JUN262025_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：39012042 日期：2025年6月26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）

申请人自称网络安全专家，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职位邀请要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 驳回了申请。SCOPS 认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，SCOPS 得出结论认为，记录未能证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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 Christa'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 签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第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。8 C.F.R. § 204.5(K)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得对职位邀请要求给予“ 国家利益 ”方面的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可酌情[1]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推进拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

基于下述理由，记录未能证明申请人符合第二优先分类资格，也未能证明其有资格获得国家利益豁免，二者均具决定性。

A. 第二优先分类

申请人未明确表示其认为自己是符合持有高级学位的专业人士资格，还是符合具有特殊才能的个人资格，以获得第二优先分类。参见本法第203(b)(2)条。由于申请人未主张——且记录也不支持这一结论——记录满足 8 C.F.R. § 204.5(K)(3)(ii) 中关于特殊才能的至少三项标准，本办公室将审查申请人是否以其他方式符合持有高级学位的专业人士的第二优先分类资格。

申请人于2024年9月提交了表格 I-140，外籍工人移民申请。针对 SCOPS 随后发出的补件通知（RFE），申请人提交了一份“ 理学硕士学位：网络安全与信息保障 ”的副本，该学位于2024年11月授予申请人，以及一份相应的成绩单，涵盖“ 学期：2024年6月 - 2024年11月 ”。SCOPS 注意到该学位并得出结论：“ 因此，[申请人]已证明其符合持有高级学位或同等学历的专业人士资格。 ”

申请人必须在提交申请时即确立其寻求的福利的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据新的事实组合变得符合资格后获批。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合 USCIS 要求而对申请作出重大变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

所涉学位对于确定申请人是否符合第二优先分类资格具有实质意义，因为它直接涉及高级学位或其同等学历的标准。参见 8 C.F.R. § 204.5(K)(2)，同上。由于~---------~于

[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上诉法院一致，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）。

2024年11月授予申请人所涉学位，而课程似乎也于2024年11月完成，均在申请人于2024年9月提交表格 I-140 之后，因此其提出了提交时并不存在的新的一组实质性事实。因此，申请人来自....L_____的学位 I ~不能——也不——确立资格，本办公室撤回 SCOPS 的相反结论。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

提交时，申请人提交了一份“ 理学学士学位（会计） ”的副本，该学位由 I_____l 尼日利亚于2007年4月授予申请人，尽管使用的是其婚前姓氏。该学位附有两份来自 World Education Services 的学历评估报告，报告提及申请人的学位并列出申请人在._____完成的课程。一份学历评估报告在相关部分指出：“ 加拿大同等学历摘要：学士学位（四年） ”，另一份在相关部分指出：“ 美国同等学历：学士学位 ”。然而，关于美国同等学历的学历评估.....u....u.....,.y 标注“ 非官方 ”。两份课程清单
._____.均显著带有或另行表明其为非官方标志；每页学术记录均无官方标识，两份清单均无。

为证明个人通过学士学位加上该专业领域五年逐步积累的学士后经验而成为持有高级学位的专业人士，表格 I-140 必须附有——在相关部分——显示该个人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(K)(3)(i)(B)。

两份学历评估均未附有来自._I_____的官方学术记录，
I I；相反，学历评估报告列出申请人的学术课程以代替官方学术记录。此外，如前所述，对应于美国同等学历评估的课程清单明确声明其——以及该评估整体——非官方。因此，记录不满足 8 C.F.R. § 204.5(K)(3)(i)(B) 的明文要求。

此外，各学历评估的课程清单呈现直接冲突的信息，即使在其他方面有效，也会削弱其可靠性和充分性。具体而言，关于加拿大同等学历的课程清单表明，申请人在2000年至2005年间完成了137.5个本科学分，“ GPA：3.18 ”。然而，关于美国同等学历的课程清单表明，申请人在2000年至2005年间完成了121.5个本科学分，“ GPA：3.21 ”。两份清单中的课程名称和成绩相互对应，但各课程的学分不同。具体而言，尽管申请人获得 A 或 B+ 的课程学分在两份清单中相同，但申请人获得 C+ 的课程在关于美国同等学历的清单上减少了1.0个学分，申请人获得 B 的课程在该清单上减少了0.5个学分，这反过来影响了因权重减少而计算的平均成绩。本办公室进一步注意到，记录未澄清为何.__ _____在文件显示申请人完成本科课程两年后才授予其学位。同样，记录未澄清为何 I !于2007年以申请人的婚前姓氏向其颁发学位，尽管申请人还提交了其声称证明其于2003年结婚后于2004年更改姓氏的文件。

由于同一学术评估公司为申请人所获得的同一学位出具的两份学术评估在申请人所完成的学分时数方面提供了直接相互冲突的信息，且申请人所完成的学分时数对于其学位是否等同于美国学士学位具有实质性意义，因此这两份学术评估均不能被视为可靠或充分。此外，对学术评估真实性的怀疑削弱了记录其余部分的可靠性和充分性。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证明的任何方面产生的怀疑可能削弱为支持签证申请而提交的其余证据的可靠性和充分性）。

