AUG122024_09B5203 · 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：32458401 日期：2024年8月12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）

申请人是一名信息安全分析师，寻求以高级学位专业人士或特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（从而劳工证要求）行使自由裁量的国家利益豁免。《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，认定申请人既不符合基于特殊能力的EB-2分类，也不符合高级学位专业人士的EB-2分类，且记录亦未证明对所需工作要求的豁免（从而劳工证要求的豁免）将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有以优势证据标准证明资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先确立对 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。1

如果申请人确立了 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架，其中指出美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权2，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 其处于有利地位推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求从而劳工证要求将有利于美国。同上。

1 申请人在下级程序中仅基于特殊能力寻求分类。其在未在上诉中主张，且记录亦未显示，其就EB-2分类目的而言是高级学位专业人士。因此该问题不在本办公室审理范围内。参见，例如，Matter of Garcia, 28 I&N Dec. 693, 693 n.1 (BIA 2023)（认定未在上诉中提出的问题视为放弃）；Matter of J-Y-C-, 24 I&N Dec. 260, 261 n.1 (BIA 2007)（指出此前未提出的问题在上诉中视为放弃）。
2 参见，例如，Brasil v. DHS, 28 F.4th 1189 (11th Cir. 2022)（认定国家利益豁免裁定不可复审且属自由裁量性质）。

申请人寻求以特殊能力个人的身份获得EB-2分类，这要求其首先满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项标准中的至少一半。尽管审理主任认定其满足最低监管标准，但审理主任在最终实质审查后认定，申请人未能确立特殊能力，因为记录未显示其专业程度显著高于信息技术（IT）安全行业通常所见的水平。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（界定“ 特殊能力 ”）；另参见6 USCIS Policy Manual F.2, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-2（讨论确定特殊能力的两步框架）。

上诉中剩余的问题是，其是否值得根据Dhanasar框架获得自由裁量的国家利益豁免，该框架的第一项要件侧重于其拟从事的具体事业是否具有实质价值和国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值且其处于有利地位推进其事业，但记录未证明该事业具有国家重要性，因此不符合Dhanasar的第一项要件。我们认定，证据未能证明申请人的拟议事业具有Dhanasar所设想的国家重要性。

申请人打算继续担任信息安全分析师和管理人员，向所有潜在客户提供各种服务，包括识别和降低安全风险、开发和管理网络安全系统，以及提供相关主题的培训。申请人未在上诉中提交任何新证据，但主张审理主任在评估其拟议事业所声称的国家重要性时未考虑所有相关证据。

记录未证明申请人的拟议事业将具有雇用美国工人的重大潜力、产生重大积极经济影响、在其职业生涯之外广泛影响该行业，或以其他方式产生达到国家重要性水平的更广泛经济或社会影响。参见同上 at 889-90。在重申其拟议事业具有国家重要性时，申请人主要重申其在IT领域的经验和专业知识，如其初始及更新的“ 职业计划 ”、简历，以及一封专家信函和来自同事、前雇主及潜在招聘人员的其他支持信函所示。其还继续依赖有关改善美国网络安全需求的一般行业报告和文章及政府倡议，并声称其事业将有助于“ 在各类规模和行业的公司中加强网络安全的国家重要性 ”。鉴于行业报告和政府倡议所表明的市场潜力和该领域的重要性，其主张其专业知识以及对合格IT安全分析师和管理人员日益增长的需求使其理想地处于成功地位，并将产生更广泛的国家影响。然而，所引证据侧重于申请人的经验和专业知识，且与Dhanasar的第二项要件相关，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。同上 at 890。为根据Dhanasar第一项要件评估拟议事业的国家重要性，我们着眼于其“ 潜在的前瞻性影响 ”。同上 at 889。因此，就相关而言，我们评估其拟从事的具体事业是否具有更广泛的国家意义，而非其职业或基于其资格其拟从事的整个行业。同上。我们认可

申请人的专业知识、过往成就以及继续在网络安全领域若干专业领域工作的意愿。然而，尽管拟议的信息安全分析师和管理人员工作可能对其未来职业生涯和客户产生积极影响，但申请人未令人信服地解释，且记录未证明，其在所述职位上的工作将如何如其声称的那样，在其自身职业生涯、潜在雇主及其未来客户之外，对网络安全服务行业整体和美国经济产生更广泛影响。记录亦未表明其具体拥有并提供了一套独特的、新颖的、创新的技能，且该等技能已被或将被行业采用。

例如，记录未显示拟议事业将具有“雇用美国工人的重大潜力”或“重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”，这些可能表明国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。两份职业计划大体陈述，申请人将通过提供卓越和专注的服务，保护各种系统免受安全漏洞影响并确保其客户拥有安全的网络环境，从而为美国做出重大经济贡献。然而，申请人未主张，且记录未包含任何具体表明其将经营自己的企业或雇用美国工人的证据。此外，除主张其拟议的信息安全分析师和管理人员工作将显著促进美国经济和该行业外，申请人未提供任何详细信息，说明其拟议事业将产生何种具体经济利益以及如何实现，例如基于证据的预计收入、预计就业人数，或直接或间接归因于其事业的任何其他经济或社会效益。此外，其未主张，且记录未显示，其事业将在经济萧条地区产生积极影响。即使申请人通过为拥有众多客户的多个IT实体工作而取得成功，如其在巴西所做的那样，其未具体说明，且记录亦未以其他方式证明，在美国成为一名同等成功的信息安全分析师和管理人员将如何达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

申请人还主张，他将为已在行业内工作或有意加入该行业的人员提供“多方面”的培训，并参加演讲活动以进一步分享其知识。然而，记录中并未包含任何具体的、具有证明力的证据，说明其拟议的教育活动将如何广泛惠及网络安全教育。Id. at 893（裁定该非公民作为科学教师的工作虽被认定具有实质价值，但因证据未能证明拟议的教学工作将如何更广泛地影响科学教育，故不符合第一项要件）。

尽管我们认可申请人的专业能力及其继续担任信息安全分析师和管理人员的意愿，但他未能以具体的、具有证明力的证据证明其拟议工作具有全国性或行业范围的影响，而非仅限于其个人职业和未来客户。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（裁定在审查记录时，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量，包括相关性和证明价值）。综上，证据未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar的第一项要件。

由于所认定的拒批依据，即申请人无法满足Dhanasar的第一项要件，对本上诉具有决定性，我们拒绝审理关于其 underlying

基于特殊能力获得EB-2分类的资格以及Dhanasar框架第三项要件下的国家利益豁免的其余上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需审理对最终决定不必要的争点）。

命令：上诉被驳回。