OCT022025_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

案号：39491083 日期：2025年10月2日

关于行政上诉决定的动议

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名高级产品经理，寻求以高级学位专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）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豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。我们随后对申请人之后的上诉作出简易驳回。现本事项因重新开案动议和复议动议而再次提交至我们面前。

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)。经审查，我们将驳回上述动议。

一、重新开案动议

重新开案动议必须陈述新的事实，并须有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。由于动议的范围仅限于先前的决定，我们将仅审查本程序中的最新决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i), (ii)。对于满足上述要求并证明有资格获得所请求利益的动议，我们可以予以批准。见 Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)（要求新证据具有改变结果的可能性）。

在动议中，申请人主张我们先前对其上诉作出的简易驳回是错误的。为支持该动议，申请人提交了证据，表明我们在作出简易驳回之日之前已收到其书面论证意见和补充证据。经审查，我们同意该书面论证意见和补充证据系及时收到。因此，我们将撤回先前的简易驳回决定，并对本事项的实体问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。

A. 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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]批准国家利益豁免，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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

B. 实质价值与国家重要性

我们将处理的唯一问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar的第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Id. 经审查，我们不同意SCOPS关于申请人未证明其拟议事业具有实质价值的结论，并撤回该认定。申请人的拟议事业属于具有实质价值的领域范围，即科学和技术。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录并未确立其国家重要性。

申请人表示，他将继续担任其雇主P-S-的高级产品经理，在公司数字体验（DX）业务部门团队工作，专注于“通过智能AIOps和预算友好的订阅计划帮助客户和顾客充分利用其存储。”申请人指出，其雇主是一家重要的关键基础设施组织，维护着至关重要的大数据应用和存储系统，以至于其失能将对国家安全、经济安全以及公共卫生与安全产生削弱性影响。申请人解释称，其雇主的数据存储基础设施和保护解决方案保护美国关键政府机构免受勒索软件攻击，包括美国国防部（DoD）、美国疾病控制中心（CDC）、美国食品药品监督管理局（FDA）和美国国家航空航天局（NASA）。

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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

申请人主张，他将继续担任其雇主重大在建项目的首席项目经理，包括一个“ 异常检测通知项目 ”，在该项目中他负责“ 开发程序，以便在任何[P-S-]产品中发生数据异常时主动通知客户，以提高网络韧性和安全态势 ”。申请人进一步指出，他领导“ 环境、社会与治理产品生命周期 ”项目，并指出该项目的目标是“ 为客户提供其数据存储设备从摇篮到坟墓的CO2排放的统一视图 ”，使其能够“ 就可持续性和碳足迹做出知情决策 ”。申请人详细说明，其“ 在技术和产品管理方面的专业知识 ”具有国家重要性，因为其对“ 美国企业和美国联邦及州政府机构 ”（包括DoD、NASA、CDC以及各种其他州和市政府实体）具有前瞻性和技术性影响。他主张，其继续管理雇主的产品将使美国各行业的企业和组织有更多机会安全地存储和保护数据，免受勒索软件攻击和信息安全漏洞的侵害。申请人强调，其工作领域与行政部门促进网络安全的举措相一致。

SCOPS随后发出补件通知（RFE），指出申请人的拟议事业含糊不清，且其过度强调其职业的一般重要性，而非其具体事业的实际前瞻性国家影响。因此，SCOPS要求提供补充证据，包括对拟议事业更详细的描述，以及证明其潜在前瞻性国家影响的书面证据，例如其在该领域的国家意义、雇用美国工人的重大潜力或其他重大经济影响、广泛增进社会福利，和/或影响政府实体所述具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人表示其拟议事业是“ 从事软件解决方案的产品开发，以推进数据存储和数据保护技术的结构、能力、可靠性和安全性 ”。申请人强调，其雇主是数据存储和数据保护领域的“ 国家和国际领导者之一 ”。申请人主张，其拟议事业旨在推进白宫认定为对美国竞争力重要的科学、技术、工程和数学（STEM）事项，因为其旨在“ 建设强大、有韧性的数字基础设施和数字生态系统，以存储和保护数据免受恶意网络攻击 ”。申请人表示，其拟议事业属于美国政府认定为关键的16个基础设施部门之一，并推进了多项关于网络韧性和网络安全的行政举措。申请人主张：

