MAR072024_06B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：30188420 日期：2024年3月7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）

申请人是一名网络安全专家和教育工作者，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)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请、从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格[1]，但未能证明豁免所需职位邀请、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)。我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有

[1] 我们注意到，申请人是否基于高级学位符合EB-2分类资格尚不明确。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人提交了其哥斯达黎加学位的副本：一份来自...._____-.=====-=====-=====;---' 的信息技术工程“ Maestria Profesional ”学位，以及一份来自_____....,... 的计算机工程“ Bacherillerato en Inguenieria Informatica ”学位。根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE），哥斯达黎加的“ maestria ”学位等同于美国硕士学位。然而，申请人的学位是“ Maestria Profesional ”，AACRAO EDGE并未表明专业硕士学位是否同样等同于美国硕士学位。此外，AACRAO EDGE表明，“ bachillerato ”不等同于美国学士学位。哥斯达黎加等同于美国学士学位的是“ bachiller universitario ”。从提交的信息来看，申请人的bachillerato是否等同于学士学位并不明确。我们注意到申请人提交了国际服务基金会（Foundation for International Services, Inc.）的评估报告。该报告表明申请人的“ bachillerato ”等同于美国学士学位，但该报告似乎与EDGE中的信息相冲突，应在任何进一步提交的文件中予以解决。由于上诉基于其他理由被驳回，我们无需触及、因而保留申请人是否符合EB-2分类资格的问题。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

Dhanasar框架第一项要件下的国家重要性。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

I. 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在科学、艺术或商业方面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“ 在国家利益 ”下酌情豁免职位邀请要求。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. at 889 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）可以酌情 [2] 批准国家利益豁免，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以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

Dhanasar检验的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于申请人拟从事的具体事业。Id. at 889。申请人拟从事的事业是担任网络安全专家、教育工作者和顾问。申请人最初表示，他“ 提议将我的培训、知识和专长作为网络安全专家加以应用，以设计和开发[原文如此]安全策略，改善美国公司在国际信息系统安全认证联盟提出的8个领域中的任何领域的网络安全态势。 ”这些领域是“ 安全与风险管理、资产安全、身份与访问管理（IAM）、安全评估与测试、安全运营和软件开发安全 ”。在初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提交额外证据，证明申请人的拟从事事业满足Dhanasar第一项要件下的国家重要性要求。此外，审理主任要求申请人提供额外证据，表明其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进其拟从事的事业。最后，审理主任要求提供证据，证明权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

在回应审理主任的补件通知时，申请人重申了其对其拟从事事业的初步解释。申请人还提交了一份更新声明、推荐信以及讨论网络安全威胁相关成本、网络安全专业人员短缺和美国政府倡议的文章。所提及的政府倡议并非针对申请人，且涉及一般性的网络安全主题（例如，美国国家标准与技术

[2] 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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

研究院的网络安全框架以及网络安全和基础设施安全局对网络安全在总体保障国家安全中重要性的认可）。

审理主任认定，虽然该拟从事事业具有实质价值，但申请人未能证明：(1) 该事业将具有国家重要性，(2) 其处于有利地位以推进该事业，或 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。具体而言，审理主任认定，申请人未提供足够证据以确定其计划如何实现其拟从事的事业。此外，申请人未详细说明，如果获得国家利益豁免，其是否会继续为当前雇主工作或从事自雇，而这与确定其拟从事事业的预期经济影响相关。此外，审理主任认定，虽然申请人证明了其拟从事事业与涉及网络安全的关键问题之间存在主题相关性，但申请人提供的证据不足以解释其具体拟从事的事业以及该事业如何产生如此重大的影响以致达到国家重要性的水平。记录中的证据不支持以下结论：拟从事的事业将超越一个组织、申请人的雇主及其客户，对网络安全领域产生总体影响。

