APR042024_05B5203 · 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

案卷编号：30558747 日期：2024年4月4日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名信息安全顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该分类的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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所请求的分类资格，也未能证明豁免该分类的职位offer要求（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。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，本办公室将驳回上诉，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此她未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；另参见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级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

加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦确立EB-2签证分类的资格，申请人还必须证明其值得在“国家利益”下获得对职位offer要求的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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. 第889页，提供了审理国家利益豁免申请时的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称她是一名“系统工程专业人士，在金融、保险、零售和卡处理行业拥有超过14年的信息技术审计、信息安全和网络安全风险管理、业务连续性和监管合规经验。”她的拟从事事业是创建一家咨询公司，就网络安全问题为美国企业提供咨询，包括风险管理、战略和系统实施，以及与最佳实践和监管合规的对齐。除咨询服务外，申请人还表示她将在学校和大学举办讲座和研讨会，以推广信息安全实践。她还打算推广科学、技术、工程和数学（STEM）领域的职业，“鼓励年轻人学习网络安全等缺乏专业人才的技术职业。”

在初始提交时，申请人提交了她的简历及其教育和经验证据。她提交了一份日期为2022年10月的行动计划，描述其拟从事的事业，以及一份日期为2022年9月的个人陈述，讨论其主张的国家利益豁免资格。她还提交了推荐和支持信函、成就证书，以及讨论网络安全及其作为美国政府倡议之重要性的行业报告和文章。

在初步审查后，审理主任发出了一份证据请求（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以试图确立其国家利益

[1] 另参见 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）。

[2] 记录显示，申请人持有2007年授予的美国学士学位的外国同等学位，加上超过五年的逐步提升经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

豁免的资格。申请人对RFE的回复包括一份日期为2023年5月的更新个人陈述、一份商业计划、额外的推荐信、一封表示有意与申请人合作进行网络安全增强的意向书，以及一封来自[已隐去]商会主席的电子邮件，建议申请人成为会员。

在申请人的商业计划中，她指出其业务的主要目标是“ 提供服务以满足不同行业公司，特别是小公司对安全和网络安全服务的需求。 ”该商业计划包括对所需资源和人才管理的讨论、市场分析以及财务摘要。申请人预计其业务到第四年将共有七名员工。在其财务摘要中，申请人预计其业务到第四年将实现净收入416,402美元。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人提交了足够证据证明其拟从事的事业具有实质价值。然而，她认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进其拟从事的事业，或总体而言豁免职位offer要求将有利于美国。审理主任指出，记录未能证明申请人的拟从事事业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，也未能证明申请人的工作将在其事业领域产生超越其客户的更广泛影响。审理主任指出，申请人关于其技能存在需求的宽泛主张不足以证明其拟从事的事业具有国家重要性。此外，审理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在的就业创造，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任的决定“ 包含超出无害错误、达到滥用自由裁量权程度的误解和误用法律的情形。 ”申请人主张审理主任在未审查全部证据整体情况并适用必要的优势证据标准方面存在错误。申请人指出，审理主任“ 未对证据进行有意义的审查，以致未能提供适当指导以纠正所察觉的问题。 ”在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并指出该证据以优势证据证明她值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。该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重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”

拟议事业，并且“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。我们还指出，“一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

申请人提交其个人陈述，试图支持其拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人主张这些陈述是客观书面证据，以优势证据标准证明其拟议事业的国家重要性。申请人2022年9月的初始个人陈述讨论了其在网络安全方面的经验以及其在多家公司任职期间的成绩。该陈述未描述其拟议事业，且正如审理主任在补件通知（RFE）中指出的，不足以证明其拟议事业具有国家重要性。申请人2023年5月的个人陈述仅简要描述了其拟议事业。该陈述提供了关于网络安全的一般信息，包括网络安全服务为何对美国重要以及哪些类型的企业需要网络安全服务。“在确定国家重要性时，审理人员的分析应侧重于受益人将要做什么，而不是具体的职业分类。”6 USCIS政策手册F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。申请人的个人陈述提供的是概括性预测，不够具体和详细，不足以确立其拟议事业的潜在预期影响。

