OCT032023_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：19628396 日期：2023年10月3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）

申请人寻求被归类为商业领域特殊能力人士，并寻求豁免此 EB-2 类别所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

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为特殊能力人士，也未能证明豁免所需工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

在上诉中，申请人主张审理主任否决申请有误，并提交额外证据以证明其符合所寻求福利的资格。此外，自提交上诉以来，我们遇到了削弱申请人作为特殊能力人士、值得获得国家利益豁免之主张的新信息。见本法第 203(b)(2)(A) 条；另见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。2022年12月1日，我们发出了拟驳回上诉的通知（NOID），因为记录未能证明申请人符合所请求福利的资格。我们发出该 NOID 是为了告知申请人正在考虑的不利信息，并提供机会让其反驳并提交信息以证明其符合所寻求移民福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。

申请人未在规定期限内对 NOID 作出回应。申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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 签证类别的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力人士。由于该类别要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

个人的服务由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的[非公民]。

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉（着重号为原文所加），……。

(B) 工作邀请的豁免。

(i) 国家利益豁免。——……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免 (A) 项中关于[非公民]在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

科学、艺术或商业领域的特殊能力在 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 中定义为显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。为符合特殊能力人士的资格，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 规定了六项标准，个人必须至少满足其中三项。

然而，提交足够的初始证据本身并不确立资格。如果申请人满足这些初始要求，我们随后会考虑整个记录，以确定该个人是否具有显著高于通常所遇水平的专长程度。在作出这一认定时，真相不应仅凭证据数量而应凭其质量来确定。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 369。另见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点证据，若满足所需标准数量，再结合最终实质审查进行考虑）；6 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

此外，尽管本法或相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 类别资格后，USCIS 可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业兼具实质性价值和全国重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

工作邀请要求从而豁免劳工证。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项条件的详细阐述。

II. 问题

申请人在申请中表示，他是“ 网络情报与技术行业的企业家 ”，受雇于美国----------1
通过其拟议事业，他将_____。
（N-）以及，_____，（O-）。他进一步解释称，“ [N-]投入巨大精力研究和开发技术与网络安全领域的创新，并将其营销给政府和执法机构……[O-]将主要向其他企业营销其网络安全技术套件……[O-]希望应对美国产业面临的最大威胁之一——网络攻击…… ”

A. 美国商务部实体清单

在本上诉审理期间，我们遇到了新信息，这些信息对申请人是否符合特殊能力人士资格、是否将实质性惠及美国以及是否酌情值得获得国家利益豁免提出了疑问。见本法第 203(b)(2)(A) 条；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

具体而言，N- 被列入美国商务部工业与安全局（BIS）的“ 实体清单 ”3，该决定由最终用户审查委员会（ERC）4依据 15 C.F.R. § 744 的法规作出。ERC 认定 N-：

[已]参与、正在参与或存在重大风险将参与或变得参与违背美国国家安全或外交政策利益的活动，以及代表此类实体行事者。具体而言，调查信息显示，[N-]开发并向外国政府供应间谍软件，这些政府利用该工具恶意针对政府官员、记者、商人、活动人士、学者和使馆工作人员。

86 Fed. Reg. 60759（着重号为原文所加）。因此，N- 须遵守“ [所]有受 EAR 管辖物项（见 EAR § 744.11） ”的许可要求，许可审查适用“ 推定拒绝 ”。Id.

3 BIS 发布了最终规则《将某些实体加入实体清单》，86 Fed. Reg. 60759, 60760（2021年11月4日）（将编入 15 C.F.R. pt. 744）（86 Fed. Reg. 60759），修订了 BIS《出口管理条例》（EAR）的 15 C.F.R. § 744。

实体清单（15 C.F.R. § 744 补充第4号）列明了有合理理由相信、基于具体且可阐明的事实，该等实体已参与、正在参与或存在重大风险将参与或变得参与违背美国国家安全或外交政策利益活动的实体。86 Fed. Reg. 60759。