记录中包含申请人获得的各种证书；然而，记录并未以其他方式证明申请人获得了除已论述的学位之外的任何学位。基于上述理由，记录不支持以下结论：申请人在提交 I-140 表格时至少获得了美国学士学位或外国同等学位。参见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), 204.5(k)(3)(i)(B)。

由于记录未能证明申请人在提交 I-140 表格时至少获得了美国学士学位或外国同等学位，她无法证明自己通过合格学位与至少五年专业领域内学士后渐进工作经验的组合，符合持有高级学位的专业人士类别成员资格。参见同上。然而我们注意到，即使记录中包含合格的学士学位，也不能证明申请人的工作经验属于其学位的专业领域。具体而言，如上所述，申请人来自ll的学位是“ 会计 ”专业。然而，申请人主张符合条件的工作经验包括在 Intelex Technologies 担任“ 信息安全与合规专员 ”、在 Scotia Bank 担任“ 高级 IT 治理、风险与合规分析师 ”，以及在 Kumbie Technologies 担任“ 信息安全专员 ”。申请人为其各自经验提供的职责描述涉及信息技术；然而，这些描述似乎并不涉及会计，即其来自.__ _____.· 的学位专业。因此，即使记录证明申请人在提交 I-140 表格时拥有合格学位，也不能证明她拥有至少五年该学位专业领域内的学士后渐进工作经验。参见同上。

基于上述，记录不支持以下结论：申请人符合第二优先类别资格。参见该法第 203(b)(2) 条。该问题具有决定性；然而，我们将在下文论述 SCOPS 否决 I-140 表格的理由。

B. 国家利益豁免

最初，申请人将其事业描述为一项计划：“ 注册课程以获得与当地法规和框架一致的认证 ”、“ 参加至少三次大型网络安全会议、参加由行业领袖每月主办的网络研讨会，并在 LinkedIn 和 Reddit 等在线平台上积极参与讨论 ”、“ 在._____完成我的网络安全与信息保障硕士学位 ”、“ 攻读[法证学]或相关领域的高等学位 ”，并寻求职业晋升。申请人最初未澄清其就业将涉及什么内容，尽管她表示她将总体上“ 利用我在 SOC 2、ISO 27001 和 NIST 等标准方面的专业知识来增强美国公司的安全态势 ”，并且

大约在第四年，“我的目标是在第五年转向高级职位，如信息安全合规总监……成为首席信息安全官（CISO）或类似的行政级别职位”。

SCOPS 在上述 RFE 中告知申请人，记录未能证明拟议事业如何“创造就业和产生收入、更广泛地影响区域或国家经济，或充分影响或推进更广泛的领域或行业（或在领域内产生更广泛的影响），达到与国家重要性相称的水平”，并引用了 Dhanasar 第一项要件。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。在 RFE 中，SCOPS 要求申请人“提交拟议事业及充分证据以证明国家重要性”。

在回应 RFE 时，申请人表示：“我在美国的拟议就业将侧重于保护关键信息系统并确保在敏感行业运营的组织的监管合规。我打算通过我的网络安全业务和咨询公司的运营来实现这一目标”，她表示这家初创公司她将“在美国的第一年期间开始注册并组织……作为商业实体”。她声称她将作为其初创网络安全咨询服务公司的“首席网络安全专家兼总监”工作，并且她将雇用员工：她将监督这些员工，“在到达美国后的前六个月内”。申请人还为其初创网络安全咨询服务公司提交了一份商业计划书。

在否决通知中，SCOPS 确认了申请人的 RFE 回应，并指出：“看来[申请人]现在打算作为自己公司的企业家工作”，并指出申请人的“新拟议事业不能确立资格”，引用了 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)，同上；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49，同上；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176，同上。SCOPS 指出，申请人“在回应 RFE 时引入了新的拟议事业，而非确立初始申请中所述拟议事业的实质价值和国家重要性”，这两者均为 Dhanasar 第一项要件所要求。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。基于这些问题，SCOPS 得出结论认为申请人“作为自由裁量事项不符合且不值得获得国家利益豁免”，而未论述 Dhanasar 第二项和第三项要件。参见同上。

由于我们认定记录未能证明拟议事业是否可能具有国家重要性，而该问题具有决定性，我们保留关于拟议事业是否具有实质价值以及记录是否满足 Dhanasar 第二项和第三项要件的意见。参见 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“纯粹咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在上诉中，申请人否认她以不被允许的方式“在回应 RFE 时提出了新事业。相反，附有商业计划的 RFE 回应符合 USCIS 给出的建议，即以商业计划书展示我拟议事业的证据”。她还在上诉中表示：“我不是在寻求创业途径。我仍然打算作为网络安全专家工作，而非作为企业家。该业务是一项未来计划。”

