AUG142023_03B5203 · 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：27773074 日期：2023年8月14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分析师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。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EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免工作邀请要求符合国家利益。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。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。

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 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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，申请人随后必须确立其符合“ 在国家利益下 ”酌情豁免工作邀请要求的资格。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

利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人基于其于2020年从威斯康星州[已隐去]大学获得的工商管理硕士学位，符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。审理主任还认定，申请人已证明拟议事业的实质价值。上诉中的问题是：申请人是否已证明拟议事业的国家重要性；她是否处于有利地位以推进拟议事业；以及权衡之下，豁免工作邀请要求是否将有利于美国。

关于拟议事业，申请人称她致力于通过“ 针对[数字]信息和设备漏洞的风险管理解决方案 ”保护美国经济免受网络攻击。申请人在其个人陈述中描述了其认为公司应在网络安全管理中采用的重要策略，2 并称这些策略“ 提出了一种程序模型 ”用于网络安全管理，该模型“ 采纳了实际风险管理的概念并将其整合到网络安全语境中 ”。申请人称她将把这一风险管理模型贡献给“ 我所处的任何组织，并且我希望我能继续我的研究 ”在网络安全管理方面。

在认定申请人未证明拟议事业的国家重要性时，审理主任指出，在此裁定中，本办公室关注的是申请人打算开展的具体事业，而非行业或职业的重要性。审理主任指出，申请人提交了目前受雇为“ 风险管理专家 ”的证据，并认为该就业代表了若申请获批申请人将为其客户所做的工作类型。审理主任认定，记录未能证明此类工作足以超越申请人所在公司或其业务合作伙伴，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响美国经济或安全行业。审理主任还认定，记录中的证据未能证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人声称审理主任未充分审查和考虑记录中的证据，且申请人提交了“ 大量客观、书面证据 ”证明该事业的国家重要性。申请人主张这构成“ 法律适用错误 ”，达到滥用自由裁量权的程度。具体而言，申请人援引了“ 支持该事业的国家倡议、将该事业认定为具有国家重要性的政府实体，以及证明该事业如何超越申请人寻求担任的职位 ”的证据。

1 另见 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）。
2 这些策略包括教育员工、采用计算机辅助工具识别威胁、采取多层防御方法，以及投资于反黑客保险。

申请人称，来自网络安全和基础设施安全局（CISA）、白宫、美国网络空间日光浴室委员会以及互联网犯罪投诉中心（IC3）等机构和实体的证据确立了这一点，而审理主任未考虑这些文件。

申请人声称，来自这些机构的证据并非“ 单纯的文章 ”，而是“ 书面证据，清楚直接地展示了美国旨在主要出于国家安全和经济目的巩固网络安全的政策 ”。申请人还主张，“ 这些证据是公开文件，……[增加了其]可信度和公信力 ”。申请人称，CISA和IC3一致认为，有效管理网络安全和网络犯罪风险对国家安全和经济至关重要。申请人还指出，白宫已宣布加强网络安全为最高优先事项。申请人主张，这些关于网络安全重要性的证据与其拟议事业陈述共同证明该事业具有国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

尽管申请人将来自CISA、IC3、白宫及其他相关政府机构和组织的证据描述为将该拟议事业认定为具有国家重要性并证明其超越申请人潜在就业，但这些来源均未具体讨论申请人或其拟议事业。相反，这些证据涉及一般性的网络安全和网络犯罪主题。本办公室同意审理主任的观点，即在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室关注“ [非公民]提议开展的具体事业 ”。See id. at 889。申请人未提交任何来自相关政府或准政府机构的支持信，讨论申请人的拟议事业及其推进国家安全利益、关键和新兴技术的潜力，或拟议事业对网络安全管理领域产生广泛影响的潜力。

本办公室理解申请人所称记录中来自这些执法和政府机构的证据并非“ 单纯的文章 ”，且这些报告和文件的来源支持其可信度。本办公室同意申请人此处所指的证据是可信证据，有助于证明对改进的网络安全管理模型、工具和服务的潜在需求和兴趣。然而，这主要说明的是拟议事业的实质价值，本办公室同意审理主任已认定该实质价值成立。此外，虽然此类证据也可作为确定国家重要性的积极因素，但其本身不足以使申请人满足其举证责任。这些文件并未讨论

申请人具体拟议的事业，因此无助于证明其拟议事业具有如此规模，以致有可能对该领域产生广泛影响、产生重大积极经济效应，或以其他方式达到国家重要性水平。因此，该证据不能证明拟议事业的国家重要性。

申请人似乎还反对审理主任将申请人的就业视为申请人若申请获批将为客户从事的工作类型的代表。她指出，审理主任“只是说必须推定申请人将从事与其当前就业一致的工作以推进其事业”。然而，申请人未解释其拟议事业将如何不同于其当前工作。她也没有解释为什么她的当前工作不能代表其拟议事业（如果事实上不能代表的话）。此外，申请人的RFE回复书面论证意见称，申请人“已经在实施其事业”，即与其当前雇主合作。

此外，记录中几乎没有其他具体信息说明申请人将如何推进其拟议事业。尽管支持RFE回复的律师书面论证意见暗示申请人打算自雇，但申请人的个人陈述和拟议事业陈述并未说明申请人拟在公司就业、自雇，还是从事与网络安全风险管理相关的学术研究。如上所述，申请人仅表示她希望将其风险管理模型贡献给“我所处的任何组织”，并希望“继续[其]研究”网络安全风险管理。3 申请人也未提供商业计划或设立或注册商业实体的任何证据。申请人的初始个人陈述以及为回应RFE而提交的“拟议事业陈述”和“网络安全风险管理提案”主要讨论申请人的教育背景和工作经历，并描述申请人为网络安全风险管理“程序模型”推荐的策略。然而，这些陈述和提案并未描述传播该模型或以其他方式使用该模型从而可能对该领域产生广泛影响的具体商业计划。

我们承认，申请人希望其推荐的网络安全风险管理策略“在该领域传播”并成为“重大贡献”。但我们必须考虑记录所确立的具体拟议事业的范围。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，记录中的证据表明，申请人的网络安全风险管理模型是教育员工、采用计算机辅助工具快速识别威胁、采用多层防御方法以及投资反黑客保险，并且申请人可能通过自雇来推广该方法。即使申请人成功建立企业并提供咨询服务或以其他方式推广该模型，申请人也未证明这将在其个人客户和顾客之外产生影响。特别是在未解释其方法与其他网络安全模型有何不同，以及未提供通过行业传播该方法的特定计划（如商业计划或从事学术研究的提案）的情况下，申请人未以优势证据标准证明其具体事业达到国家重要性水平。

3 除了这一对“研究”的顺带提及外，申请人未将其拟议事业描述为涉及在该领域内发表、展示或以其他方式传播任何研究，也未提供发表记录、引用记录或曾在学术背景下展示其工作的证据。此外，申请人未在上诉中主张她打算从事学术研究。

申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，这是Dhanasar分析框架第一项要件的要求。由于申请人未满足Dhanasar第一项要件，我们认定她未证明其有资格获得国家利益豁免。我们保留对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。参见 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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本无资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项要件的国家重要性要求，我们认定申请人未证明其有资格或基于自由裁量权本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。