JUL312023_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：27467786 日期：WL. 31, 2023

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）

申请人寻求作为高等学位专业人士的第二优先移民分类，并寻求对附加于该 EB-2 分类的职位offer要求的国家利益豁免。
《移民与国籍法》（该法）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对所需职位offer、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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基础 EB-2 签证分类的资格，即作为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人士。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。其次，申请人必须证明其值得对职位offer要求给予“ 符合国家利益 ”的酌定豁免。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌定事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议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拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

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本质上属于酌定性质）。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为高等学位专业人士的 EB-2 签证分类资格。因此，上诉中尚待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明对职位offer要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益。

申请人在其《外籍人士就业证明申请》表格 ETA-750 B 部分以及申请第 6 部分中表示，其将受雇担任 CISO——首席信息安全官。其在申请中称，其将“ 负责制定信息安全计划，其中包括旨在保护企业通信、系统和资产免受内部和外部威胁的程序和政策。 ”

第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定，申请人的事业——作为 CISO 经营其自己的网络安全咨询业务——具有实质价值，但其未满足国家重要性要求。2

在否决决定中，审理主任注意到申请人提交的用以证明其事业国家重要性的证据，其中包括除其他事项外，其本人的陈述、推荐信和雇佣信、关于 STEM 职业及其在美寻求就业的网络安全领域重要性的文件、一封国家利益豁免意见书，以及与其中学术和专业背景有关的其他证据。随后，审理主任讨论了所提交证据的整体不足之处，解释了她最终认定申请人不符合 Dhanasar 国家重要性要求的理由。

在上诉中，申请人主张：

[他]将在其公司 [S-] 工作，具体担任所有者和 [CISO]，利用其在信息技术领域非常成功且多产的国际职业生涯过程中发展出的特定才能。随着其企业进一步扩展，将创造就业机会，如商业计划所述。鉴于其国际阅历，他为网络安全防御策略带来新的独特方法。其在巴西金融领域的专注同样将成为其在美国的专注点，而不仅限于其当地客户银行机构。除银行业外，他还将酌情与其他行业接触，以运用健全、经证实和新兴的网络防御手段来击败威胁和漏洞。

作为拥有 STEM 学位及 STEM 职业相关经验的申请人，[他]为美国提供了大量急需的人才，以帮助保卫美国 IT 基础设施，包括商业和国家安全方面。虽然他将服务于

2 审理主任还认定，尽管申请人满足 Dhanasar 第二项要件，但其未满足 Dhanasar 第三项要件。

其当地客户，但其努力的影响超越国家利益，增强了对银行和商业应用等企业的信心，增强了可用性，检测和反制策略。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“外籍国民拟从事的特定事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其作为经营自己咨询业务的 CISO 所提供的服务的国家重要性，而不是网络安全技术人员、网络安全和信息技术行业、或受网络安全威胁影响的广泛商业领域或行业的国家重要性。在 Dhanasar 中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项具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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。经重新审查，我们认定记录未显示申请人的拟议事业足以超越其业务、未来雇主和未来客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响网络安全领域或美国经济。3

在上诉中，申请人指出一位教授 D-H- 的意见书作为其事业国家重要性的证明性证据。然而，除了重复申请人的商业计划中提供的关于其拟议事业的信息以及记录中的其他陈述外，D-H- 的分析并非针对申请人的实际事业。他表示，申请人符合 Dhanasar 第一项要件，因为“[其]拟议事业是在美国信息技术行业提供服务，该行业有需求且具有国家重要性。”他叙述了网络安全行业受雇个人通常执行的任务，例如指出：“信息安全分析师评估其组织的信息技术和计算机系统，识别优势和弱点……他们将安全硬件和软件知识、组织需求以及网络安全风险与组织政策和行业标准相结合。”但他未充分说明申请人通过其在 S- 的工作所从事的事业如何具有国家重要性。

