NOV142024_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

案由：34859055 日期：2024年11月14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）

申请人寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此分类所附工作要求国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交至本办公室进行上诉审查。

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 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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域为高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)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渐进式工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作要求行使自由裁量豁免。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，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，但未能依据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未满足Dhanasar框架，并驳回上诉。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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前瞻性影响。同上。

申请人打算在美国担任信息安全分析师，提供网络安全解决方案，帮助企业保护其数字资产并优化其业务运营。据申请人称，他打算专注于咨询、审计、设计、实施和运营信息安全管理体系，并提升美国公司的信息安全标准。具体而言，在其职业计划中，申请人声称他将监控安全控制措施以识别漏洞并保护数字文件，并调查信息安全泄露事件，以便为信息安全增强提出知情建议。此外，他打算确保遵守监管框架，并对组织的信息安全政策、程序和技术保障措施进行评估，以确保遵守围绕金融交易安全的监管要求。通过这项工作，他旨在提高保护数据和系统的效率、可靠性和有效性，并减少数据泄露和网络威胁，他声称这将带来显著的社会和经济优势。

为支持其事业，申请人提交了两份职业计划、一份个人陈述、关于网络安全行业和数据泄露普遍性的文章及行业报告、关于国家网络安全战略的政府情况说明书、人工智能在网络安全中的应用、一封专家意见书以及多封推荐信。申请人还引用了若干其他行业文章、报告和政府出版物，提供关于数据泄露及数据泄露的经济和社会影响的统计数据。[2]

[1] 参见 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）。

[2] 尽管本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

经审查完整记录，审理主任认定，虽然申请人确立了其事业的实质价值，但申请人未能表明其工作将达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。具体而言，审理主任认定记录未显示其工作将对其领域产生超越对其潜在雇主或客户之利益的更广泛影响。审理主任还认定，申请人未能确立其事业将产生Dhanasar所设想的重大经济影响。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，并声称审理主任未适当考虑记录中确立其依据Dhanasar框架符合国家利益豁免资格的证据。具体而言，申请人声称证据确立了其事业的更广泛影响及其对国家安全和美国经济的贡献。然而，值得注意的是，申请人未具体指出审理主任在分析证据时如何出错。提起上诉的理由是为受影响方提供救济手段，以纠正其认为先前程序中决定内存在的错误法律结论或事实陈述。[3] 申请人仅对审理主任的决定提出笼统的异议，而未指明其认为否决决定中不正确的具体方面，因此未能充分指明其上诉的依据。[4] 尽管如此，本办公室已审查记录，并同意审理主任的认定，即申请人未能依据Dhanasar框架第一项要件确立其事业的国家重要性。

经重新审查，本办公室认定记录未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有国家重要性。申请人在上诉中声称其事业旨在加强美国的网络安全框架。具体而言，申请人声称，通过提供高水平网络安全解决方案并巩固其潜在客户企业的安全基础设施，他将显著降低网络攻击和服务中断的风险。因此，申请人声称其事业“对于保护国家资产至关重要，包括政府数据、国防系统、知识产权、金融和交易系统以及关键基础设施。”然而，申请人未解释其将向潜在雇主或客户提供的服务如何将对其领域产生更广泛的影响。相反，他主要依赖网络安全职业和行业的重要性，而非其具体事业的前瞻性影响。

但在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，并指出“[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。”同上。本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，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。

[3] 参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

[4] Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 354-55 (BIA 1986)。

尽管申请人（Petitioner）在案卷中的陈述反映其意图为其未来雇主和客户提供有价值的服务，但案卷并不支持其主张，即其工作将对该领域产生超出对其直接雇主或客户的潜在利益之外的更广泛影响。例如，他主张通过其工作将开发先进的支付安全系统以及稳健的欺诈检测算法，以增强安全性并保护企业免受财务损失，但他未提供有关这些系统的细节或证据，也未解释这些系统或算法是否会在其领域内产生与国家级重要性相称的全国性或全球性影响，或是否可与Dhanasar案中所设想的“ 医学进步 ”相类比。参见Dhanasar案第889页。例如，申请人未证明其所开发的任何安全系统或标准，即使被其雇主或客户采用和使用，也会以其他方式对该领域产生更广泛的影响。未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar案第893页。在此同样，案卷未显示申请人的拟议事业（proposed endeavor）有望充分延伸至其潜在雇主或客户之外，从而以与国家级重要性相称的水平对其领域产生更广泛的影响。

我们还审查了有关数据泄露和网络安全领域的文章、行业报告和政府出版物，以及政府在确保数据安全方面的利益，并认定这些材料不能确立受益人（Beneficiary）事业的national importance（国家级重要性）。案卷中的文章未讨论其具体工作，也未以其他方式确立其工作将如何对该行业产生更广泛的影响。相反，这些证据支持该事业具有substantial merit（实质性价值）。同样，我们认定申请人关于其领域存在所称短缺的主张不能确立其具体事业的national importance。国家利益豁免并非旨在解决劳动力短缺问题。仅凭合格专业人员短缺本身，并不能使某一网络安全专业人士的工作在Dhanasar先例决定下具有national importance。

同样，尽管我们审查了案卷中的专家意见信，但我们认定该信在确立申请人具体事业的national importance方面几乎没有证明价值。C-F-博士在其信中称，申请人的工作将显著促进改善网络安全韧性和准备能力的国家努力，但该撰写人未解释其工作将如何在超出对其雇主或客户的直接利益之外，在更广泛层面上影响这些倡议，而是在讨论拟议事业的重要性时依赖于网络安全领域的累积影响以及网络安全专业人士的工作。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上，另参见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词不同的权重）。

案卷亦未确立申请人的事业“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，尤其是在经济萧条地区。”参见Dhanasar案第890页。申请人主张其工作将通过保障金融交易、减少网络攻击造成的财务损失以及保护敏感信息，为美国经济作出重大贡献。但申请人的经济主张主要依赖于网络安全行业的累积经济利益，而非确立其事业将如何产生Dhanasar案所设想的重大经济利益。同上。例如，申请人未证明向其雇主和客户提供的任何保护将如何产生与国家级重要性相称的重大经济影响。尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人未提供充分信息或证据，说明可直接归因于其未来工作的经济影响或就业创造（而非该行业的一般经济影响）。

我们注意到申请人提及USCIS政策承认STEM领域的重要性以及拥有高级STEM学位者在促进这一进步中的关键作用，5 但申请人未证明其事业将促进STEM技术的进步或对其领域产生更广泛的影响。我们承认此类技术创新的价值以及STEM相关专业的重要性；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的national importance。

同样，尽管我们承认申请人拥有成功的职业生涯并为其前雇主执行了若干关键项目，但申请人的专业知识和成功记录属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到该外国国民身上。”同上第890页。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业的national importance。我们认定其未能证明。

基于上述所有理由，证据未能确立拟议事业的national importance，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。

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，我们认定其未能确立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。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；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审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

5 6 USCIS Policy Manual, 同上, F.5(D)(2)。