4 ERC 由商务部（主席）、国务院、国防部、能源部以及酌情包括财政部的代表组成，负责就实体清单的添加、移除或其他修改作出所有决定。Id.

申请人强调，_____。（H-），_I_____。
._____.I 构成 N- 向“ 外国政府 ”营销产品之基石的技术，以远程监控那些否则难以或无法追踪或起诉的不法分子。他表示，通过其拟议事业，他将“ 为美国的安全、保障[和]经济提供实质性预期利益 ”，并主张“ [N-]已成为全球打击恐怖主义和犯罪努力中的关键伙伴 ”。

然而，N- 被列入实体清单是"基于具体且明确陈述的事实"，即 N- "开发并向外国政府提供了间谍软件，这些政府利用该工具恶意针对政府官员、记者、商界人士、活动人士、学者和使馆工作人员。"86 Fed. Reg. 60759。N- 被列入实体清单表明，美国政府已认定 N- 的产品在开发、营销和使用方式上违背了美国的国家安全或外交政策利益，这使申请人关于其拟从事的事业"对美国国家安全具有广泛影响，[并将]帮助国家打击恐怖主义并与竞争性世界大国的技术相抗衡"的主张受到质疑。

我们在意向拒绝通知（NOID）中告知申请人，他必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致之处，指明真相所在，并指出对其证据任何方面的质疑都可能导致对签证申请所提供其余证据的可靠性和充分性进行重新评估。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。然而，申请人未对我们的意向拒绝通知作出回应，使我们关于这些问题的关切未得到答复。

此外，N- 通过其被列入实体清单的指定，须遵守《出口管理条例》（EAR）的许可要求，这可能限制其在美国境内以及在某些情况下在境外进行商业交易的能力。申请人表示，[已隐去]将继续其在 N- 的工作，向美国"政府和执法实体"营销其产品。在我们的意向拒绝通知中，我们要求申请人解释，鉴于这些商业交易限制，他将如何有效地向美国政府和执法实体营销 N- 的网络安全产品，但他未提供叙述性或文件性证据来消除我们的关切。

同样，申请人表示，作为 O-1 [已隐去]"将我们为政府实现的网络安全进步带入最新的风险领域——商业网络安全。"虽然 O- 未被列入实体清单，但根据美国工业与安全局（BIS）的常见问题解答（FAQ），O- 也可能须遵守《出口管理条例》的许可要求，这可能限制其在美国境内和境外进行商业交易的能力。具体而言，BIS 常见问题解答第134号规定，相关部分如下：5

子公司、母公司和姐妹公司在法律上与被列名实体不同。因此，被列名实体因其被列名而承担的许可义务和其他义务，本身并不适用于其未被列入实体清单的子公司、母公司、姐妹公司或其他法律上不同的关联公司。但是，如果此类公司，甚至是非关联公司，作为被列名实体的代理人、前台或空壳公司行事，以促成原本不被允许与被列名实体进行的交易，则该公司的行为很可能

5 有关 BIS 常见问题解答的更多信息，请参见 https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/deemed-exports/deemed-exports-faqs/。

违反（除其他外）《出口管理条例》第764.2(b)条（导致、协助或教唆违规）的一般禁令第10条，并可能违反第764.2条的其他款项。

尽管在我们的意向拒绝通知中已讨论，申请人未能说明，鉴于这些潜在的与《出口管理条例》相关的商业交易限制，他将如何向美国企业营销 O- 的网络安全产品（他表示这些产品在很大程度上是基于 N- 的技术开发的）。为证实其关于拟从事事业兼具实质价值和国家重要性、且他具备良好条件推进拟从事事业的主张，我们在意向拒绝通知中要求申请人提供独立、客观的证据，说明 N- 被列入实体清单及 underlying《出口管理条例》许可要求将对 O- 的预期业务运营产生的影响。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889; see also Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。

