JUN172025_01B5203 · 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：38748136 日期：2025年6月17日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名安全工程师，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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（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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需职位offer、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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，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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。[2] 上诉中的问题是申请人是否证明豁免职位offer要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。SCOPS认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。经重新审查，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。[3]

在上诉中，申请人主张SCOPS错误地将其拟议事业的益处局限于其雇主。他声称其陈述和支持性证据表明其研究已使雇主以外的公司受益。他坚持认为其研究已在国际上传播，并且他打算“继续在全国和全球网络安全会议上传播其研究”。此外，申请人援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)，主张SCOPS滥用自由裁量权，未适当评估证据，特别是其在补件通知回复中提交的证据。

为确定申请人是否以优势证据标准履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；另参见Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，本办公室不同意申请人对SCOPS决定的评价。SCOPS确认了所提交的文件，特别是申请人补件回复中所包含的文件，例如其新陈述、文章、报告、政府指令、引用记录、雇佣offer信和推荐信，以评估其拟议事业的实质价值和国家重要性。基于记录，SCOPS的决定是对证据的合理论证和考量。如所述拟议事业及记录中的证据并不支持申请人的主张，即其事业的潜在影响超出其雇主，对其领域产生更广泛的影响或具有达到国家重要性水平的意义。

[1] 参见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法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

[2] 为符合基础EB-2分类的高级学位专业人士资格，申请人提交了其文凭和学业成绩单，表明其获得了德克萨斯州莱斯大学的计算机科学理学硕士学位。基于记录，申请人已证明其为高级学位专业人士。

[3] 虽然本办公室可能不会讨论所提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit 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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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 ”。同上。

关于其拟议事业，申请人表示他打算“ 完善和推进全面的网络安全漏洞扫描技术，以准确识别各种系统和平台上的广泛安全漏洞，从而加强网络安全防御，自动化和标准化漏洞管理程序，并确保国家数字生态系统的机密性、完整性和可用性。 ”

在其初始申请中，申请人表示他计划继续在[已隐去]美国数据安全公司（其提交申请时的雇主）担任安全工程师，在那里他将通过参与[已隐去]来推进其拟议事业。他解释说其工作将包括研究和应用先进的漏洞管理工具。具体而言，他描述了自己领导与[已隐去]安全工程师的合作，“ 以增强云安全解决方案，为加强[已隐去]安全功能、细粒度注册表访问控制以及用于安全事件响应的集中式云日志分析做出贡献。 ”

SCOPS要求提供与Dhanasar三项要件相关的进一步证据。在其回复中，申请人提交了关于其拟议事业的额外证据，包括其新陈述、来自[已隐去]的雇佣offer信、关于其工作的推荐信、文章、报告以及与政府倡议相关的文件。申请人的新陈述表明他已更换工作，并一直在一家[已隐去]担任安全工程师。关于其拟议事业，他表示打算通过三个新描述的项目“ 通过加强软件供应链安全、创新漏洞检测工具以及通过安全物流系统保护关键基础设施来推进美国关键数字基础设施的网络安全 ”。

最初，申请人表示他提议通过与[已隐去]的合作来推进网络安全漏洞扫描技术，但未解释或提供有关该项目的证据。其补件回复和上诉并未增强或澄清最初拟议的事业，而是提出了一组关于拟议事业的新事实，而这些事实对国家利益豁免的资格具有实质性影响。USCIS条例明确规定，申请人必须在提交申请时确立所寻求利益的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人拟议的新项目及其与[已隐去]的工作是在提交日期之后提出的；因此，修订后的事业不能追溯确立资格。如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须重新提交申请，而不是寻求批准一项没有记录中事实支持的申请。

然而，申请人并未证明其在证据请求答复中所述的拟议事业具有国家重要性。就其拟议的研究工作而言，申请人笼统地解释其拟议研究将侧重于改进漏洞检测系统，并且他打算发表和展示其研究成果。第一项要件涉及"特定事业"的实质价值和全国重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在根据Dhanasar框架分析申请人拟议事业的全国重要性时，我们侧重于拟议事业的预期影响，而不是将分析限于申请人在提交申请时的就业情况。事业比一般职业更为具体，应当包括申请人打算从事的工作类型的细节，并描述具体的项目和目标。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

作为对比，Dhanasar案中的申请人证明他在空气和空间推进领域，更具体地说是涉及5马赫以上速度的高超声速推进系统领域，进行了研究与开发，并且他开发了一种精确计算高超声速气流的新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。此外，他提交了证据，反映他将继续研究设计和开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提交了大量支持性证据，说明他的持续研究将如何帮助美国保持在高超声速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映他从政府实体获得研究资金的文档。Id.