……拥有像[申请人]这样有才华的产品经理，为企业和组织定义和交付数据存储和数据保护技术，以确保数字基础设施和系统在存储和保护其底层数据方面的保密性、完整性和可用性，符合美国的利益。

在驳回申请并认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性时，SCOPS认定其过度强调了自己的知识和经验，而非其拟议事业的潜在前瞻性国家影响。SCOPS指出，申请人未充分解释其工作将如何对其整个领域产生影响。

SCOPS还认定，申请人未能证明其拟议事业将带来重大积极经济影响，并产生达到Dhanasar所设想的重大经济利益水平的广泛影响。

在复议动议中，申请人援引美国公民及移民服务局政策手册，并主张该手册为评估拥有STEM领域高级学位的申请人所提出的事业的全国重要性提供了具体的审理指导。申请人认为，SCOPS未遵循该指导，且未充分考虑其针对补件通知（RFE）提交的证据。申请人称，其工作超越其雇佣关系，因为其雇主是数字化转型技术开发领域的“全球领导者”，影响着超过12,500家客户、60%的《财富》500强公司以及使用其产品保护数据的美国联邦机构。申请人主张，其提交了充足证据证明美国政府对数据保护具有重大利益，这体现在美国网络安全和基础设施安全局（CISA）、国家科学技术委员会（NSTC）、白宫和美国商务部等机构颁布的政府举措中。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定全国重要性时，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，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar案第889页。因此，我们“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有全国重要性。”同上第890页。

正如SCOPS所讨论的，申请人未充分澄清其具体拟议事业，而仅强调网络安全和数据保护领域的重要性。再次强调，我们的关注点是申请人拟从事的具体事业，而非其领域的重要性。申请人称其将继续受雇于一家在数据保护和网络安全领域领先的科技公司，并将参与重大在建项目，包括异常检测通知项目和“环境、社会及治理产品生命周期”。然而，申请人未详细解释这些项目的具体性质以及它们如何具有潜在的未来全国影响。例如，申请人提出后一个项目将“为客户提供其数据存储设备从摇篮到坟墓的二氧化碳排放的统一视图”，使其能够“就可持续性和碳足迹做出知情决策”。申请人未充分证明这一个项目如何对碳排放具有潜在的未来全国影响，尤其是当他表示其雇主服务于全球超过12,500家客户时。

同样，申请人将其工作与其雇主潜在的全国影响混为一谈。申请人讨论了其雇主与“美国企业和美国联邦及州政府机构”的合作，包括国防部、NASA、CDC等，以及各行业超过500家公司。然而，申请人未解释他将与哪些企业或政府机构合作，以及这如何导致国家级影响。申请人提出，其雇主所执行的工作至关重要，因为这些客户系统的潜在失效可能影响国家安全和公共卫生与安全，但我们未获得任何迹象表明他将与哪些

客户合作，以及其客户系统的故障如何可能具有潜在的未来全国影响。再次强调，我们必须分析的是申请人具体拟议的事业，而非其雇主及其所有客户和员工的潜在全国影响。

申请人似乎主要依赖其技能和经验来证明全国重要性，称拥有像他这样“ 有才华的产品经理 ”在数据存储和数据保护技术领域工作符合美国的利益。然而，尽管我们认识到申请人在为一个看似重要领域的雇主工作期间获得了知识和经验，但其专长是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外国人身上 ”。同上。此处的问题是申请人是否已证明其具体拟议事业的全国重要性。

