OCT232025_03B5203 · 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：39352689 日期：2025年10月23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）

申请人是一名软件开发经理，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。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，认定尽管受益人符合高级学位专业人士的分类资格且其事业具有实质价值，但申请人未能证明受益人的事业具有国家重要性，或总体而言，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)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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。

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行使自由裁量权，豁免职位offer要求，即符合“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案指出，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：

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性质）。

- 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
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人表示，受益人将担任软件开发经理，并将专注于“开发尖端的无线、基于云的数字钥匙管理解决方案，供全美自助仓储行业使用，并已安装于美国政府机构。”申请人表示，受益人的拟议事业是“领导和管理软件开发团队，致力于我们的~---------~无线、基于云的数字钥匙管理解决方案，该方案仅允许通过智能手机进行访问。”

尽管SCOPS认定拟议事业具有实质价值，但SCOPS认定记录未能证明该事业具有国家重要性。在上诉中，申请人重申了关于拟议事业所谓国家重要性的论点，并引用了此前已纳入记录的文件。申请人主张驳回决定有误，且SCOPS错误适用了优势证据标准2 并忽视了记录中的某些证据。经审查，基于下述理由，本办公室同意申请人未能充分证明拟议事业的国家重要性，从而无法依据Dhanasar分析框架第一项要件确立资格。

为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室重点关注该个人拟从事的具体事业，并考察记录其“潜在预期影响”的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

关于国家重要性，申请人主张，为美国公民和政府提供安全存储具有国家重要性。申请人解释称，其“在自助仓储空间的基于云的数字钥匙管理解决方案的开发和实施方面已占据领先地位”，且“数字钥匙管理被美国人以及美国军方、军人及退伍军人、各级美国政府机构、美国政府雇员和选举官员等广泛使用。”申请人表示，通过“推进安全存储解决方案，受益人确保政府持续拥有适当配备的基础设施，免受物理和网络威胁”，并且“值得注意的是，选举基础设施子行业涵盖州和地方政府可能用于存储投票机、选票和其他选举相关文件的存储设施。”

2 见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（将“更可能 than 不可能”讨论为事件发生概率大于50%）。

尽管本办公室认可受益人作为软件开发经理的角色对申请人公司很重要，但此处的问题不是申请人公司的更广泛影响，而是受益人在其公司内具体拟议事业的潜在预期影响。记录侧重于申请人在存储单元数字钥匙管理方面的影响，但未确立可直接归因于受益人或其具体拟议事业的影响。记录缺乏关于受益人工作规模和覆盖范围的细节，例如开发团队的规模、其权限范围，以及其管理决策如何直接影响该领域的进步或这些技术在国家层面的采用。缺乏此类信息，无法确定受益人的个人贡献（区别于公司的一般运营）已经或将会产生超出公司利益或其在自助仓储行业客户利益的重大预期影响。证据未能充分证明受益人作为单个雇员将如何更广泛地影响该行业。

此外，申请人未解释受益人实施的任何方法和实践，即使被其客户采用，将如何以与国家重要性相称的水平传播到该领域，或以其他方式导致对该领域的更广泛影响。未指明该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)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。

虽然保护基础设施和选举相关材料是国家关切事项，但记录未证明受益人的具体拟议事业如何达到Dhanasar案所设想的更广泛国家重要性水平。申请人提及了申请人数字钥匙系统已实施的两个项目，但未清楚解释受益人在已开发和商业化内容之外拟从事何种新工作或扩展工作。提交材料未指明受益人是个人负责进一步技术创新，还是主要管理他人进行技术开发的努力。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，受益人的拟议工作不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。

申请人也未证明受益人作为软件开发经理的职位如何具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。申请人未充分解释或证明仅受益人的就业将如何产生任何预期经济影响或创造就业。缺乏此类证据，记录未显示受益人服务或职位产生的对美国区域或国家经济的任何利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

尽管申请人主张SCOPS未评估记录中的全部证据，但SCOPS已明确认可并分析了记录中的各种文件，但总体认定证据质量缺乏支持该事业国家重要性的证明价值。在优势证据标准下，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；另见 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。此外，SCOPS

无需列出记录中的每一项证据。当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也不必回应申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引述Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见Kazemzadeh v. US. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. US. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。我们认定，记录表明SCOPS在整体上考量了全部证据，尽管其并未逐项回应每一份证据。

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程度，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们同意SCOPS的意见，即申请人未能充分证明受益人的拟议事业如何能够超越其雇主、其商业伙伴及其客户，从而以与国家重要性相称的程度对存储行业产生更广泛的影响。申请人亦未证明受益人在未来项目上的具体工作能够提供原创性创新，从而促进存储空间云端数字密钥管理解决方案的进步，或对该领域具有更广泛的影响。因此，由于缺乏关于其更广泛影响的充分书面证据，受益人作为Microsoft内部SDN团队软件工程师的拟议工作不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。

尽管我们未逐项讨论每一份证据，我们已审查并考量了全部记录。由于受益人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于申请人不符合国家利益豁免的资格，我们无需触及、因而保留对Dhanasar其余要件的判断。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定各机构无需对最终决定所不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能以优势证据标准证明受益人符合国家利益豁免的资格，或经裁量后应予批准国家利益豁免。

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)(l)(iv)。非法居留的外国人，或属于其他不准入境或可驱逐出境情形者，可能因签发I-862表《出庭通知》而依据该法第240条被启动遣返程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来获得签证或其他移民福利的资格。