JUN202024_07B5203 · 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：31032051 日期：2024年6月20日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名自动化与网络安全经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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其符合所请求的分类资格，也未能证明豁免该分类的工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。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 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦确立 EB-2 签证分类的资格，申请人还必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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，美国公民及移民服务局

（USCIS）可作为酌情事项[1]给予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；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是持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的其余问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

申请人称他是一位成就卓著的网络安全工程师，拥有22年信息安全经验。他目前担任[已隐去]的网络安全主管。他称他还曾在学术界任职，教授和讲授计算机与网络安全课程。他称其拟从事的事业是作为顾问为各行业的公共和私营公司提供支持，促进其在网络安全和信息保护方面的发展。

在初次提交时，申请人提交了其教育和经验证据、简历、描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述，以及推荐和支持信函。他还提交了讨论美国网络安全重要性和日益增长需求的行业报告和文章。

经初步审查，审理主任认定申请人已证明其拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性，并已满足 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中第一项要素。然而，审理主任发出了补充证据请求（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试证明其在 Dhanasar 其余要素下符合国家利益豁免资格。申请人对 RFE 的回复包括一封额外的推荐信，表示有意就申请人拟从事的事业与其合作。

在审查申请人的 RFE 回复后，审理主任认定申请人未提交充分证据证明其处于有利地位能够推进拟从事的事业，也未证明权衡之下豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

审理主任指出，记录未充分证明“ 申请人作为自动化和网络安全顾问打算或提议做什么 ”。审理主任指出，推荐信未讨论或证明对申请人具体拟从事

[1] 另见 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 给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

[2] 记录显示申请人于2011年获得相当于美国工商管理硕士学位的国外同等学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

事业的了解。审理主任认定，申请人未证明“其对该领域的影响超出了网络安全和自动化顾问的正常预期”，也未以其他方式描述其对网络安全领域的贡献。此外，审理主任认定，申请人未证明其贡献具有如此价值，以至于即使有其他合格美国工人可用，权衡之下仍将有利于美国。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任忽视了证据、进行了片面分析，且未“对所有提交材料中的记录证据进行全面评估”。申请人在上诉中称，审理主任未讨论所提交证据的整体，其决定“存在缺陷，构成滥用酌情权”。申请人在其上诉书面论证意见中引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明其值得获得国家利益豁免。

申请人主张审理主任未处理所有证据，构成滥用酌情权，并援引 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 作为支持。然而，Buletini 案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格的概念，Buletini 判决也未表明 USCIS 若未对每项证据逐一分析即属滥用酌情权。当 USCIS 对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需处理申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。本办公室认定，记录表明审理主任从整体上考量了所有证据，尽管审理主任未逐一处理每项证据。

申请人还主张审理主任施加了“新颖或未界定且任意的要求”，而这些要求并非国家利益豁免资格所必需。具体而言，申请人称审理主任错误地要求其证明对该领域的贡献“超出增加一般知识总量”，或证明其“对该领域的影响超出了网络安全和自动化顾问的正常预期”。本办公室不同意。虽然审理主任指出了申请人证据中的这些缺陷，但该决定并未表明审理主任仅基于这些缺陷作出决定或施加了任意要求。相反，如上所述，记录表明审理主任从整体上考量了所有证据。

在确定申请人是否处于有利地位能够推进拟从事的事业时，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 第890页。

为支持其声称的该领域成功记录，申请人依赖其前同事的推荐信。然而，这些信函未提供具体事例表明申请人的工作影响了网络安全领域或促成了信息

安全政策或现行政策或做法的变更。3 例如，风险公司经理的一封信中列出了申请人在公司担任业务信息安全官的职责。尽管该信称申请人在该职位上取得了成功并为公司带来了利益，但并未描述任何在网络安全领域产生广泛影响的具体成就。该信也未举例说明申请人如何处于有利地位以推进其拟议事业。同样，首席风险官的一封信中列出了申请人在公司担任首席信息安全官的职责，并称他在该职位上取得了成功。尽管该信称公司“ 提高了其对客户的信用度并防范了政府处罚的可能性 ”，但并未详细解释这一成就为何重要。记录中的其他信件也证明申请人成功履行了其工作职责，但未包含其在网络安全领域产生影响的成就细节，也未举例说明他如何处于有利地位以推进其拟议事业。此外，推荐信未分析申请人的拟议事业，也未提供其影响的证据。

申请人主张审理主任忽视了证据，例如申请人的学术资历和个人陈述。然而，审理主任的决定引用了申请人的教育和经验，并解释了她为何认为此类证据不足以确立资格。因此，我们未发现支持申请人主张的依据。

在其个人陈述中，申请人描述了其整个职业生涯中的成功记录。他称自己参与了“ 为相关事件和网络情报制定政策、程序和响应计划，降低了[公司]的技术风险 ”。然而，申请人未提交证据解释这些成就的重要性。记录中未包含证明申请人的工作影响了网络安全领域的证据。记录中也未包含详细的商业计划或其他关于申请人计划如何推进其拟议事业的描述。申请人的个人陈述包含一项笼统的断言，即其拟议事业“ 对公共和私营公司都非常重要，尤其是在美国的小社区中 ”，但他几乎未提供任何关于其事业将如何运作的信息。申请人的断言缺乏证据佐证，不能确立其资格。

记录表明申请人具有网络安全领域的学术背景和成功的职业生涯，但他未证明这项工作使他处于有利地位以推进其作为自动化和网络安全经理的具体拟议事业。我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议事业目标方面的进展、在类似努力中的成功记录或在相关方中产生的兴趣是否支持这一认定。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, at 890。然而，申请人未充分证明其工作推动了网络安全政策发展或变革的进展。

申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及网络安全总体上的重要性。然而，如上所述，证据未充分证明他处于有利地位以推进

3 尽管我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信。

其拟议事业。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第二项条件。

由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，他未确立其满足Dhanasar框架的第二项条件。因此，根据Dhanasar所述第三项条件分析其资格将无实际意义。4 据此，申请人未表明其符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项必要条件，我们认定他未确立其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所需结果不必要的决定中的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。