申请人还提交了其2023年商业计划。申请人主张其拟议事业将“使美国企业更加强健，从而整体改善美国经济”。然而，申请人未以充分的独立、客观证据支持这些主张。申请人关于创造七个就业岗位的预测不足以证明具有雇用美国工人的显著潜力，也不足以支持其拟议事业将产生重大积极经济影响。证据并未表明申请人的技能不同于或优于美国现有和正在使用的技能。证据也未表明使用申请人的经验将超出使她自己公司和客户受益的范围，或在网络安全领域产生更广泛的影响。记录未确立其拟议事业将对整个领域产生影响。

申请人提交了描述网络安全重要性的文章和行业报告，以及一份表明STEM是国家倡议的行政命令。3 记录包括国际刑警组织2020年8月的一份报告，讨论网络攻击的增加。该报告预测，由于COVID-19大流行，网络犯罪可能增加。尽管该报告倾向于支持对网络安全服务的需求可能正在增加，但该报告并未具体讨论申请人的拟议事业。同样，美国国土安全部网站的一份打印件将“保护网络空间和关键基础设施”列为其使命的一部分。虽然该陈述将网络安全威胁确定为关键，但证据提供的是概括性信息，并未聚焦于申请人的具体拟议事业。如上所述，代理审理主任认定该事业具有重大价值，我们同意。然而，我们在此审查的问题是国　家重要性。

3 虽然我们讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份。

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，我们聚焦于“外国人拟从事的具体事业”。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。申请人的大部分证据涉及网络安全领域的一般情况，而非其具体拟议事业。尽管我们同意网络安全和STEM重要且可能是国家倡议的主题，但我们认为这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。即使综合考虑这些文章和报告以及全部情况，记录中关于申请人拟议事业的信息或证据仍不足以显示具有表明国家重要性的广泛潜在影响。

申请人还提交了前同事的推荐信。我们注意到，这些信描述申请人的成绩使她的雇主受益或对公司至关重要，而不是描述对网络安全领域具有广泛影响的成绩，或不同于或优于美国现有和正在使用的技能。尽管这些信赞扬她的资质和专业成就，但申请人的技能、专长和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人本人”。同上，第890页。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据，并主张审理主任施加了新颖的证据标准。然而，她未指明该新颖标准，也未证明法律或政策适用错误。

申请人还主张，由于审理主任未考虑记录中的全部证据，该否决存在缺陷。她指出，未考虑提交的所有相关证据已被认定为滥用自由裁量权，并援引Buletini v. INS，860 F. Supp. 1222, 1223（E.D. Mich. 1994）。尽管我们同意审理人员应考虑记录中的相关证据，4 但我们也注意到，美国联邦地区法院判决，例如申请人所援引的判决，不具有约束性先例效力。地区法官判决背后的推理在适当提交给我们时会得到应有考虑；然而，该分析不必作为法律问题予以遵循。见Matter of K-S-，20 I&N Dec. 715, 719（BIA 1993）。然而更重要的是，申请人未充分支持其关于存在审理主任未考虑的相关证据的主张。

申请人主张，审理主任未充分审查初始证据或为回应补件通知而提交的证据，因为证据“包含申请人由客观书面证据支持的大量论证”。我们注意到，该决定讨论了申请人在其书面论证意见中列出的每一项所称证据。尽管如此，我们在此再次予以处理。申请人继续依赖其所称的对其将提供的服务的需求、其专业经验和成就以及网络安全领域的一般重要性。然而，如上所述，证据不足以证明申请人的拟议

4 见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于申请人未确立其拟议事业在Dhanasar框架第一项要件下所要求的国家重要性，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余两项要件的上诉论点。5 见INS v. Bagamasbad，429 U.S.第25页。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定其未确立有资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有重大价值，但申请人未确立其国家重要性、她处于有利地位推进拟议事业，或总体而言豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人提及随原始申请和补件通知回复提交的相同支持证据，并未提供任何新证据。审理主任充分处理了先前提交的证据，并解释了其在确立申请人满足Dhanasar三项因素并有资格获得国家利益豁免方面的不足。申请人的上诉主张未确立其满足Dhanasar全部三项要件。