OCT142025_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：39889713 日期：2025年10月14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）

申请人是一名网络安全顾问，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)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，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offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3处于上诉审查之中。

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)。我们对本事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。

经重新审查，我们将驳回上诉，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出其结论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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指高于学士学位的任何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提升的工作经验，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，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，以符合“ 国家利益 ”。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）可作为自由裁量事项， [1] 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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，能够推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

记录表明，申请人符合持有高级学位的专业人士资格。 [2] 因此，有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人称其是信息技术、网络安全、人工智能和机器学习领域公认的专业人士。除其网络安全理学硕士学位外，他还主张拥有等同于会计学理学学士学位和信息系统安全应用科学副学士学位的外国学位。申请人还主张其在网络安全和数据保护方面拥有超过12年的工作经验。他对其拟从事事业的描述如下：

我拟从事的事业是创建一个新颖的AI驱动网络安全平台，_____。这是首个专为处于权力、权威和创业地位的女性量身定制的此类系统。该平台将提供创新的机器学习算法和模型，通过安全消息传递、基于AI的威胁检测以及跨所有数字通信渠道的隐私管理，应对针对性的网络威胁，如定向骚扰、社会工程、人肉搜索和IP追踪。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验证据以及网络安全方面的奖项和认证。他提交了其书面作品的副本，包括两篇

[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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

[2] 申请人持有2022年授予的美国网络安全理学硕士学位。

他在LinkedIn上撰写的文章以及两篇关于网络安全和人工智能的研究文章。该研究文章未包含日期或出版信息。他提交了一份商业计划和陈述，描述其拟从事的事业并主张国家利益豁免资格，还提交了其个人资金证据以及推荐和支持信函。申请人还提交了学术专业人士和一家私营网络安全公司的信函，说明其有意就申请人拟从事的事业与其合作。初始提交还包括一份未注明日期的文件，标题为“ MVP [最小可行产品] for _____ ”。该文件描述了申请人拟建平台的技术框架，但未列明作者，也未提供额外背景信息。

在初步审查后，SCOPS发出补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试确立其国家利益豁免资格。申请人对RFE的回复包括一份额外的个人陈述、一份经济影响报告、额外的支持信函、一份关于拟从事事业发展的案例研究和更新，以及记录中已有证据的副本。

在审查申请人的RFE回复后，SCOPS认定申请人提交了充分证据，证明其拟从事的事业具有实质价值。然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进拟从事的事业，或总体而言豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将有利于美国。SCOPS指出，记录未表明申请人的拟从事事业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，也未表明申请人的工作将在网络安全领域产生更广泛的影响。此外，SCOPS认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其未来对美国的贡献所带来的利益、其贡献涉及紧迫的国家利益、潜在创造就业，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张SCOPS作出了若干不准确的陈述、未对记录中的证据给予应有考虑，并施加了构成滥用自由裁量权的“ 不当标准 ”。申请人在其上诉书面论证意见中援引记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明其值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值和国家重要性

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。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。如上所述，SCOPS认定申请人的拟从事事业具有实质价值，我们同意。

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见同上。在Dhanasar中，我们

进一步指出，“我们寻找”拟从事事业的“更广泛影响”，并且“[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。我们还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

记录包括申请人的商业计划书、个人陈述以及一份经济影响报告，用以说明其拟议事业的国家重要性。申请人的商业计划书称，其企业[已隐去]将获得60,000美元的初始资本投资。该计划预计，公司到第五年将雇用20名员工。该计划还预测，五年内公司的净销售额将超过300万美元，纳税额将超过200万美元。

在其初次陈述中，申请人称其拟议事业具有国家重要性，因为它为“在商业、政府和有影响力的组织中往往担任关键职位的”女性提供数字安全，“巩固了一条关键的防线，抵御可能对国家安全、经济稳定和公众信任产生广泛影响的威胁”。在描述其拟议事业将如何广泛影响网络安全领域时，申请人称其平台“将成为全行业广泛采用针对性别的网络安全措施的催化剂”，并将“为将网络安全纳入个人和职业健康的更大范畴树立先例”。他称该平台“还通过促进更好的在线安全实践来改善社会福利”。他还称其拟议事业“与各项承认网络安全、人工智能和女性赋权重要性的行政命令和国家倡议相一致并为其提供支持”。

在其为回应补证通知（RFE）而提交的第二份陈述中，申请人详细阐述了其拟议事业的国家重要性。他称该事业“对政策制定者和技术开发者具有影响”，“支持美国在全球安全产业中的竞争力”，并在防止每年造成数十亿美元损失的网络攻击方面具有经济影响。申请人援引经济影响报告称：“拟议事业的经济影响建立在当代研究支持的可靠假设之上。”

