SEP232024_08B5203 · 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：33949062 日期：2024年9月23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工程师，寻求基于就业的第二优先（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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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。现该事项依据8 C.F.R. § 103.3提交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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。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对工作要求“ 在国家利益下 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定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] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议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议事业；以及

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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）。

• 综合权衡，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基础EB-2分类中高级学位专业人士的资格。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

关于其拟议事业，申请人表示他打算继续担任网络安全工程师，专注于商业网络安全和国家安全。[2] 他的长期目标是最终建立自己的网络安全咨询公司。在其初始申请中，申请人陈述：

我的拟议事业围绕保护公共和私人基础设施免受网络攻击。具体而言，我的拟议事业[是]“ 将我对编程、网络安全和数据管理的专家级理解与不断演变的威胁态势有效结合，运用网络风险画像、威胁狩猎、漏洞修复、漏洞缓解和攻击预测等关键网络安全方法/工具，以减轻对网络基础设施的复杂网络攻击，这些攻击往往威胁公民和政府数据、个人信誉、商业信誉、经济稳定、国家安全和知识产权 ”……

审理主任认定，根据Dhanasar第一项要件，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任的决定“ 武断且反复无常 ”，且基于“ 与记录、判例法和USCIS政策不符的错误断言和错误描述 ”。特别是，他主张审理主任在评估其主张时忽视或未能考虑所有证据。他还主张，除其他事项外，审理主任为分析Dhanasar第一项要件创设了新标准，且未提供分析说明其拟议事业为何不具有国家重要性。[3]

[2] 本办公室注意到申请人主张补件通知错误地提及了“ 工业建筑工程领域 ”。然而，该错误至多属于无害错误，审理主任的决定正确引用并分析了申请人在网络安全领域的实际拟议事业。一般见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害笔误的案例）。

[3] 申请人还主张审理主任错误地未提供“ 关于不支持申请人拟议事业的佐证文件的分析 ”。本办公室不同意。记录反映审理主任在作出决定时整体考虑了所有证据。当USCIS对申请提供有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；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. Att'y. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。

经重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此未能证明其满足Dhanasar第一项要件。虽然本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

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。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在此，申请人未提供充分证据证明其拟议事业的潜在影响达到国家重要性的水平。申请人相当强调网络安全领域的重要性，并强调网络安全专业人员在“ 保护支撑整个美国经济和公共基础设施的数字系统 ”中所发挥的作用。然而，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，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。

申请人提交了各种文章和报告，包括一般性讨论网络安全领域、网络事件对金融系统和关键基础设施的影响以及各种加强网络安全韧性的政府举措的文件。他还强调，数据隐私、数据安全和网络安全技术被纳入美国国家科学技术委员会更新的关键和新兴技术清单。虽然申请人主张这些文章证明其拟议事业的国家重要性，特别是“ 政府来源 ”的材料“ 直接涉及他的拟议事业 ”，但这些文件仅提供关于这些主题和网络安全领域更广泛重要性的一般背景信息。没有任何文章或报告具体提及申请人、其工作或政府对申请人具体拟议事业的任何利益。

申请人还指出网络安全工程师在推动创新、确保国家安全、促进经济增长和增强商业竞争力方面的重要性。在这样做时，他重申其作为网络安全工程师的拟议事业一般将在“ 保护支撑美国经济和国民生活所有主要部门的数字基础设施 ”中发挥的作用。因此，他主张其拟议事业不能被定性为仅影响其客户，因为数字系统“ 与更广泛的经济表现、基础设施韧性和国家安全密不可分 ”。

本办公室认可网络安全专业人员整体的重要性，但同样，仅仅在一个重要行业工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在本案中，申请人未聚焦于其具体事业的前瞻性影响，以及该事业与网络安全专业人员整体相比，具体如何实现

这些目标，并更广泛地影响该领域、地区或国家。例如，他未解释其事业将提供的网络安全服务与其他网络安全专业人员所提供的服务有何区别，也未解释他作为单一公司的个体网络安全工程师的工作将如何超越仅仅使其雇主及其客户受益，从而更广泛地影响网络安全和信息技术领域。此外，尽管申请人声称他将利用其在网络、软件开发、云数据工程和信息系统管理方面的专业知识来支持企业和美国政府机构保护其数据和隐私，但这些目标仅仅描述了网络安全工程师的典型职责，其本身不足以表明申请人具体拟议的事业达到了国家重要性的水平。

申请人还提供了前工作同事的推荐信，表达其认为申请人的事业将具有国家重要性的意见。然而，这些信件缺乏充分解释，说明该事业将产生何种具体影响以及为何具有国家重要性。例如，尽管有几封信笼统地声称申请人将设计“ 程序 ”和“ 工具 ”以保护经济和国家免受网络攻击，但它们未详细说明这些程序或工具是什么、它们具体将如何保护系统免受网络安全攻击，或它们将如何更广泛地影响经济或国家安全。

记录也不支持申请人的主张，即其未来工作具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济影响。尽管申请人笼统地断言基于云的技术的采用导致了新行业和企业的增长，从而创造了就业机会并推动了经济增长，但他未通过记录证据充分证明其拟议开展的具体事业将产生此类益处。在没有证据表明任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的情况下，申请人未能表明其事业对地区或国家经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

最后，申请人未充分表明其作为事业长期目标的一部分可能进行的任何威胁情报研究或教育项目将提供有助于网络安全领域进步的原创想法或创新，或否则对行业产生更广泛的影响。正如Dhanasar认定课堂教师拟议的事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域，我们也认定申请人未表明任何未来的教育活动将如何充分超越其所教授的客户和个人，以与国家重要性相称的水平影响地区、国家或领域。

由于记录未确立Dhanasar第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于其是否已根据Dhanasar其余两项要件确立资格的其余问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 作为一般规则，法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的争点作出认定。 ”）；see also Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 577 n.10 (BIA 2022)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性争点）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未确立其有资格或否则在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。