AUG012024_02B5203 · 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：32430053 日期：2024年8月1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，寻求以特殊能力个人身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定申请人不符合特殊能力个人的分类资格，且未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。

本事项现依据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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是高等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。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

整体上是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

若申请人确立基础EB-2分类资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第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. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

上诉问题为：(1) 申请人是否已履行举证责任，证明其符合EB-2签证分类中特殊能力个人的资格；若符合，(2) 其是否已确立豁免职位offer要求、从而豁免劳工证符合国家利益。

审理主任认定申请人满足了其主张的四类特殊能力个人分类证据中的三类，具体为：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)项下的十年全职经验、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下的执业执照，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下的专业协会会员资格。在认定申请人满足至少三项标准后，审理主任进行了最终实质审查，但结论认为申请人未能显示其具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。

在得出该结论时，审理主任认定，尽管申请人在网络安全领域拥有成功职业生涯，是一名认证道德黑客及ISC2（IT安全专业人员协会）会员，并持有注册信息系统安全专家（CISSP）证书和GIAC企业漏洞评估师证书，但其未能显示其拥有网络安全和IT领域工作通常不要求的任何技能、认证或执照。具体而言，审理主任观察到，截至2023年末，ISC2拥有超过600,000名会员，入会唯一要求是支付年费；虽然这足以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下的专业协会会员资格标准，但并不能证明特殊能力或高于网络安全和IT安全领域通常所遇水平的专业程度。审理主任进一步认定，申请人未提供有说服力的证据以确立获得CISSP证书的要求——通过考试及至少五年全职带薪安全分析师工作经验——证明了特殊能力。最后，

3 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属自由裁量性质）。

审理主任认可申请人关于仅7%美国本土网络安全专业人员持有CISSP证书的主张，但认定该主张既无证据佐证，也不足以显示持有每15名网络安全专业人员中即有1人持有的认证如何指向其在该领域的特殊能力。

申请人主张，审理主任未能适当考虑其在回应拒绝意向通知（NOID）时提交的所有证据。其声称该证据证实了其ISC2会员资格和认证道德黑客（CEH）I IA奖的重要性，以及CISSP证书在网络安全领域的声望。本办公室认可申请人的主张。然而，经审查本办公室面前的记录，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能证明8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。

首先，记录不支持申请人关于审理主任在最终实质审查中未考虑与其特殊能力主张相关的所有证据的论点。相反——拒绝决定包括了对申请人专业认证、成功职业生涯和ISC2会员资格的讨论，以及为何该证据不足以显示其专业程度显著高于网络安全领域通常所遇水平的有理由解释。4

在最终实质审查中审查全部证据时，本办公室考虑证据的质量。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。鉴于符合EB-2移民分类特殊能力个人资格所需的高专业水平，申请人必须证明其在该领域优于他人；某一领域大多数成员所具备的资格不能证明显著高于通常所遇水平的专业程度。一般见同上。仅拥有来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项本身并不被视为特殊能力的充分证据。一般见同上。

根据先前提供的证据，ISC2 5 是一家非营利组织，专门从事网络安全专业人员的培训和认证，包括CISSP认证。尽管申请人在上诉时称其提交的文件显示ISC2会员资格要求不止支付年费，但其未指出任何具体证据支持该陈述。记录中关于ISC2的证据包括该组织网站的信息，表明“ ISC2认证获得领先组织、政府机构、学术机构和行业机构的认可、承认和背书 ”，以及同一网站的多页内容列明这些实体。该证据不包括关于任何具体ISC2会员要求的信息。由于申请人未在上诉时提交任何额外证据，本办公室认定记录仍不足以显示其ISC2会员资格证明了显著高于网络安全领域通常所遇水平的专业程度。

4 我们注意到，“ 只要[USCTS]已对申请进行了有理由的考量，并作出了充分的认定，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或提交的每一份证据。 ”Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)；另见 Larita-Martinez v. INS, 220 F.3d 1092, 1095-96 (9th Cir. 2000)（加入第七巡回法院和联邦巡回上诉法院，推定移民上诉委员会已审查了记录中的全部证据，并认定推翻该推定的举证责任由非公民承担）。
5 在支持性文件中分别被称为 ISC2 和 (ISC)2。