虽然我们为申请人提供了机会，以补充记录中的证据，回应美国政府上述可能对其在本申请中所寻求的移民福利资格产生不利影响的认定，但他选择不这样做。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。基于申请人在记录中提供的证据以及我们在意向拒绝通知中概述的不利证据，我们认定，申请人未能以优势证据证明他是一名特殊能力人士，其拟从事事业兼具实质价值和国家重要性，且他具备良好条件推进拟从事事业。基于这些原因，该申请不得获批。为提高效率，我们将上述关于该不利信息的讨论和分析纳入本决定中驳回上诉的每一项依据。

B. 特殊能力人士

基于对记录整体的审查，我们认定，目前构成的记录未能证明申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下特殊能力人士的资格。

记录表明，申请人是"网络情报和技术行业的企业家"，受雇于美国[已隐去]，计划主要将精力集中于两家公司：N- 和 O-。审理主任驳回了该申请，认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下任何监管标准，以证明其为特殊能力人士。由于申请人未表明或证明其符合持有高级学位的专业人士类别，记录必须证明其符合特殊能力人士的资格。申请人必须提供满足六项监管标准中至少三项的文件，以满足该分类的初始证据要求。See 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。

1. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下的监管标准

在上诉中，申请人主张其在提交申请时已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(D)、(E)和(F)项下的四项监管标准。然而，申请人未在上诉中或在上诉所提供的证据中讨论8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(C)项下的标准，且记录未证明其符合这些标准的资格。由于申请人未对审理主任关于其未满足这些监管标准的结论提出异议，我们认为这些问题在上诉中已被放弃

。See Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中处理的某一问题提出上诉时，该问题即被放弃）。

记录也未反映其满足其他监管标准中至少三项。6

由现任或前任雇主出具的证明信函形式的证据，表明[个人]在其所寻求从事的职业中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

该申请于2019年3月提交；申请人表示，[已隐去]在 O- 的职责与从事[已隐去]职业的人员的职责和责任相符。See U.S. Department of Labor, Occupational Outlook Handbook, https://www.onetonline.org/link/summary/[已隐去]。因此，记录必须证明其在2019年3月[已隐去]之前拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人概述了其工作经历如下：

・・ [已隐去]于 [C-]（2007年2月至2010年）；
[已隐去]于 N-（2009年6月至2019年6月），及其美国分公司 [W-]
（2015年4月至2017年9月）；
・ [已隐去]于 [F-]（2013年1月至今）；
・ [已隐去]于 [K-]（2014年1月至2019年12月）；以及
・ [已隐去]于 O-（2017年至今）。

审理主任认定其未满足该标准，指出虽然提交了申请人现任和前任雇主的信函，但这些信函未充分详述其受雇日期；未说明该雇佣是否为全职；未提供其职位名称；或未充分描述其工作职责。审理主任还解释称，申请人未充分说明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下标准所要求的证据如何不适用于其职业。在上诉中，申请人坚持认为证据表明"在过去十年或更长时间里，[我]担任了高级职位[已隐去]"。

我们已审查并综合考量了记录中的证据，包括申请人同事的信函、其个人和公司财务文件，以及关于 N- 和 O- 的媒体文章，这些文章表明他最近受雇于[已隐去]，同时[已隐去]。然而，这些信函涵盖超过十年的时间段，它们并未证明申请人所主张的全部雇佣均为[已隐去]。我们同意审理主任的意见，即这些信函未提供关于受雇日期或工作职责的充分细节，使我们无法认定其在提交申请时具备所需的工作经验[已隐去]。申请人还提供了来自[已隐去] H- 的信函，其中描述了[已隐去] C- 和 N-。然而，申请人未充分解释软件开发所固有的工作职责如何与[已隐去]

6 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。

网络安全工具与通常执行的工具类似~--------~ 尽管记录显示他 I I近年来，他未提供足以说明其在各公司任职期间所担任的各个职位以及在其中所履行的具体工作职责的时间线，并附有具有证明力的证据支持。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376.

