JUN292026_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

案卷编号：40716347 日期：2026年6月29日

对美国公民及移民服务局（USCIS）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，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3处于上诉审查之中。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士。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，则必须进而证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事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；

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及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）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

USCIS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但未能满足Dhanasar分析框架中规定的第二和第三项要件。2 需要确定的唯一问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

提交申请时，申请人在，..1_____.，..担任“ 产品安全专员 ”。3 她提交了一份2024年7月的“ 录用通知 ”信函，来自I
._____.，其中列明她的“ 主要职责 ”为“ 识别、分析并缓解我们产品生命周期中的潜在安全威胁；与跨职能团队协作以确保遵守网络安全法规和最佳实践；进行安全评估、渗透测试和漏洞修复；以及为安全软件开发实践的设计和实施做出贡献。 ”

申请人最初陈述其“ 拟议事业‘ 缓解关键基础设施中的网络安全风险 ’旨在解决日益融入能源、医疗、交通和水务等基本系统的物联网（IoT）设备中的漏洞。 ”她表示其“ 拟议[事业]侧重于通过开发创新解决方案来保护关键基础设施行业中的IoT生态系统，从而缓解这些网络安全风险。我的工作旨在确保这些系统的韧性，保护公共安全，维护经济稳定，并维持国家安全。 ”

在回应USCIS的证据请求时，申请人进一步阐述了其拟议事业：

我提议增强部署在关键基础设施中的IoT设备的安全性，确保互联系统保持对网络威胁的韧性。该事业将侧重于构成IoT网络关键基础设施的传感器、软件和通信技术，

2 申请人于2024年从....l---~获得I I '----------~
3 在其表格ETA-9089附录A：外籍工人信息中，她表明其在该岗位的“ 工作职责 ”包括“ 为医疗、能源和交通行业的客户识别并缓解安全风险。我的工作涉及进行漏洞评估和渗透测试，以发现潜在威胁并确保遵守NIST和ISO 27001等行业框架。通过应对这些风险，我帮助组织加强其安全态势，保护关键系统免受不断演变的网络威胁。我还与包括工程师和业务领导在内的多学科团队密切合作，设计符合组织目标的定制网络安全解决方案。通过在整个开发生命周期中整合安全软件实践，我增强了对新兴漏洞的韧性。无论是直接与客户合作还是为团队工作做出贡献，我都以提供定制解决方案为荣.... ”由于申请人申请的是职位邀请要求的豁免，她无需拥有来自特定雇主的职位邀请。但是，我们将考虑有关其职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar框架的要求。

因为如果没有它们，就无法连接互联网，这使得这些关键基础设施仅仅是结构物....
我的工作侧重于开发和实施先进的安全框架，以保护这些任务关键环境中的IoT设备/生态系统。这包括用于监控异常的人工智能驱动的入侵检测和防御系统（IDPS）、用于限制未经授权访问的零信任安全模型，以及用于确保IoT网络数据完整性的基于区块链的身份验证。通过加强关键基础设施中IoT设备的安全性，我的事业直接支持国家安全目标，防止服务中断和经济损失，并增强数百万美国人日常依赖的基本服务的韧性。

如下文所述，我们认定申请人未能依据Dhanasar中规定的分析框架确立国家利益豁免的资格。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于个人提议开展的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。我们同意USCIS的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

但我们撤销USCIS关于申请人已依据Dhanasar第一项要件确立其拟议事业国家重要性的认定。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上 at 889。该考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人（特别是在经济萧条地区）的重大潜力、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上 at 889-90。基于下文所述理由，我们认定申请人未能确立其拟议工作的国家重要性。4

除其关于拟议事业的论述外，记录中还包括关于网络安全重要性、关键基础设施安全与韧性、缓解对管道和电网的网络攻击、打击网络犯罪、防止对医疗系统和水务设施的网络攻击、利用网络防御保护关键基础设施和交通系统、国家基础设施风险管理、制定强有力的国家网络安全战略、利用机器学习进行网络入侵检测以及管理网络安全风险的文章。申请人声称这些文章支持其拟议事业的国家重要性。该认定

4 尽管用户政策手册解释了Dhanasar框架如何适用于拥有高级STEM学位的人士，但申请人仍必须满足Dhanasar中提出的三项要件，以确立USCIS豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证符合国家利益。关于Dhanasar的第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明某项STEM事业既具有重大价值又具有国家重要性。参见 generally 6 用户政策手册，F.5(0)(4)，https://www.uscis.gov/policy-manual。我们同意申请人的拟议事业涉及STEM技术，并且相对于美国技术利益具有重大价值，但她还必须证明该事业具有足够广泛的潜在影响以显示国家重要性。

国家重要性并不着眼于某人所在领域或行业的一般重要性，而是"着眼于外籍国民拟从事的具体事业"。Id. at 889。在此，没有任何文章提及申请人或其计划的项目，也没有以其他方式论及她具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人还提供了来自S-B-、R-B-、L-O-、C-U-、C-C-、A-I-、Y-A-、A-O-和A-A-的支持信，这些信件主要讨论申请人的网络安全能力和经验。5 申请人在其领域的技能、知识和先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上"。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