由Gewahlt Consulting编制、日期为2025年4月的经济影响报告考察了申请人拟议事业的经济影响。该报告称：“仅在2023年，网络犯罪就给美国经济造成了超过12.5亿美元的损失，其中担任领导职务的女性在高价值目标中占相当大的且不断增长的比例。”该报告预测，在1%的采用水平下，申请人拟议事业在五年期内将有10%的估计概率产生“具有高复制性的全国性影响”。报告随后讨论了用于估算这些预测的计算算法，被描述为“蒙特卡洛模拟”。该报告称：“进行了10,000次迭代的蒙特卡洛模拟，以估算在美国医院实施AI增强的患者暴力风险评估系统的潜在经济结果。”该报告的结论是，“即使在美国医院有限采用AI增强的患者暴力风险评估系统，也能产生显著的经济效益。”该报告未解释申请人在创建性别特定的网络安全平台方面的拟议事业与美国医院患者暴力风险评估系统之间的任何关联。该报告也未详细说明申请人具体的拟议事业将如何产生预期影响

，包括对网络安全的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极的经济效应。

如上所述，在确定国家重要性时，我们审查申请人具体的拟议事业，而不是着眼于该个人将从事的行业或职业的重要性。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889；另参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（“ 在确定国家重要性时，审理人员的分析应着眼于受益人将做什么，而不是具体的职业分类。 ”）。虽然我们认识到加强和改善网络安全的重要性，但仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。例如，申请人未提交充分证据具体提及他的工作，或讨论政府对推广使用申请人的工作或其开发网络安全平台的利益，从而使其具有“ 在某一特定领域内的国家甚至全球影响 ”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录缺乏充分证据表明申请人的拟议事业将帮助美国保持在战略竞争对手或当前和潜在对手之前，或可能有助于美国在其盟友和伙伴中实现或保持技术领先或同等地位。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

如上所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890；另参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3) https://www.uscis.gov/policy-manual（“ 问题在于申请人能否证明该人自己的个人事业将产生更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。 ”）。虽然我们认可申请人在其个人陈述中关于其拟议事业将影响网络安全领域并改善社会福利的主张，但这些主张是概括性的说法，没有独立和客观的佐证证据。商业计划书中所述的申请人公司收入和创造就业的预测在记录中没有依据。证据并未表明申请人的技能不同于或优于美国已有和正在使用的技能。证据也未表明使用申请人的经验将超出惠及其自己公司和客户的范围，或在网络安全领域内产生更广泛的影响。记录未确立其拟议事业将影响整个领域。

在上诉中，申请人主张SCOPS未充分考虑其所有证据，包括经济影响报告、其受邀评审该领域他人工作的证据、财务支持证明以及支持收入和支出预测的证据。申请人未在上诉中解释其财务支持的证据或他曾评审他人工作如何表明其拟议事业的国家重要性。申请人也未指出记录中支持商业计划书中收入和支出预测的证据。如上所述，商业计划书未引用任何支持这些预测数字的参考资料。

如上所述，经济影响报告依赖于对一项不同事业的分析数据，即美国医院患者暴力风险评估系统。报告未讨论任何基于申请人创建针对性别的网络安全平台的拟议事业的分析。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，

USCIS无需接受该意见，或可给予其较低权重。参见Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

在上诉中，申请人主张SCOPS在补证通知中提及了不同的申请人、商业计划书和拟议事业，存在错误。他还主张SCOPS在决定中不准确地称他提交了多篇讨论人工智能重要性的文章。虽然我们认可SCOPS的错误，但由于SCOPS在其他方面认定记录也未确立申请人的拟议事业将产生与国家重要性相称的更广泛影响，且我们同意这一结论，我们认定该错误对决定不具有实质性，也不 warrant 发回重审。一般参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at 350 n.5（引用Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（称当没有“ 理由相信……发回重审可能导致不同结果 ”时，错误是无害的（引文省略））。此外，在上诉中申请人未确立记录中的证据表明其具体事业具有国家重要性。仅仅概括性地主张决定中存在错误是不够的；申请人还必须确立其因任何所称错误而受到损害。当错误对机构决定的实质没有影响时，可以不予考虑。参见例如Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。

申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及网络安全作为国家倡议的重要性。然而，如上所述，证据未充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884所确立框架的第一项要件。

由于申请人未能按照Dhanasar框架第一项要求确立其拟议事业的国家重要性，其不符合国家利益豁免资格，对第二项和第三项下权衡因素的进一步讨论将无实际意义。如上所述，我们对申请人就Dhanasar剩余两项提出的上诉论点予以保留。3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

3 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，SCOPS认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未能确立其国家重要性、未能确立其处于有利地位以推进拟议事业，也未能确立总体而言豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求对美国有益。在上诉中，申请人引用了与原申请及RFE答复一同提交的相同支持证据，未提供任何新证据。SCOPS已充分处理先前提交的证据，并解释了该证据在证明申请人满足Dhanasar三项因素及符合国家利益豁免资格方面存在何种不足。申请人在上诉中的主张未能确立其满足Dhanasar全部三项要求。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项必要要求，我们认定其未能确立符合国家利益豁免资格，亦未能确立经裁量应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留的外国人，或另属不可入境或可驱逐的外国人，可能因签发Form 1-862出庭通知而依据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。