在我们的NOID中，我们要求申请人提供符合8 C.F.R. § § 204.5(g)(1); 204.5(k)(3)(ii)(B)规定的证据要求的证据，以证明其主张的雇佣关系~--------~涵盖本申请提交日期之前至少十年的期间。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。然而，他选择不回应我们的请求。在没有更多证据的情况下，申请人未能证明其在 拥有至少十年的工作经验。因此，该标准未被满足。I I

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

在上诉中，申请人主张其在~--------~ [G-]的会员资格——他将其描述为“ 一个要求其成员具有杰出成就的精英专业协会 ”——符合该标准的监管要求。他援引一封来自 [Z-]的信函以支持其主张。Z-表示他和申请人~--------~F-，一家资本投资公司。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的规定要求“ [专]业协会会员资格的证据。 ”见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：“ 专业是指本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。 ”审理主任认定Z-的信函不足以证明G-是一个专业协会。我们同意。

我们在NOID中要求申请人提供证据以证明G-符合专业协会的资格，但他未回应我们的请求。除Z-的信函和申请人自己的陈述外，记录中不包含关于G-的足够书面证据，以证明其会员资格资格要求或其使命。该标准未被满足。

尽管申请人在上诉中主张其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)和(F)标准，但记录目前未能证明其已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项标准中三项的初步证据要求。由于他不符合EB-2分类资格，我们将不讨论其他标准。

2. 最终实质审查

如果申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的初步监管要求，我们随后审查整个记录，以确定该个人是否具有显著高于通常所遇水平的专业程度。见6 USCIS Policy Manual F.2, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。在本案中，即使申请人至少满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下的三项标准，上述不利信息也提出了重要问题，即其工作I IN-和0-是否“ 将实质性惠及美国未来的

国家经济、文化或教育利益，或美国福利 ”，如本法第203(b)(2)(A)条所要求。

尽管法规和条例均未具体定义 “ 实质性惠及 ” 这一法定用语，但其已被宽泛解释。一个人的雇佣是否满足这一要求需要对案件进行取决于事实的评估。Cf Matter of Price, 20 I&N Dec. 953 (Assoc. Comm. 1994)（鉴于该运动在EB-1杰出能力背景下的受欢迎程度，受益人水准的高尔夫球手将实质性惠及美国未来）；6 USCIS Policy Manual F.2, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-2。为在最终实质审查中确定申请人是否证明其作为特殊能力个人的资格，USCIS必须在最终实质审查中整体考虑申请时综合评估所有证据，鉴于该移民分类所要求的高水平专业程度。见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)。

在上诉中，申请人援引其推荐信，称这些信 “ 详细描述了[撰写人]与[他]的经历，并描述了[他]对网络情报和技术业务的确切贡献 ”。他表示其 “ 创业技能与[其]技术能力相结合使[他]独一无二地杰出 ”。他主张审理主任错误地认定记录 “ 未显示[他]发明了任何网络安全产品或工具 ”。我们同意记录反映了申请人参与了N-创造和营销的产品的开发。例如，H-在其信函中证明，申请人在N-和0-至今仍在生产和营销的软件及网络安全工具的技术开发中发挥了关键作用，部分提交的媒体文章也讨论了其对N-产品开发的参与。

此外，记录中包含讨论申请人对信息技术企业的见解和投资的出版物，以证明其作为特殊能力个人符合EB-2分类的资格。申请人在RFE回复中主张，新闻报道显示 “ [其]专业知识在一个日益依赖技术和网络安全的环境中备受追捧且高度相关 ”。

案卷中载有多篇媒体文章的副本，这些文章除其他内容外，讨论了0-在美国的创业情况，以及申请人对N-及其他科技公司的投资和参与。他表示，其 “ 工作已被CNN、Reuters、Globes、Business Wire、MIT Technology Review、C-Tech、TechGraph等媒体报道 ”。他主张，“ 这些出版物的实质内容包含对[其]工作的赞扬 ”。然而，在本上诉审理期间，我们接触到一些近期媒体文章，这些文章指出许多个人和组织对N-的工具被用于恶意针对记者、活动人士及其他人员一事存在严重关切，这似乎与申请人关于其获得有利媒体报道的主张相矛盾。例如，一篇ar-72021《华盛顿邮报》文章详细描述了N-工具的使用如何