关于申请人拟议事业的预期影响，申请人在~----------~的主管S-B-断言，申请人"成功帮助医疗保健领域的客户保护物联网连接的医疗设备免受潜在网络威胁，确保患者安全和数据完整性。同样，她与能源领域客户的工作侧重于加固运营技术系统以抵御不断演变的威胁，防止对基本服务的潜在中断。"S-B-还写道，申请人"直接与客户接触的能力增强了他们的网络安全态势，并提升了他们实施主动安全措施的信心"，并且申请人"在为我们组织的产品线实施稳健安全解决方案方面已证明发挥了关键作用，运用其专业知识在潜在威胁成为现实之前予以检测和应对。"

此外，._____的信息技术服务台主管L-O-表示，她相信申请人"将通过其在网络安全方面的专业知识为美国做出宝贵贡献，帮助保护对国家安全至关重要的敏感系统和数据。"同样，I I的首席人工智能（AI）安全架构师Y-A-断言，申请人的拟议工作将"通过加强构成我们社会支柱的基础设施系统的安全性和韧性，显著推进我们的国家利益。"类似地，l L的网络安全工程师A-O-指出，申请人的拟议事业"通过开发和部署先进框架，包括为物联网环境量身定制的AI驱动的IDPS、基于区块链的认证协议和零信任安全模型，来应对物联网设备漏洞方面的缺口。"

尽管申请人拟议的事业通过为其公司及其客户开发保护物联网生态系统的解决方案来帮助减轻网络安全风险，但她未提供证据证明其拟议工作将在足以显示国家重要性的层面上影响其行业或领域。在没有提供证据证实此类主张的情况下，声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。来自S-B-、R-B-、L-O-、C-U-、C-C-、A-I-、Y-A-、A-O-和A-A-的信件不包含足够的信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明申请人具体拟议的工作在其领域或行业中具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

5 尽管我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信件。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们着眼于记录其工作"潜在预期影响"的证据。申请人的陈述反映了她加强部署于关键基础设施中的物联网设备安全性的意图，但她未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其具体拟议事业将在足以与国家重要性相称的层面上充分延伸至其公司及其客户之外，从而影响其领域、网络安全行业、国家安全、我国的公共安全、国家经济或更广泛的美国技术利益。

此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，记录未显示申请人网络安全项目对区域或国家经济产生的益处将达到Dhanasar所设想的"重大积极经济影响"水平。Id. at 890。

申请人未确立其拟议事业具有雇用美国工人（特别是在经济萧条地区）的重大潜力、具有其他重大积极经济影响、在其领域内具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他更广泛影响。

B. 权衡之下豁免是否有利于美国

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。在进行此分析时，我们可以评估诸如以下因素：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。Id. 在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。Id. at 891。

在驳回申请时，USCIS认定申请人未确立她"提供的贡献具有如此价值，以致权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将是有利的。"

在上诉中，申请人指出"传统劳工证程序在我拟议事业的背景下不切实际"，并断言"劳工证程序是为明确界定的、特定雇主的职位而设计的。"她还主张其拟议事业"不依附于任何单一雇主或职位空缺。"然而，申请人未具体解释她在I I的职位如何妨碍她改善部署于关键基础设施中的物联网

设备的安全性，或为何其雇主无法代表她提交劳工证。申请人来自l!的工作邀请削弱了她关于劳工证程序不切实际的主张。

此外，申请人主张，她"对美国国家利益的贡献"的潜在益处"远远超过要求工作邀请的标准理由。"她断言，她的"工作有可能通过增加对符合安全标准的设备制造商、技术培训师、公共采购专家和框架审计师的需求，间接促进就业创造。"申请人进一步主张，存在"加速在脆弱基础设施领域采用安全标准和最佳实践的紧迫公共利益，特别是在学校、医院和公用事业中部署过时设备的情况下。"她还声称，"通过豁免工作邀请要求，美国可以消除行政摩擦，否则这些摩擦将延迟或阻碍一项具有国家紧迫性的事项的进展。"

然而，申请人未能证明其贡献超越了劳工证程序中固有的保护国内劳动力供应的利益。尽管记录中包含有关网络安全价值的信息，但这些文件不足以表明，豁免工作邀请从而豁免劳工证要求更能服务于国家利益。劳工证程序旨在确保外国工人的准入不会对美国工人的就业机会、工资和工作条件产生不利影响。我们认可申请人的理学硕士学位和专业资质、她的网络安全能力和经验，以及她为支持申请而提交的信函。然而，综合全部证据，仍不足以证明国家利益豁免的益处超过了劳工证程序固有的利益。

申请人未能证明其提供的贡献具有如此价值，以至于即使假设其他合格的美国工人可以到岗，权衡之下，豁免工作邀请和劳工证要求仍将对美国有利。

C. Dhanasar框架的其余要件

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求将对美国有利，而这是Dhanasar先例决定第一和第三要件所要求的，因此申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于这些事项对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及、因而保留对她在Dhanasar框架第二要件下资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无需对最终决定不必要的事项作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一和第三要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权下以其他方式应当获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的遣返程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。