JAN162024_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：29340186 日期：2024年1月16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）

申请人是一名信息技术（IT）网络与网络安全工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。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豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理。

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)。本办公室对本案中的问题予以重新审查（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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证分类资格，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。如果申请人证明其符合所依据的EB-2分类资格，则其必须进而证明其应获得对工作邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；

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酌情性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士资格作出认定。相反，该决定仅涉及申请人获得国家利益豁免的资格。因此，上诉中需审议的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。 [2]

关于其拟从事的事业，申请人表示其打算继续作为专攻网络与网络安全工程的IT专业人士工作。他主张其“将努力保障和保护网络与数据存储的完整性与正常运行，并保护公司和个人的安全免受网络威胁。”此外，申请人称其“在美国拟从事的事业是通过分享知识来提供我的专业知识，这将使寻求保护其数据、系统和技术的美国公司受益……我的工作将确保公司必要的保密性、完整性、可用性和隐私得到保障。”

记录中包括关于信息安全分析师、软件质量保证分析师和测试员、计算机与信息研究科学家和系统管理人员、数据科学家以及信息安全工程师的职业信息。此外，申请人提供了讨论美国无线服务行业、5G经济、网络安全挑战、无线行业的经济价值、COVID-19对网络安全的影响、特朗普政府的网络安全战略和国家安全战略指导，以及拜登政府吸引STEM人才并增强我国经济和竞争力的行动的文章。他还提交了关于美国5G未来、关键和新兴技术、美国国家安全优先事项、IT工人短缺、美国经济就业乘数以及拜登政府在研发资助方面优先事项的信息。在此，审理主任认定所提交的文件证明了拟从事事业的实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的一般重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍须证明其具体拟从事事业的潜在预期影响。

此外，申请人提供了来自C-M-、C-L-R-、F-P-B-、L-F-A-F-、J-M-和L-T-A-的支持信，讨论其IT能力和经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟从事的事业转向外籍国民”。Id. at 890。此处的问题是，其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。

2 由于申请人在上诉中未证明其获得国家利益豁免的资格，本办公室无需将决定发回重审以由审理主任裁定其是否符合所依据的EB-2签证分类资格。

申请人还提交了一封来自A-A-博士的“专家意见书”，A-A-博士是位于l I的数学兼职教授，以支持其国家利益豁免。A-A-博士主张，申请人拟从事的工作具有国家重要性，因为一般性的网络工程师职业和无线电信行业有助于我国经济、增进社会福利并推进白宫倡议。然而，此处的问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。虽然该咨询意见引用了白宫和联邦通信委员会的公开信息以证明促进STEM人才和将宽带引入农村地区的总体重要性，但它并未证明按照申请人拟从事事业所设想为美国公司提供日常网络和网络安全工程服务如何达到国家重要性的水平。A-A-博士的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人具体拟从事的工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业“足以超越一个组织及其客户，从而更广泛地影响该行业”。审理主任还指出，申请人未能表明其拟从事的工作“具有雇用美国工人的重大潜力”或为我国带来“重大积极经济影响”。

在上诉中，申请人援引USCIS关于STEM领域高级学位人士的政策指导。[3] 他主张其“拟从事的事业实质性地开发和推广了美国国家科学技术委员会（NSTC）认定为关键和新兴的某些技术”。申请人辩称，其事业“旨在增强国家网络安全并维护国内的5G技术，必须被归类为与关键和新兴技术相关，因为根据NSTC的《关键和新兴技术清单更新》，其工作属于通信与网络技术领域，该清单包括（除其他外）下一代无线网络（包括5G和6G）以及通信和网络安全。”他还提及与网络安全和STEM教育相关的美国政府政策和倡议。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，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具有国家甚至全球影响。”Id. 本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，特别是在

3“USCIS认识到STEM领域进步的重要性，以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，尤其是在重点关键与新兴技术或其他对美国的竞争力或国家安全具有重要意义的STEM领域。”见6 USCIS政策手册F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

例如，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。

为评估申请人拟议的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。我们认可IT行业的整体价值、吸引STEM人才以及加强我国网络安全和无线网络基础设施的价值。然而，正如审理主任所指出的，证据并未表明申请人的具体工作将对其所服务的组织及客户之外产生影响，也未表明其拟议工作否则将对IT行业或美国网络安全倡议产生更广泛的影响。例如，他并未主张，记录也未证明，他计划引入可能被该领域或行业其他从业者传播或采用的新技术或IT进步，也未以其他方式阐明他将如何为我国网络安全技术或下一代无线网络的发展作出贡献。

此外，尽管申请人主张其工作“直接影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题”，但他未提供充分的信息和证据以证明其具体拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分超出其未来美国雇主或其客户的范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响网络安全领域、IT行业或美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国带来实质性的积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，申请人未能表明其项目对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上，第890页。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其根据Dhanasar所述第三项要件是否具备资格的上诉论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格或否则应获该豁免，

上诉因上述理由被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

5