I 根据 “《华盛顿邮报》和16家媒体合作伙伴的调查 ”。~----------~

Washington Post 2021),
https ://www.washingtonpost.com/investigations/interactive/2021 I I
I I ~----~

另一篇文章，由《华盛顿邮报》于I I 2022年发表，讨论了一项I

I Washington Post
12022), https://www.washingtonpost.com/technology/2022A
该文章解释称I I

IId.
Inl I 2022年， Reuters报道了I

I Reuters, I 12022).
https ://www.reuters.com/world! I
I 根据该文章 I

I Id.

尽管申请人主张“ 国际知名媒体对我工作及思想的新闻报道进一步证明了我的成就获得认可，以及对网络情报和技术行业的重大贡献 ”，但近期媒体文章并未证实其关于作为特殊能力个人符合EB-2资格的主张。相反，上述近期文章报道了他为N-开发的工具以及计划通过N-和0-在美国营销的工具被用于损害毫无戒心的个人和组织的隐私、安全和保障。

在我们的NOID中，我们为申请人提供了机会，以补充记录中的证据，回应我们在上诉提交后遇到的近期媒体文章中提出的不利信息，但申请人未这样做。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。对申请人[证据]任何方面产生的怀疑，当然可能导致对支持签证申请所提供的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

综合考虑全部证据，包括我们NOID中认定和讨论的不利信息（申请人未对此作出回应），申请人未能以优势证据证明其是一名特殊能力个人，其专业知识将通过其在网络安全和技术业务中的I IN-和0-实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益，或美国福利。本法第203(b)(2)(A)条

本法第203(b)(2)(A)条。7 基于这一额外理由，申请人未能证明其符合EB-2分类的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

C. 国家利益豁免

基于以下理由，我们认定记录不能以优势证据标准证明申请人符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条及Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

1. 表格ETA 9089，永久就业认证申请，含J、K、L部分或ETA 750B表 8

申请人未提交经签署的表格ETA 9089的J、K和L部分。根据8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)，申请人必须随申请提交表格ETA-750B《外国人资格声明》，以证明豁免工作邀请将符合国家利益。审理主任在补证通知（RFE）中要求提交此项初始证据，并最终部分因申请人未遵守该监管要求而驳回申请。每项福利请求必须按照适用法规和其他USCIS指示妥善完成并连同所有初始证据一并提交。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

2. 拟议事业的实质价值和国家重要性

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但同时认定其未证明该事业的国家重要性。我们撤销审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定，但同意其最终结论，即记录不能证明该事业具有国家重要性。

根据Dhanasar框架，我们必须聚焦于申请人拟从事的具体事业，以确定其是否具有实质价值和国家重要性。见Dhanasar，第889页。申请人在RFE回复中引用了推荐信，并表示“ 我在网络安全和技术领域的知名同行一致同意我正在进行的工作具有实质价值和国家重要性。 ”9 他主张来自[已隐去]IH-的信“ 确认我开发了创造更安全世界的网络安全产品 ”，并援引H-的断言：“ 我们的产品使世界更安全，并武装各国政府打击全球一些最恶劣的行为者……[申请人]继续留在美国符合美国国家利益，以便他能够继续培育他已通过[N-]促成的密切且持续的安全关系。 ”在上诉中，申请人重新提交了来自[已隐去]I[已隐去]CEO[已隐去]的一封信，该信讨论了[已隐去]对国家的预期利益，内容如下：

7 我们将近期媒体文章中提出的不利信息纳入记录，以裁定申请人是否符合国家利益豁免资格。
8 ETA 750表于2005年3月被ETA 9089表取代。
9 虽然我们仅讨论了支持申请所提交信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信件。