在上诉中，申请人提交了一份法律书面论证意见：推荐信和教育证书。
申请人的法律书面论证意见主张，审理主任的决定提供了“ 没有依据 ”来质疑所提交的证据。经审查全部记录，我们认定审理主任适当审查了所提供的证据，并使用优势证据标准分析了申请人的主张。3 申请人未履行其举证责任，也未提供相关、具有证明力且可信的证据，以证明其拟议事业具有国家重要性。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369,376.4

例如，申请人无论是在上诉中还是在先前提交的材料中，都依赖网络安全领域整体的重要性以及网络安全专家的短缺，作为其事业具有国家重要性的证据。然而，正如审理主任所解释的，一项事业的重要性并非由其所涉及的行业或职业决定，而是由申请人具体拟议事业的预期影响决定。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。一项事业如果在某一特定领域内具有全国性影响，或者具有产生重大经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则可能符合条件。Id. 审理主任还在其决定中特别指出，申请人拟议的事业未就其继续工作的计划以及实现其拟议事业的手段提供充分细节。申请人未提交商业计划书以详细说明其拟议事业。尽管申请人提交了来自网络安全领域多方人士的若干支持信函，但审理主任指出，这些信函“ 未对申请人的拟议事业进行有意义的讨论 ”，因而无法确立其如何可能达到国家重要性的标准。

3 由于我们基于 Dhanasar 的第一项要件驳回申请人的上诉，我们拒绝审理并在此保留申请人在上诉中提出的其余论点。
4 尽管我们未逐一处理申请人提交的每一份文件，但我们已对全部记录进行了审查。

申请人的上诉书面论证意见还提出了实质上不同的事业，即“建立自己的网络安全咨询公司……并为美国员工提供培训，以帮助填补其职业所在就业部门的空缺”。虽然其拟议事业的要素与最初主张的相同，但上诉中提出的拟议事业称申请人将“创建并经营自己的网络安全公司”。申请人未提供任何关于创建公司的证据，也未提供关于该公司将在何处设立的证据。在申请人的 RFE 回复中，他既未提及担任顾问，也未提及担任教育者。相反，他仅专注于作为“网络安全专家”。由于在审理主任发出证据请求时申请人已获通知，并获得了提供该证据的合理机会，我们不会在上诉中首次考虑该证据。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被请求的证据一次性一并提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉中提交的新证据，因为“申请人已获通知所需证据，并获得了在驳回前为其记录提供该证据的合理机会”）。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以试图使有缺陷的申请符合 USCIS 的要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。此外，上诉中提出的实质上不同的概念缺乏充分细节，即使我们能够考虑，也无法适当分析该主张。

基于记录中的证据，申请人拟议的作为网络安全专家、教育者和顾问的事业过于模糊，无法满足其举证责任。审理主任在其决定中特别指出了申请人拟议事业缺乏细节，但申请人未在上诉中提交任何材料以克服该缺陷，并且还提出了实质上不同的事业。虽然举证责任采用优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以满足其所寻求福利的要求。Section 291 of the Act, 8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的提供证据责任，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)。

申请人提交的证据总体不足以支持如下结论：其具体拟议事业将在网络安全领域内产生更广泛的影响。提交的证据也未表明该拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力或产生重大积极经济效益（尤其是在经济萧条地区）。

III. 结论

申请人未提交充分证据以确立其拟议事业将超越一个组织及其客户，进而影响网络安全领域。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动在范围上不够实质性，无法满足第一项要件的国家重要性方面。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，申请人的拟议事业未以充分证据予以证实，以表明其影响将达到国家重要性的水平。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业的重要性。相反，在评估一项事业的重要性时，相关问题是具体可归因于该事业的影响。

由于申请人未确立其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，他未能证明其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。5 由于所认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，我们无需处理申请人在 Dhanasar 第二项或第三项要件下的资格，并在此保留这些问题。See 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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人未确立其有资格或作为自由裁量事项在其它方面值得获得国家利益豁免。申请仍将被驳回。

命令：上诉被驳回。

5 See Brasil v. Sec'y of DHS, 28 F.4th 1189, 1194 (11th Cir. 2022) (per curiam)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。