（由未经认证机构颁发的学位不允许学位持有人符合授予优先分类的法规中专业人士的资格）。

3 申请人还主张其基于拥有外国同等学士学位加上在该专业领域至少五年的逐步晋升经验，符合作为特殊能力人士的EB-2分类资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。由于如下文所述，本办公室同意审理主任关于申请人未证明拟从事事业的国家重要性的结论，且该结论对申请人的上诉具有决定性，本办公室无需在一审中考虑申请人关于EB-2资格的其他主张。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“纯粹咨询性认定”）。

一家技术驱动的咨询公司，专门为美国企业面临的网络和安全挑战提供综合解决方案。

在认定申请人未证明拟从事事业的国家重要性时，审理主任指出，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，USCIS考虑的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定，记录中的证据不足以证明申请人关于该事业在创造就业、促进美国经济和保障国家技术基础设施方面潜力的主张。审理主任认定，商业计划书未证明拟设立的咨询公司具有雇用美国工人或产生其他具有国家重要性水平的经济利益的重大潜力。此外，审理主任指出，商业计划书的日期为2023年7月5日，晚于原始申请提交日期，且USCIS不能考虑仅在申请提交之后产生的事实。审理主任还认定，申请人未证明该事业将在网络安全领域带来重大进步。最后，审理主任指出，虽然记录中的文章证明网络安全领域对美国的重要性，但这些文章不足以证明申请人经营咨询公司的具体事业在网络安全领域具有国家或全球影响。

在上诉中，申请人主张其拟从事的事业（而非仅仅是该领域）具有国家重要性。申请人还主张其提交了充分的书面证据以证明其资格，具体为其商业计划书、其“ 未来活动的模式或计划 ”以及所提交的文章。最后，关于审理主任认定商业计划书日期晚于原始申请提交日期因而无助于证明申请人在提交时的资格，申请人主张其完整的商业计划书实际上在提交申请之前即已制作，所提交的文件仅是应审理主任的补证请求（RFE）而制作的摘录。为支持该主张，申请人在上诉中提交了一份新的、未注明日期的文件，声称该文件是早于申请提交的完整商业计划书。申请人还在上诉中提交了新的推荐信。

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。同上。此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如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。同上，第890页。

经重新审查，我们同意审理主任的意见，即记录未能证明拟议事业的全国重要性。此外，尽管申请人在上诉中承认审理主任的认定并表示不同意，但并未指出审理主任法律结论或事实陈述中的任何具体错误。例如，针对审理主任关于记录中的证据不足的结论——因为这些证据涉及行业或领域的重要性，而非具体的拟议事业——申请人仅主张该事业将针对关键网络安全关切、优化网络基础设施，因此“ 直接有助于国家安全、网络基础设施和技术领导力 ”。

然而，该主张不足以证明申请人的拟议咨询公司有潜力以与全国重要性相称的水平做到这一点。同样，尽管申请人主张书面证据证明了该事业的全国重要性，但我们同意审理主任的意见，即申请人的商业计划书、其未来活动模式以及所提交的文章不足以确立这一要求。

所提交的文章讨论了科技领域的裁员、美国的网络安全挑战以及网络威胁造成的财务损失，涉及的是整个网络安全行业，而非申请人具体的拟议事业。记录中没有任何文章证明设立像申请人这样的网络安全咨询公司具有全国重要性。我们同意审理主任的意见，即在确定拟议事业是否具有全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”的潜在预期影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们承认记录中的文章可能有助于证明对改进网络安全和网络安全的潜在需求和兴趣。然而，这主要说明的是拟议事业的实质价值，我们同意审理主任的意见，即这一点已经确立。

申请人的“ 未来活动模式或计划 ”称，公司将进行市场调研、拥有胜任的团队、建立战略合作伙伴关系并提供卓越服务。同样，应补证通知提交的商业计划书描述了咨询公司的服务及其目标市场，并称公司将聘用高技能专业人员、为每位客户量身定制服务并采用多方面的营销方法。申请人在上诉时提交的未注明日期的商业计划书包含更多细节，但同样描述了公司的服务、营销方法和目标市场。无论该文件是否在申请提交之前创建，我们都同意审理主任的意见，即商业计划书和“ 未来活动模式或计划 ”均不足以证明申请人的咨询公司有潜力广泛影响该领域、带来显著经济利益或以其他方式达到全国重要性的水平。证据未证明该咨询公司的服务将与市场上已有的服务有显著不同、提供可在该领域复制的改进或新方法，或以其他方式在直接服务的客户之外广泛影响该行业。此外，商业计划书包含“ 财务预测 ”部分，提供了企业第一年至第三年的预期收入和支出金额，预计到第三年净利润为730,000美元。然而，该文件未提供这些数字的任何依据或解释，仅称其基于“ 广泛的市场调研 ”并假设“ 收入逐步增长 ”。因此，我们认定申请人未确立这些财务预测的可信度。此外，即使可信，申请人也未提供证据证明这一收入金额有潜力产生 Matter of Dhanasar 中所设想的那种“ 实质性积极经济影响 ”。Id. at 890。

在 Dhanasar 中，我们认定STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但申请人未证明一名STEM教师的活动会更广泛地影响教育领域。Id. at 893。此处同样如此。申请人未证明其拟议事业的益处将超出其自己的客户或员工，从而更广泛地影响网络安全领域或美国经济。

申请人在上诉中的主张未能推翻审理主任关于拟议事业全国重要性的认定依据。此外，经重新审查，我们同意申请人未确立拟议事业的全国重要性，这是 Dhanasar 第一项要件的要求。因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们注意到申请人在上诉中关于 Dhanasar 第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未确立申请人在全国重要性方面的资格，我们对记录是否确立申请人的EB-2资格及 Dhanasar 其余要件保留意见。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 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 第一项要件的全国重要性要求。因此，我们认定申请人未确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。