[0-]，[申请人]从投资[N-]的网络攻击性[已隐去]方法转向探索网络防御性方法。通过将一套网络情报工具整合到一个平台下，[0-]的革命性技术将以直接解决当今美国所面临问题的方式为网络安全行业做出贡献。[0-]的技术可以帮助美国，例如在[已隐去]网络冲突中取胜，使其能够通过单一工具检测渗透、欺诈和其他网络相关威胁。为此，[申请人]留在美国以促进[0-]技术能力的发展和扩展，对国家利益至关重要。

申请人称其拟议事业将“为美国的安全、保障[和]经济提供重大预期利益”，并主张“[N-]已成为全球打击恐怖主义和犯罪努力中的关键伙伴”。然而，N-被列入实体清单表明美国政府已认定N-的产品以违背美国国家安全或外交政策利益的方式开发、营销和使用，这使人怀疑其关于拟议事业具有“对美国国家安全的广泛影响并[将]帮助国家打击恐怖主义、与竞争性世界大国的技术相抗衡”的主张。在我们的NOID（意图拒绝通知）中，我们要求申请人提供独立、客观的证据，以调和记录中关于其拟议事业实质价值和国家重要性的不一致之处，但他选择不这样做。见Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页。

根据记录中的证据，申请人计划通过N-和0-营销他帮助开发的产品。然而，N-通过其实体清单指定，受EAR许可证要求约束，这可能限制其在美国境内以及在某些情况下境外进行商业交易的能力——这强烈表明美国政府已作出相反认定。10 见EAR的15 C.F.R. § 744.11。

在我们的NOID中，我们提出了关于上述近期报道中所含不利信息的问题和关切，这些报道聚焦于申请人帮助为N-开发的、并计划通过N-和0-在美国营销的工具被用于损害不知情个人和组织的隐私、安全和保障的方式。如果申请人在用户提供反驳或解释机会后未能解决不一致之处，那么这些不一致可能导致用户认定申请中陈述的事实不真实。Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页。

此外，我们在NOID中指出，美国的社交媒体和信息技术公司近期对N-提起诉讼，以防止N-的产品今后在其蜂窝设备、应用程序和社交媒体平台等中的使用。

例如，[已隐去]宣布已对N-提起诉讼，“以追究其[已隐去]近期[已隐去]监视和针对[已隐去]的责任”，并寻求“永久禁令，禁止[N-]使用任何[已隐去]。”

10 BIS的项目指南就申请人打算通过0-在美国营销的网络安全产品提出了类似的问题和关切，因为这些潜在的与EAR相关的商业交易限制也可能适用于0-。

'---------.-------.------.....--------~~r_e_s_s_re_l_e_as_e~---------; 2021 年），

htt s://www newsroom/2021 ~----------~,--_._____..,.....

同样，'------,,==========L.f_1l_ed_a_l_aw_su_1_ · t_in----"-____,_2_0_1_9~
主张，
'

'---------,--------,--'并寻求“ 永久禁令，阻止[N-]访问其平台。 ” et
al.,.--------'------''------'------'---'-------=--..__----------..--'
L._____---r_____._,2020 年），

https://www.justsecurity.org _____.

我们承认这些诉讼事项正在进行中，N-否认[已隐去]提出的指控，并在目前正由美国法院审理的提交文件中提出了自己的反诉。然而，这些社交媒体和信息技术公司在此类诉讼事项中对申请人产品所表达的隐私、安全和保障关切，与其“ 网络安全和技术领域的同行一致同意我正在进行的工作具有实质价值和国家重要性 ”的主张相矛盾。11 Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页。

我们在NOID中通知申请人，我们打算部分驳回上诉，并认定申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。我们为其提供了机会，以补充记录中的证据，回应我们在上诉提交后遇到的近期诉讼事项中提出的、对其国家利益豁免资格产生不利影响的不利信息。然而，申请人未回应我们的NOID，对我们关于这些问题的关切未作答复。同上。

