MAR292024_01B5203 · 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：30374487 日期：2024年3月29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，一名网络安全总监/企业家，寻求被归类为特殊能力人士。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，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）可授予此项对所需工作邀请、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，认定申请人未能证明其符合分类资格，且对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。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查。Matter of Christo'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、艺术或商业领域的特殊能力人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民

服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 对被归类为EB-2类别的申请人授予对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该非公民。为确定该非公民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个人的教育、技能、知识以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，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟议事业，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于该非公民的资格性质或拟议事业，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国担任网络安全总监以及信息技术（IT）领域的企业家。德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其符合基础分类的资格。审理主任还认定，申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免符合国家利益。

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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

A. EB-2分类

审理主任认定申请人既不符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，也不符合作为特殊能力人士的EB-2分类资格。审理主任认定，所提交的证据未能证明申请人持有相当于美国学士学位的外国同等学历，且记录缺乏证据证明申请人至少满足六项标准中的三项。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地否决了该申请。申请人进一步主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准。申请人还强调了为支持申请以及回应审理主任的证据请求而提交的证据，以强调所提交证据的充分性，并坚持认为其已提交证据证明其作为特殊能力人士的资格以及其拟议事业的国家重要性。

根据Dhanasar分析框架，解决有关申请人是否有资格获得对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免的问题，对本上诉具有决定性意义。因此，本办公室将保留对申请人是否符合所请求EB-2类别资格的考量。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，若申请人本不符合救济资格，则拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 实质价值和国家重要性

审理主任认可申请人的拟议事业具有实质价值。然而，审理主任认定，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进该事业，以及权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人不同意审理主任的认定，并主张其商业计划和个人陈述证明了其拟议事业的国家重要性。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。虽然本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

如前所述，第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。

记录显示，申请人的拟议事业是向美国的中小型企业提供网络安全咨询服务。其主张，鉴于网络安全日益增长的重要性以及针对网络威胁进行强有力防御的需要，其拟议事业具有国家重要性。申请人进一步解释称，鉴于其拟议事业对国家安全的影响，该事业与政府倡议相一致。

在驳回该申请时，审理主任认定，所提交的证据不足以证明申请人的拟议事业具有国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证明其拟议事业具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，并且将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。此外，审理主任认定，申请人未提供充分证据以确认其拟议事业是否会产生重大积极经济影响，特别是在Dhanasar所设想的經濟萧条地区。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将对网络安全领域作出重大贡献。此外，申请人声称其拟议事业的经济影响超越数字价值，并将产生不可否认的连锁反应。

专家意见书的作者强调了IT和网络安全领域的重要性，并着重介绍了申请人的IT管理经验。该作者还着重强调申请人所称的因其在IT和电信领域的丰富经验而推进拟议事业的能力，并作出一般性断言称申请人将在具有实质价值和重要性的领域工作，但未就申请人的具体事业如何具有国家重要性提供分析。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人声称其事业将对美国就业市场产生直接影响，但申请人未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们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。Id. at 893。

尽管我们认可申请人的主张及其在上诉中提交的证据，但我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分超越其客户和雇主，以表明国家重要性的更广泛规模增进社会福利。

第一项要件侧重于拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人未能表明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他重大积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其具体事业将为美国提供重大经济利益。虽然申请人声称其公司第一年将雇用三名员工并实现总收入$380,100，第五年将雇用26名员工并实现总收入$1,544,600，但他未提交充分证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人依据各种行业报告以证明其职业和拟议事业为何具有国家重要性。他主张其拟议事业将带来

更高的商业需求，并通过优化美国公司的业务功能创造新的就业机会。尽管我们与审理主任一样认可提供IT和网络安全咨询服务的价值，但记录未能证明拟议事业将如何产生超越使申请人客户和雇主受益的更广泛影响。如前所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们侧重于“外国国民拟议开展的具体事业”。Id. at 889。在此，申请人未充分解释他将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业机会，以在广泛规模上推动美国经济达到国家重要性的水平。在没有证据预测归因于申请人拟议事业的美国经济影响或就业创造的情况下，仅断言拟议事业对美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平是不够的。Id. at 890。

申请人重申其拟议事业具有国家重要性，因为它是国家倡议事项。然而，申请人必须证明其在IT和网络安全领域作为企业家工作的具体拟议事业，而非国家倡议和利益、行业或领域的重要性。他未能做到这一点。

仅声称某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响而不提供佐证该等主张的证据是不够的。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对其所达结果不必要的问题作出认定”）；see also 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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项 otherwise 值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。