NOV172023_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：28803989 日期：2023年11月17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）

申请人是一名信息技术企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员进行分类，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位offer要求进行国家利益豁免。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）可授予此项对所需职位offer、并因此对劳工证的自由裁量豁免。见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需职位offer、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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重新审查（de novo）。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，申请必须首先证明符合 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能力的个人。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职位offer要求的豁免符合国家利益。

尽管法规和相關条例均未定义“ 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) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，USCIS 可行使自由裁量权，对归类为 EB-2 的申请人授予职位offer、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具有

实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，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从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，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努力中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，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，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位offer或申请获得劳工证是否不切实际；鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位offer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。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

审理主任认为，申请人有资格作为持有高级学位的专业人士成员归类为 EB-2。但审理主任最终认定，申请人具有实质价值的拟从事事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家级重要性水平。审理主任还认定，申请人未处于有利地位以推进其拟从事的事业。审理主任并认定，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证不会有利于国家利益。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证产出责任以及最终的举证说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见 Black's Law Dictionary（第11版，2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证产出责任和举证说服责任）。首先，申请人必须满足举证

产出责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提供证据，符合适用的法定、监管和政策规定，足以使问题得到实质审理。

申请人提交至记录中的证据和论证未能帮助其履行举证产出和说服责任。为支持其在 Dhanasar 分析框架下的资格主张，申请人提供了商业计划以及推荐信、专业证书和会员资格、大量与网络安全和信息技术相关的文章、职位offer信、公司注册文件、学历记录和简历等形式的证据。1

申请人拟在美国设立一家名为~------~的“ 初创信息技术（IT）咨询公司 ”。该事业拟“ 提供网络安全服务，2 评估当前IT战略，[定义]IT治理政策和框架以与企业业务战略保持一致，定义项目管理方法，管理IT项目的实施，包括预算、预测、项目规划和执行以及绩效管理。 ”

从一开始，申请人的商业计划就将其事业表述为将服务定位于“ 中型至大型企业 ”，以在德克萨斯州提供“ 通过端到端IT解决方案实现IT管理和治理的整体方法 ”。申请人的商业计划提出其意图“ 专注于在奥斯汀及周边地区获得市场份额，然后将广告努力推向全国受众 ”。

为满足 Dhanasar 分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家级重要性。第一项要件聚焦于个人拟从事的具体事业。如上所述，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。记录支持审理主任的结论，即申请人的拟从事事业具有实质价值。

申请人提出其事业将通过打击网络攻击、为公共和私营部门组织提供关键任务服务以及创造就业来产生“ 国家影响 ”。申请人强调“ 远程工作的增加 ”是“ 网络配置错误增加以及网络攻击检测和响应延迟 ”的原因，尤其是对于没有专门IT支持的较小组织。商业计划预计其网络安全服务“ 将产生最多收入 ”，并“ 将作为 ”申请人拟从事事业各项服务的“ 门户 ”。

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
2 尽管我们同意审理主任的结论，即申请人拟议的事业并未显示出广泛涉及国家重要性的影响力，但在审理主任的理由涉及申请人与其“ 抗击网络攻击所需技能 ”相关的教育、培训和经验的范围内，我们不同意该理由。同样，申请人也不需要“ 开发出任何已被其他IT专业人士采用的策略或想法 ”来证明其拟议事业的国家重要性。申请人的教育、培训、经验以及由此产生的技能与Dhanasar第二项要件的分析相关，在该分析中我们评估个人申请人推进其拟议事业的定位。

记录中包含大量文件，形式为媒体和政府出版物上的文章，涉及众多改善网络安全的举措。但这些更多与拟议事业价值的实质性相关，而非其国家重要性。在确定国家重要性时，重点不在于申请人将从事的行业的重要性，甚至不在于其过去的成功。重点在于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889.

在Dhanasar中我们说过“ 我们寻找更广泛的影响 ”。而正是在这里，申请人拟议事业的缺陷显露出来。记录未充分描述申请人的网络安全服务将如何广泛涉及网络安全领域。这并不是说申请人网络安全服务的更广泛影响是从地理角度评估的。更广泛的影响不一定从地理角度评估；某一领域内显示出更大范围的国家甚至国际影响力的影响，可以达到国家重要性的水平。但按目前构成的记录，未充分描述申请人将提供的网络安全服务将如何影响“ 中型到大型企业 ”之外的网络攻击预防，而这些企业可能会使用申请人拟议事业的服务。

申请人拟议事业将向其营销策略中打算瞄准的“ 中型到大型企业 ”提供的IT治理服务也是如此。记录未充分证明，“ 中型到大型企业 ”的IT部门为应对新兴趋势和问题、与业务战略保持一致、或使关键利益相关者理解其企业中IT治理的角色和职责而聘请申请人拟议事业进行准备工作，如何广泛涉及整个IT治理领域的事项。或者换言之，从记录中不清楚在特定实体建立或改进IT治理结构将如何涉及这些特定实体之外的任何领域事项。

申请人的就业核实和就业信函未反映拟议事业如何涉及国家重要性，因为这些信函侧重于申请人过去的工作。在根据Dhanasar第一项要件评估拟议事业的国家重要性时，我们关注的是其潜在的前瞻性或未来影响。申请人证明先前从事类似工作，并不影响拟议事业基于其国家重要性的潜在前瞻性影响。

尽管申请人预计总收入将增加、大规模招聘将增加其员工人数、并增加其薪资支出，但从记录中不清楚这种为拟议事业本身创造的就业将如何产生与国家级重要性相称的实质性前瞻性积极经济效应。3 申请人的愿望未证明该事业的国家重要性，因为这些愿望无论是否实现，都不会超出该事业本身而对国家级重要性产生影响。记录也未包含足够的证明性、实质性或相关证据，显示该事业的招聘计划将如何

3 尽管我们同意审理主任关于拟议事业预期创造就业的结论，但我们撤回审理主任关于申请人“ [贡献]其自己的一些钱用于初始启动资金…… ”的陈述。拟议事业的合法资金与根据Dhanasar分析框架评估该事业的国家重要性无关。

影响该地区的失业率，或该事业的运营和收入如何上升到国家重要性的水平。尽管申请人声称其事业创造的就业不会受地理限制，并且由于远程工作模式，他们将直接在全美范围内雇用或签约个人，但记录未提供背景说明拟议事业创造就业的潜力达到国家重要性水平的意义，或创造就业是否将位于传统上经济低迷的一个或多个地区。4

评估事业国家重要性的相关调查是，以该事业的更广泛影响或积极经济效应判断的前瞻性积极影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业利益之外。此处的申请人未证明，向他们打算招揽的“ 中型到大型企业 ”赋予利益如何具有超出这些企业并触及国家重要性事项的任何影响或利益。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。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根据Dhanasar其余要件确定资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 1976) ('法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定')；see also Matter ofL-A-C-1, 26 I&N Dec. 216, 526n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。因此我们得出结论，申请人未证明他们有资格或以其他方式应获得对工作邀请要求即劳工证的国家利益豁免。因此，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

4 尽管我们同意审理主任关于拟议事业预期创造就业的结论，但我们撤回审理主任关于申请人是否能够“ 在[他们]仍在努力建立声誉时负担使用承包商 ”的陈述。拟议事业合法开展或打算开展相关活动的成功、失败、营销/竞争策略和声誉，与根据Dhanasar分析框架评估拟议事业是否从事达到国家重要性水平的事项无关。