由于记录中的证据不能证明申请人的拟议事业具有实质价值，或根据Dhanasar先例决定的第一项要件具有国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免资格。

3. 处于推进拟议事业的有利地位

Dhanasar的第二项要件将焦点从拟议事业转移到外国人本人。为确定申请人是否处于推进拟议事业的有利地位，我们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。见Dhanasar，第890页。

申请人提供了证据，如推荐信、媒体文章以及关于其所专注的信息技术业务的历史材料，这些证据共同表明他具备创办和运营方面的技能、知识和成功记录

11 我们将近期诉讼事项中提出的不利信息纳入记录，以裁定申请人作为特殊能力个人是否符合EB-2分类资格。

信息技术企业。然而，基于以下理由，记录未能充分证明这些积极因素将如何转化为在美国实现其拟议事业的进展。

在上诉中，申请人表示他“处于有利地位，可以通过继续发展[0-]来推进[其]拟议事业”。为证明0-“负责包括数家美国公司在内的知名企业的网络安全运营”，他提供了[已隐去]与纽约港务局（NPA）之间的合同，内容为提供软件以及培训、无线监控和自动化攻击缓解等服务，用于NPA的互联网运营。然而，他并未记录0-与[已隐去]之间的关系。因此，我们无法确定[已隐去]与NPA的合同安排如何表明0-的“在美国的进一步商业计划”。

此外，在上诉中，申请人主张0-“自三年多前成立以来发展迅速”，并提供了一份0-的“重要客户”名单，例如英国电信、以色列第一国际银行和加拿大贝尔。记录中不包含来自这些实体的文件，说明0-与其当前或预期的业务安排，也没有其他证据证实这些“客户”打算就网络安全产品和服务与0-签约。

申请人还提供了一份0-的员工名单，并暗示0-的员工名册“增长了三倍，从约25人增至80多人”。虽然记录中包含员工名单和申请人的工资单，但不包括工资或税务记录以表明这些个人受雇于0-。员工名单反映了每个人的姓名和职位，但所列82人中只有10人的“区域”标注为“USA”——其余似乎受雇于其他地方。因此，他未能证明0-的美国预期业务活动已经或将会产生何种就业水平。

在RFE回复中，申请人提供了一封来自[已隐去]的信函，该人表明自己是“计算机科学与技术专家”。他主张0-“获得了美国银行和Discover等大型企业实体的兴趣，它们正在寻求我们正在开发的这类平台”。然而，记录中不包含来自这些实体的任何材料以表明它们对0-产品和服务的兴趣。仅此而已，这些文件不能证实申请人关于0-在美国持续业务扩张、0-潜在客户对其服务的兴趣的主张，也不能以其他方式证明他已经或将要为实现其拟议事业取得的进展。

申请人表示，通过其拟议事业，他[已隐去]为N-以及为0-，但他未充分详细说明他将如何在美国代表N-开展业务。在随RFE回复提交的一封信中，[已隐去][P-]，[已隐去]的董事总经理，讨论了N-在美国的业务前景，如下：

虽然我无法具体说明[N-]及其关联公司客户的情况，但我知道它们是美国和我们盟友的宝贵伙伴。在与[申请人]和其他[N-][已隐去]交谈后，我相信全球以及美国领先的情报和执法机构使用这项技术来解决棘手的安全问题。州和地方政府的执法

组织利用[N-的]卓越技术协助其打击恐怖分子和重大犯罪组织的努力。

除了与N-高管的讨论之外，尚不清楚P-是如何得知美国政府实体对N-产品的兴趣的。P-未经支持的断言——即N-是“美国的宝贵伙伴”，以及“美国领先的情报和执法机构使用这项技术”——对于阐明申请人关于N-在此地业务运营的计划几乎没有帮助。

H-在其信中进一步解释称，“[N-的]产品为全球社会带来了‘----------’巨大的安全效益，包括美国的执法利益。尽管出于各种合同和其他法律原因，我无法披露[N-]客户名单……”同样，[已隐去]，一名美国空军退伍军人兼N-一家子公司的总裁，在其信中表示：