在根据 Dhanasar 第一项要件确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们侧重于“ [个人]拟从事的具体事业 ”，并“ 考虑其潜在预期影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或“ 具有雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

我们首先注意到，申请人在上诉中的陈述与其回应 SCOPS 的 RFE 时的陈述直接冲突。例如，在上诉中，申请人声称其拟议的网络安全咨询服务公司“ 是一项未来计划 ”，且她“ 不是在寻求创业途径 ”。然而，申请人在其 RFE 回应中表示：“ 我将在美国的第一年期间开始注册并组织[我的初创网络安全咨询服务公司]作为商业实体。 ”她还在其 RFE 回应中表示：“ 在到达美国后的前六个月内，[该公司]的运营将已开始，包括雇用部分员工并向美国的组织和机构营销业务。 ”记录未能调和为何创立一家初创网络安全咨询服务公司不属于创业（如申请人在上诉中所否认的那样），也未能调和为何在申请人进入美国后前六个月内雇用员工“ 是一项未来计划 ”而非其当前拟议事业。

申请人在回应 SCOPS 的 RFE 时和在上诉中就拟议事业范围所作的直接相互冲突的陈述，对申请人陈述的总体可靠性及充分性以及记录其余部分的可信性产生了怀疑。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591，同上。将此怀疑与上文论述的基于直接相互冲突的课程清单而对记录总体可靠性和充分性已产生的怀疑相结合，我们认为记录的整体真实性相当低。

根据申请人针对SCOPS的补件通知（RFE）所作答复陈述的字面含义，申请人在答复补件通知时实质性地改变了拟议事业的范围。例如，申请人最初并未表明她将创办一家初创网络安全咨询服务公司。然而，在答复补件通知时，申请人表示，在进入美国后的前六个月内，她将开始为一家初创网络安全咨询服务公司招聘员工，而她将在进入美国后的第一年内开始注册和组建该公司。再举一例，申请人最初表示，“ 随着我临近第四年，我的目标是转向某个未指明雇主的像信息安全合规总监这样的高级职位 ”，并且“ [在]第五年，我将目标设定为成为首席信息安全官（CISO）或类似的行政级别职位。 ”然而，在答复补件通知时，申请人表示她将在进入美国的第一年内立即担任其初创公司的“ 首席网络安全专家兼总监 ”，这显然是一个行政级别职位。

申请人是否会创办一家初创网络安全咨询服务公司并直接雇用员工，还是仅仅在现有公司工作，对于确定该

拟议事业是否可能具有国家重要性具有实质意义，因为这涉及该事业雇用美国工人的潜力，正如Dhanasar第一项要件所设想的那样。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。同样，申请人可能获得某一实体行政级别领导职位的时间点，对于确定拟议事业是否可能具有国家重要性具有实质意义，因为这涉及申请人何时——以及实际上是否——可能通过其拟议事业实现更广泛的影响，正如Dhanasar第一项要件所设想的那样。参见同上。

由于申请人在针对SCOPS补件通知所作答复的陈述中实质性地改变了对拟议事业的描述，该陈述——以及更广义上的申请人的补件通知答复——不当地提出了一套新的事实，这些事实不能——也没有——确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)，同上；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49，同上；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176，同上。相关地，申请人在答复补件通知时提交的初创公司商业计划不当地提出了一套新的事实，这些事实不能——也没有——确立资格，我们无需进一步讨论。

我们现在转向申请人在提交申请时对拟议事业的描述，出于上述理由，该描述同样具有最低限度的可靠性和充分性。如前所述，确定国家重要性时的相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们考虑的是个人拟从事的具体事业是否可能具有足够广泛的影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人最初拟议事业的很大一部分涉及自我充实，例如“注册课程以获得与当地法规和框架一致的认证”、“参加至少三次大型网络安全会议，参加由行业领袖每月主办的网络研讨会，并在LinkedIn和Reddit等在线平台上积极参与讨论”、“完成我在[已隐去]的网络安全与信息保障硕士学位”，以及“攻读[取]证或相关领域的高等学位”。拟议事业的这些方面可能使申请人受益，但记录并未确立申请人获得认证、参加会议、参加网络研讨会、参与社交媒体讨论以及完成研究生教育如何在网络安全领域或任何其他领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺所产生的那些影响；重大积极经济效应；或其他国家重要性的指标。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。同样，尽管申请人最初对拟议事业的描述还涉及作为某个未指明实体的信息安全合规总监和首席信息安全官追求职业发展，但记录并未确立申请人的个人职业发展如何在网络安全领域或任何其他领域具有国家甚至全球影响，或重大积极经济效应，例如雇用美国工人的显著潜力。参见同上。

在没有更多证据的情况下，记录并未确立申请人在提交申请时的拟议事业——其大体上涉及充实自身和推进其职业生涯——如何具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

记录并未确立申请人在提交申请时符合第二优先类别的资格。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或另行在自由裁量权意义上值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。