OCT162025_04B5203 · 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：39505517 日期：2025年10月16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）

申请人是一名商业分析师，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，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。SCOPS驳回了申请人随后提出的合并重新开案和复议动议。此事现因上诉而由本办公室审理。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予以重新审查（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。

I. 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。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，申请人随后必须确立有资格获得对工作要求“ 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对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。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；

[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属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

申请人目前在美国一家科技公司担任商业分析师。就其拟议事业而言，他打算建立一家人工智能网络安全企业，并担任该企业的首席执行官和软件开发人员。

在驳回申请的决定中，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。上诉中的问题是申请人是否有资格获得国家利益豁免。SCOPS认定申请人未能证明其满足Dhanasar分析框架三项要件中的任何一项。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在Dhanasar第一要件下具有国家重要性。[2]

关于Dhanasar第一要件，SCOPS认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但他未能证明其具有国家重要性。在上诉中，申请人主张SCOPS错误适用了Dhanasar所规定的标准，并忽视了证明其事业具有国家重要性的证据，特别是其商业计划、推荐信和国家倡议。他声称证据表明其拟议的网络安全企业具有超越其客户的潜在更广泛影响。特别是，他声称其企业有潜力解决全国网络安全专业人员短缺问题；促进网络安全技术创新；产生实质性的美国经济利益；为美国工人创造就业机会；并与解决对国家安全和经济韧性至关重要的关键行业网络安全漏洞的国家倡议保持一致。

在其初始申请中，申请人表示其拟议事业是担任软件开发人员。在其证据请求答复中，他提供了关于其事业的进一步证据，包括一份商业计划，说明其拟议建立一家新的网络安全企业，[已隐去]，他将担任其首席执行官。该企业将专门保护个人和公司的在线账户免受未经授权的访问和使用、身份盗窃和网络犯罪。通过利用机器学习分析IP地址、登录时间和设备指纹，该企业将识别表明账户接管企图的行为异常，并实施账户锁定程序。该计划表明，该企业与其他网络安全企业的区别在于其适应新网络威胁和整合新兴技术的能力；其提供从主动账户加固到高级检测、事件响应和恢复的服务；识别漏洞并提出建议的个性化安全评估；对技术和方法的持续探索从而推动网络安全创新；以及其随客户增长的可扩展性。该商业计划描述了该企业的服务；其目标客户；申请人的经验；对账户接管和网络犯罪行业的市场分析；拟议投资来源；以及该企业的预计营销、人员和财务预测。

[2] 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

第一要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。同上。本办公室同意SCOPS的意见，即记录显示，拟议担任软件工程师及其新网络安全企业首席执行官的事业具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”以及记录拟议事业“潜在预期影响”的证据。同上。在此，申请人未能充分详细说明其具体拟议事业，也未能提供证据证明其潜在预期影响与国家重要性相称。

申请人的陈述和商业计划简要描述了其企业广泛的服务范围，同时概括性地描述了他希望通过使用人工智能保护个人和公司的在线账户免受在线账户接管的愿望。该商业计划使用一般性术语，列出了面向个人和面向企业的一系列服务，包括“基本网络钓鱼防护和双因素认证集成”；“行为分析、高级威胁检测算法和事件响应”；以及“AI驱动的预测性威胁建模、专属客户经理和可定制的安全协议，以满足大规模运营的复杂需求”。然而，申请人未能充分详细说明此类网络安全技术解决方案，也未能说明其事业与网络安全企业通常从事的工作有何不同。例如，申请人未详细说明或证明其计划引入可能被该领域其他从业者传播或采用的新技术或网络安全进步，也未阐明他将如何为我国网络安全产业的发展做出贡献。

相比之下，Dhanasar案中的申请人证明了他在空气和空间推进领域进行了研发，更具体地说，是涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的新方法。同上，第891-92页。此外，他提交的证据表明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，以及大量支持性证据，证明他的持续研究将如何帮助美国保持在高超音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助的文件。同上。在此，记录中不包含同等程度的细节和佐证证据，以证明申请人的拟议事业具有其所声称的对该领域产生实质性影响的潜力，或达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

此外，申请人陈述和商业计划宽泛地声称，该企业有潜力通过最大限度减少对金融、医疗和能源等关键行业的干扰，为美国工人创造就业机会，解决合格网络安全专业人员短缺的问题，促进网络安全创新的进步，并对旨在加强国家安全目的网络安全的各项国家倡议产生影响，从而对美国经济产生重大影响。然而，申请人并未

提供充分的信息或见解来支持其关于拟议事业或佐证证据的主张，以证明其企业的活动能够产生所声称的影响。他在商业计划和个人陈述中作出断言，但未以充分的独立客观证据支持其断言。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力产生所声称的更广泛影响。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其断言。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，如果没有充分的书面证据证明其作为企业首席执行官和软件开发人员的拟议工作职责具有潜在的更广泛影响，而非仅有利于其企业及其拟议客户，申请人未能证明其事业具有国家重要性。