在此，申请人未按照Dhanasar的要求为其拟议的研究工作提出具体的拟议事业，也未提供此种程度的聚焦或文档来支持其主张，即其拟议研究项目有可能影响网络安全领域或其他领域和行业。相反，申请人关于其拟议研究全国重要性的证据大多解释其先前的研究，作出宽泛的主张称他将开展研究以推进网络安全漏洞扫描技术，并强调网络安全的重要性。虽然继续担任安全工程师的工作证明了拟议事业的实质价值，但并不能支持或证明其预期的全国性、甚至全球性潜在影响，或通过更广泛的意涵上升到全国重要性水平。

申请人未证明其涉及三个新描述项目的拟议研究具有全国重要性。对于第一个项目，他描述了在L___J实习期间，他如何成为~ncy-diff feature underl 项目的首席开发者，并且他作为"持续致力于改进开源安全"的一部分继续支持和维护该功能。然而，申请人支持其研究和推进dependency-diff功能之拟议事业的解释和证据，大多是关于他先前对开发dependency-diff功能的贡献。例如，其先前y11eaguf5的来信证明申请人参与了在 开发 dependency-diff功能。他们进一步解释该功能增强了Scorecard安全平台，该平台已被全球知名公司和组织采用。除了关于打算推进该安全功能的一般性陈述外，申请人的陈述、支持信和记录中的其他证据均未指明或详述其推进该网络安全功能的拟议研究。

对于他的第二个项目，申请人表示他正在牵头一项基于人工智能的漏洞检测平台的研究与开发，---------。-----1----------1'，与 的合著者共同进行。他将其描述为"一个LLM增强的漏洞检测系统，用于保护关键应用"。与第一个项目类似，申请人同事的一封信主要证明其先前曾在l 与该申请人合作开展此项目。虽然其同事表示他们和申请人计划将其研究成果准备发表在同行评审期刊和会议上，但该信和其他支持性证据并未详述或解释申请人在此项目上的预期研究。

对于第三个项目，申请人解释称，作为l 物流和供应链安全的安全工程师，他将增强供应链安全、防范网络安全威胁、简化安全运营，并及时交付医疗用品等基本物资。同样，除了一般性陈述外，申请人未解释或提供证据详述其增强供应链安全的计划，或其在此拟议项目上的工作如何不同于其正常工作职责或提供新颖解决方案，从而可能对其领域产生潜在影响或具有全国重要性。

记录中还包括熟悉其先前研究的同事的推荐信，述及其开发先进漏洞管理系统，例如在其学术研究中开发的新型静态跨站脚本扫描器，以及其使用机器学习技术而非传统人工方法来减少错误。其领域内的同事侧重于申请人先前的安全工程工作和成就，并作出一般性陈述称申请人在其领域的贡献对美国有价值。然而，这些信件并未指明或论述其具体的拟议事业。我们可以酌情将大学、专业组织或其他来源提交作为证据的咨询意见陈述用作专家证言。然而，当某一意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该证据或可给予其较低权重。参见 Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791 (Comm'r 1988)。

最后，申请人主张SCOPS的决定与承认网络安全、人工智能、机器学习以及科学、技术、工程和数学（STEM）领域进步之重要性的国家倡议和USCIS政策指导相悖。他坚持认为其事业涉及推进STEM技术的研究，特别是网络安全、人工智能和机器学习技术，这些被美国国家科学技术委员会认定为关键和新兴技术。记录中包括媒体文章、行业报告和美国政府倡议，侧重于全球网络犯罪、社交媒体用户的信任水平以及网络安全的重要性和增长。

虽然USCIS承认与STEM学位和领域相关的特定证据考量，但"证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有全国重要性。"参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。我们承认网络安全行业的整体价值、吸引相关职业的合格专业人员以及加强我国技术，特别是被认定为关键和新兴的技术，但其整体重要性并不能确立申请人特定拟议事业的全国重要性。参见 id。申请人未充分详述其拟议研究，以使人理解

其将如何推进STEM技术并对其领域产生足够广泛的潜在影响，从而上升到全国重要性水平。此外，申请人未证明其作为美国公司安全工程师的具体工作以及开展研究和改进网络安全漏洞扫描技术的具体工作，将对其潜在雇主和客户之外产生影响，或其拟议研究工作将以其他方式对技术行业、美国技术国家倡议或其他行业产生更广泛的意涵。

SCOPS进一步认定，尽管申请人证明其根据Dhanasar第二项要件处于推进拟议事业的有利地位，但他未证明总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求对美国有利，即Dhanasar第三项要件。由于记录中的文档未充分证明申请人符合Dhanasar先例决定的第一项要件，他未证明其符合国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二和第三项要件的上诉论点和资格。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所不必要的问题作出认定"）；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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能依据Dhanasar分析框架所要求的第一项要件确立资格，其作为裁量事项不符合国家利益豁免的条件。基于上述理由，本上诉将被驳回。

裁定：本上诉被驳回。