D-H- 还讨论了申请人通过其学术生涯和在信息技术领域的先前就业所获得的专业知识，声称申请人“在信息技术领域拥有丰富经验，有能力为美国的公司提供服务。”然而，申请人通过其学术追求和先前就业获得的专业知识涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。Id. at 890。此处的问题是申请人拟从事的特定事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。尽管 D-H- 认为“美国将从像[申请人]这样经验丰富的信息安全架构负责人的专业知识和技能中大为受益”，但他未充分识别、分析或讨论申请人在其美国拟议事业中将从事的特定工作的性质。申请人负有责任以

3 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

优势证据证明其有资格获得所寻求的利益。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，资格不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。Id. 仅凭此，D-H- 的信函几乎不能支持申请人的主张，即其拟议事业具有国家重要性。

基于这些理由，我们认定D-H-的函件对于证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格不具有证明力。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述作为参考意见使用。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 为简明起见，我们将不处理D-H-分析中的其他缺陷。

同样，申请人提供了前同事的推荐信，这些信件概述了他的工作成就，并描述了申请人如何为其受雇的公司提供有益服务。例如，P-是一家在海外雇用申请人的公司的CISO，他讨论了申请人参与的工作项目，指出申请人是"负责一个超过十二人团队的经理，承担战略性职责，例如管理该领域的预算（CAPEX和OPEX）、制定中长期战略和解决方案，并满足所有必须满足的监管要求。"他讨论了申请人的具体职责领域，其中表示申请人具有"[极]强的执行网络安全相关项目的能力，我毫无疑问地推荐给予[申请人]在美利坚合众国的永久居留权。"

尽管P-以及其他写信人讨论了申请人的IT能力和经验，并且似乎对申请人评价很高，但所提交的信件并未就申请人若本申请获批后将专注的具体事业的国家重要性提供足够的明确性。未指明具体[预期]贡献或其在该领域影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定其是否支持申请人的资格。Id. 因此，我们认定记录中的推荐信对当前事项提供的见解甚少。在评估证据时，事实的认定不仅应依据证据的数量，还应依据其质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。例如，申请人在上诉中主张S-"[将]随着业务计划中所述进一步扩展而创造就业机会。"业务计划称S-将于2022年开始运营，并预测S-将在运营第一年产生100,000美元的收入，此后逐年稳步攀升，到运营第五年末达到超过900,000美元的收入。申请人估计其企业将在这一五年时间内创造至少五个工作岗位。然而，尽管业务计划讨论了获得商业客户与需要额外员工之间的关联，该计划并未充分详述收入和人员配置预测的依据，也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。

在此，申请人未能证明其企业将在与国家重要性相称的水平上影响国家。例如，他未能表明其公司未来的人员配置水平将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。尽管申请人主张S-将在五年内雇用五名美国员工，但他未提供充分证据表明公司运营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人的服务所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的"实质性积极经济影响"的水平。Id. at 890。因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

申请人还在上诉中主张，如果申请人"从事与关键和新兴技术相关的STEM研究领域或行业，[他]很可能符合[USCIS政策指南]下的国家利益豁免资格。"必须指出，受雇于STEM领域并不自动表明符合国家利益豁免资格。具体而言，就Dhanasar第一项要件而言，STEM事业必须同时具有实质性价值和国家重要性。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。在此，申请人已证明前者，但未证明后者。

许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅相对于美国科学和技术利益具有实质性价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Id. 在本案中，记录并未表明申请人打算推进STEM技术和研究。尽管申请人可能会为S-的客户提供有价值的网络安全相关服务，但我们认定申请人未能证明其个人就业将如何影响其所在行业的STEM就业水平或更广泛的美国经济，以达到符合国家重要性的程度。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明符合国家利益豁免资格。当另一项独立理由已足以处置上诉时，无需分析任何其余独立理由。因此，我们拒绝裁断其是否符合Dhanasar框架下的其他要件。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已足以处置上诉时无需分析额外理由）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在上诉中申请人本不符合资格的情况下拒绝裁断替代性问题）。

我们认定申请人未能证明符合资格，或作为裁量事项以其他方式不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。