申请人援引其对网络安全意识和教育的承诺，以使个人和公司获得知识，更好地保护自己免受网络威胁和攻击。他还强调，美国目前并预计将继续存在熟练软件开发人员和网络安全专业人员短缺的问题。通过其企业的研讨会、实习和与大学的合作传播专业知识以教育他人，他声称其事业将有助于解决网络安全工作者和软件开发人员短缺的问题。为支持其主张，申请人提交了行业报告和文章，涉及移民企业家对美国经济的影响；对软件开发人员和网络安全工作者需求的预期增长；对教育软件和网络保险需求的预期增长；以及投资教育的益处。

在 Dhanasar 案中，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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们指出，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. at 889。同样，申请人将其专业知识传授给他人的意图并未表明对网络安全行业产生更广泛的影响，也未达到 Dhanasar 案所设想的国家重要性水平。此外，某一行业的增长和重要性不足以满足 Dhanasar 框架下的国家重要性要求。我们承认网络安全行业和网络安全技术进步及其相关职业的重要性，以及已成为成功专业人士和企业家的移民所作出的重大贡献。然而，仅仅作为使用人工智能技术的软件开发人员在网络安全行业工作，或创办一家利用人工智能的网络安全企业，不足以确立拟议事业的国家重要性。我们关注的不是某一行业或领域的重要性，或某一领域的工人短缺，而是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id.

商业计划声称该企业具有雇用美国工人的重大潜力和实质性的积极经济影响。商业计划预计，到第五年，该企业将创造 25 个直接就业岗位并缴纳超过七百万美元的税款。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。即使我们假设申请人声称的一切都会发生，记录也缺乏证据表明，在其经营第五年创造 25 个直接就业岗位并缴纳超过七百万美元的税款达到了国家重要性的水平。

申请人声称，SCOPS 忽视了表明其事业与政府描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项相一致证据，即加强网络安全和保护国家关键基础设施行业的倡议。他声称其网络安全企业将保护金融、医疗和能源等关键行业免受账户接管攻击，从而保护关键基础设施、增强国家安全、促进创新和促进经济稳定。虽然政府倡议的重要性，例如美国国土安全部和网络安全与基础设施安全局的倡议，没有争议，但其整体意义并不能确立申请人拟议事业的国家重要性。加强关键基础设施的网络安全可能对美国经济和国家安全很重要，然而，这并不意味着为个人和企业客户提供网络安全工作的个人具有国家重要性。

如前所述，在重要领域工作或创办企业本身不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”并考虑该事业的“潜在预期影响”。Id. 申请人对某企业对国家倡议的潜在影响作出一般性陈述，但未量化拟议事业在所指关注领域的预期影响，也未提供客观、具有证明力的证据支持其主张。尽管申请人已表明加强关键基础设施行业的网络安全是国家重要问题，但他未证明其具体事业对这些国家重要事项的潜在预期影响。

申请人的陈述和商业计划没有侧重于其事业以证明其具有国家重要性，而是强调其学术资历和在该领域的专业经验。为支持其主张，他指出了工作同事的推荐信。3 然而，这些信件主要作出一般性陈述，证明其用于当前和前任雇主的技术技能。例如，一位工作同事证明重视申请人作为技术调查员的工作、其协作能力以及其解决问题使雇主及其客户受益的能力。其他信件就申请人的技术知识和客户服务技能提供了类似的一般性陈述，同时推荐申请人未来在技术支持团队工作。这些信件未提及申请人拟议的事业。

申请人依赖其学术成就和专业经验来确立其拟议事业的国家重要性是错误的。相反，其成就和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。Id. at 890。此处的问题是申请人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。

3 在上诉中，申请人提交了新的推荐信以确立其符合国家利益豁免资格。我们不会在上诉中首次考虑这一新证据，因为在申请人有机会通过其对 SCOPS 证据请求的回应提交之后，该证据并未提交给 SCOPS。参见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉中提交的新证据，因为“申请人已被告知所需证据，并获得合理机会在拒绝前为其记录提供该证据”）。

除一般性断言外，申请人未证明其作为拟议网络安全企业首席执行官和软件开发人员拟从事的工作提供有助于其领域进步的原创创新，或具有潜在的更广泛影响。他未充分解释或提供证据证明其企业将如何有助于加强网络安全行业和促进网络安全技术创新。所声称的影响取决于众多因素，申请人未在其拟议工作与所声称的结果之间提供足够直接的证据联系。本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须表明所声称的事项“更可能”或“可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否满足优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在考虑全部情况后，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

SCOPS进一步认定，申请人未能证明其根据Dhanasar第二项要件处于有利于推进其拟议事业的有利地位，并且，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国，此即Dhanasar第三项要件。由于记录中的文件不足以证明申请人符合Dhanasar先例决定的第一项要件，其未能证明符合国家利益豁免的资格。这一已确认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第二项和第三项要件的上诉论点及资格问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；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）。

III. 结论

由于申请人未能根据Dhanasar分析框架所要求的第一项要件证明资格，其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发I-862表（出庭通知）而根据该法第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，并可能使其失去未来签证或其他移民福利的资格。