[N-已]开发了一种先进的情报工具，填补了美国和其他西方政府国家安全机构内的重大空白……[申请人的]努力直接促成了[N-]通过[其子公司]在美国市场取得的成功。[他的]商业领导力对于将驾驭技术所需工具带给使用这些工具的执法和反恐专业人员以防止恐怖主义和抓捕罪犯至关重要……[他]在建立与美国政府客户的联系方面发挥了不可或缺的作用，这些客户使用[N-的]产品来完成其任务……鉴于执法和反恐工作的专有和敏感性质，[N-的]产品的大部分成功必须保密。

值得注意的是，审理主任要求提供文件证据，例如来自N-潜在客户或顾客的通信，以及合同、协议和许可证的副本，以表明申请人处于有利地位来从事拟议事业。但申请人在其RFE回复中未提供所要求的证据。“未能提交所要求的证据，从而妨碍了实质性调查线索的，应构成拒绝[申请]的理由。”8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

尽管申请人始终可以拒绝提交其认为过于敏感的保密商业信息，但申请人也必须满足举证责任，并承担被拒绝的风险。Cf Matter of Marques, 16 I&N Dec. 314 (BIA 1977)（裁定“ respondent 完全有权根据第五修正案主张其权利[；然而]，这样做他承担了可能无法就其申请履行说服责任的风险。”）除上述讨论的陈述外，记录中不包含证据以证明：(1) 美国政府实体预期对N-的产品感兴趣；或 (2) 就申请人扩大N-美国业务运营的计划而言，已经或将会为实现其拟议事业取得进展。

此外，我们再次注意到，N-通过其实体清单指定，受EAR许可证要求的约束，这可能限制其在美国境内以及在某些情况下在境外进行商业交易的能力。鉴于这些商业交易限制，尚不清楚申请人将如何有效地向美国政府及执法实体营销N-的网络安全产品。如前所述，BIS的项目指南也提出了问题和关切，即申请人将如何向美国企业营销0-的网络安全产品（他表示这些产品

在很大程度上是基于N-的技术开发的）。12 见15 C.F.R. § 744.11 of the EAR。

我们在NOID中就这些重要问题提出的问题和关切未得到答复，因为申请人未针对我们的NOID提供关于其资格的有证明力的证据。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。由于记录中的证据不足以证明申请人处于有利地位来推进其拟议事业，他未满足Dhanasar的第二项要件，因此不符合国家利益豁免资格。

4. 确定豁免对美国利益的权衡因素

关于Dhanasar第三项要件，审理主任认定，申请人未能表明其特定拟议事业存在紧迫的国家利益，也未能表明他将提供具有如此价值的贡献，以至于即使其他美国工人可用，总体而言也将惠及国家。我们同意。

在上诉中，申请人主张其推荐信 " 详细描述了[我]已经开发并继续开发的软件工具……前军事人员甚至解释了[我的]网络安全创新和公司如何将对美国国家安全产生广泛影响，并[将]帮助国家打击恐怖主义并与竞争性世界大国的技术相匹敌。毫无疑问，[我]已表明[我的]工作足够紧迫且对美国具有潜在益处。 "

如前所述，N-被列入实体清单表明美国政府已认定N-产品的开发、营销和使用方式违背了美国的国家安全或外交政策利益。我们承认他在[已隐去]信息技术企业方面取得了成功，但这些积极因素，结合关于他将如何预期从事其事业[已隐去]N-和0-的充分证据缺乏，以及我们在NOID和上文详细讨论的记录中的不利信息，不足以证明权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。申请人未满足Dhanasar的第三项要件。

III. 结论

本程序中的举证责任完全由申请人承担。见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。我们认定，申请人未能证明其符合特殊能力个人的资格；也未能证明其有资格或另行在自由裁量上值得给予国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

12 如前所述，申请人未能回应这些关切。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。