申请人未充分详述和记录其在数据存储和数据保护领域内的具体事业，以及其拟议就业将如何与该领域其他类似职位者（包括与其雇主共事的众多同事）有实质性不同。例如，不清楚申请人的工作如何具有潜在的未来全国影响，因为他可能只与少数客户合作，而其雇主拥有超过12,500家客户。申请人在提交的文件中表示，其雇主在2023年底雇用了超过5,000名员工；因此，可以合理推断该公司雇用了许多其他类似职位的产品经理。事实上，提交的ETA-9089永久就业认证申请显示，申请人于2024年2月开始为该雇主工作，距申请提交之日仅一年多一点。申请人未充分澄清他如何在如此相对较短的时间内获得P-S-产品和技术方面的专业水平，以致其工作将产生潜在的未来全国影响。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在上诉中，申请人援引美国公民及移民服务局政策手册，并主张与STEM领域高级学位者相关的具体证据考量具有指导意义，并证明其拟议事业的全国重要性。申请人声称其提交了“ 充足证据 ”证明网络韧性和网络安全是“ 美国公民、企业和政府机构保护其数据的重大利益 ”，这体现在CISA、白宫、美国商务部及其他行政分支实体颁布的政策和战略文件中。我们承认，SCOPS本应分析申请人在STEM领域的拟议事业是否因其对美国竞争力或安全的重要性而具有全国重要性。例如，当证据充分证明拟议事业将帮助美国保持领先于战略竞争对手或当前及潜在对手时，或当它涉及一个领域，在该领域中早期和后期开发周期的适当活动和投资将有助于美国实现或维持技术领先地位或在盟友和伙伴中的同等地位时，我们可以得出结论认为STEM事业具有全国重要性。参见一般性Zv 6 USCIS政策手册D.4，https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，关于全国重要性，美国公民及移民服务局政策手册指出，与所有案件一样，证据必须证明STEM事业具有全国重要性。同上。

正如我们所讨论的，申请人未充分阐明申请人的具体拟议事业、他将从事的技术以及他将与哪些政府机构合作，而是

主要泛指其雇主整体上一般从事的工作。申请人简要讨论了其将参与的某些项目，如异常检测通知和二氧化碳排放跟踪项目，但他未描述或记录其在这些项目上的工作将如何对美国竞争力或安全具有全国重要性，如何帮助美国保持领先于战略竞争对手或当前及潜在对手，或如何涉及一个领域，在该领域中适当的活动和投资将有助于美国实现或维持技术领先地位或在盟友和伙伴中的同等地位。在没有明确迹象表明申请人拟议事业的具体性质、所涉及的技术以及他向谁提供这些服务的情况下，很难确定其具体工作是否可能对美国竞争力或安全具有全国重要性，或对美国实现或维持技术领先地位或在盟友和伙伴中的同等地位具有全国重要性。仅显示申请人的工作与被认定对美国政府重要的STEM领域之间的一般关系本身并不充分，他必须充分阐明和记录其具体拟议事业，并证明其在此背景下如何具有潜在的未来全国重要性。申请人的就业可能与政府举措总体一致这一事实，并不证明其具体拟议事业将对这些举措产生潜在的未来全国影响。未指明对某一领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756, Inc. v. U.S. Atty 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）。

最后，记录未能证明申请人的事业“ 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。 ”Dhansar，第890页。申请人还在上诉中主张，所提交的证据表明其事业“ 影响美国经济 ”。申请人称数据存储市场“ 大幅增长 ”，2021年估值达58.4 billion美元。他还强调软件工程市场2023年估值约为142 billion美元。然而，再次强调，确立国家重要性的并非行业的规模或重要性，而是申请人具体拟议事业潜在的预期（本案中为经济）影响。如前所述，申请人未充分阐明其拟议事业，而是整体依赖其雇主的活动。申请人也未提交由其工作产生的具体且有针对性的经济影响，而是提及数据存储和软件工程行业产生的巨额收入。申请人的工作——仅其公司内就有约12,500名员工中的一员——似乎不太可能对这两个庞大行业中的任何一个产生重大积极经济影响，这两个行业想必包括众多竞争公司，而这些公司很可能也有众多员工。尽管申请人工作产生的任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但他未充分解释直接归因于其拟议工作的预期国家影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec.第376页。

基于上述所有理由，证据未能证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性。2

2 由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明有资格或以其他方式在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的动议具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人的资格

我们只能批准满足这些要求并证明有资格获得所请求利益的动议。见Matter of Coelho，20 I&N Dec. 464，473（BIA 1992）（要求新证据具有改变结果的可能性）。因此，由于申请人未证明其有资格获得所寻求的利益，重新开案动议必须被驳回。

II. 重新开案动议

复议动议必须证明我们先前的决定基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于决定时诉讼记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。由于动议的范围限于先前决定，我们将仅审查这些程序中的最新决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(i)、(ii)。我们可以批准满足这些要求并证明有资格获得所请求利益的动议。如上一节详细讨论，尽管申请人证明我们先前的简易驳回存在错误，但他未证明有资格获得所请求的利益。因此，复议动议也必须被驳回。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留的外国人，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）而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。这些程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民利益。

以及Dhanasar第二要件下的上诉论点。见INS v Bagamasbad，429 U.S. 24，25（“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本无资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。