申请人的 CISSP 证书显示，2021 年 (ISC)2 董事会授予其 CISSP 认证，声明 “ 在满足所有认证要求，包括专业经验前提条件、采纳 (ISC)2 道德准则以及成功通过所需能力考试，并须每三年重新认证的情况下，[他]有权享有与该称号相关的所有权利和特权，如 (ISC)2 章程所定义。 ” 此外，申请人此前提交了一封来自 ISC2 某地方分会会长的信函，该会长写道，CISSP 在网络安全专业人士和业内被称为最具挑战性的认证，因为 ISC2 设定了严格的要求；具体而言，需在 ISC2 两个或以上信息领域拥有至少五年全职安全工作经验，并通过四小时考试。该会长解释说，“ 鉴于严格的标准和困难的考试，目前全球只有约 160,000 名网络安全专业人士获得了 ISC2 的 CISSP 认证 ”，并且它是 “ 信息安全市场中最全球公认的认证，因为它验证了信息安全专业人士的深厚技术和管理知识与经验，能够有效设计、工程和管理组织的整体安全态势。 ” 她补充说，“ 通过获得该认证，[申请人]与全球该领域的顶尖网络安全专业人士为伍。 ”

在上诉中，申请人引用此前提供的其他网络安全专业人士的简历，作为 CISSP 并非该领域从业人员普遍持有的证据。然而，申请人自行选择其他网络安全专业人士的简历，并不能证实其关于 CISSP 并非该领域其他从业人员普遍持有的主张。申请人未在其提交材料中说明选择这些特定简历的流程，以证明它们对其行业从业人员所持资质的代表性。他也未提供对其行业其他人所持资质的独立、统计上有效的分析来支持其主张。如上所述，一名 ISC2 官员表示约有 160,000 人持有该证书，仅此并不表明 CISSP 认证是网络安全领域从业人员不常获得的证书。

申请人还提供了其于 2021 年 11 月获得的全球信息保障认证（GIAC）的副本，该副本显示他 “ 已满足必要要求，并展示了主题事项和安全技能的精通，从而获得 GIAC 企业漏洞评估师 - GEVA。 ” 随附的 GIAC 网站打印件表明，GEVA 认证 “ 侧重于验证技术漏洞评估技能和久经考验的实用方法，以确保企业范围内的安全 ”，并且 “ GEVA 认证的从业者将能够处理威胁管理、全面评估漏洞，并从第一天起制定强有力的防御策略。 ”

我们不否认 CISSP 和 GEVA 证书是申请人高级知识和技术技能的证明；然而，他未证明这些培训证书如何足以使他区别于其他网络安全专业人士，以显示其专业程度显著高于其领域通常遇到的水平。

记录还包括来自 EC-Council 的两封信：一封祝贺申请人成为认证道德黑客，另一封通知他他已成功晋级 CEHI I2021 的最后一轮，现在为 ‘ ---------- ’

虽然我们承认该认证和成为 CEH 决赛入围者都是相当可观的职业成就，但申请人未提供足够的信息和证据来证明这些成就如此重要，以致使其远高于其他网络安全专业人士。

总之，尽管申请人的培训证书以及 CISSP 和 CEH 资质表明他可能具备优于平均水平的网络安全专业人士工作资格，但他未证明其专业培训、职业发展和 ISC2 会员资格单独及累积考虑显示出其专业程度显著高于 IT 安全领域通常遇到的水平。

因此，尽管申请人至少满足了初始法规证据类别中的三类，但整体记录，包括上述文件，仍不足以显示其已达到显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，他未证明自己是特殊能力个人。

剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证符合国家利益。如前所述，要符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合《法案》第 203(b)(2)(A) 条下作为高级学位专业人士或特殊能力个人的分类资格。申请人未主张其为高级学位专业人士，且其未履行举证责任证明其已达到特殊能力分类所需的专业水平。因此，他未确立 underlying EB-2 移民分类的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于其在 Dhanasar 分析框架下国家利益豁免资格的 appellate 论点。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)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代问题）。

III. 结论

申请人未履行举证责任证明其已达到作为特殊能力个人获得 EB-2 分类所需的专业水平。因此，他未证明其符合国家利益豁免的门槛要求，其申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。