JAN072026_07B5203 · 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

案由：40797600 日期：2026年1月7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）

申请人是一名专精于知识产权与网络犯罪的律师，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)。

SCOPS 否决了该申请，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。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。

一、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（exceptional ability）的个人。该法第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其有资格获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予此项对所需职位邀请、并因此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 在申请人证明以下各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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及

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属自由裁量性质）。

• 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在否决该申请的决定中，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，虽然申请人证明其满足 Dhanasar 分析框架的第二项要件，但其未能证明满足 Dhanasar 的第一项和第三项要件。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 第一项要件下具有国家重要性。2

在上诉中，申请人主张 SCOPS 误解了重大事实、忽视了证据，并错误适用了 Dhanasar 所确立的标准，构成“审理过程中的重大错误”。在其事业及国家重要性的分析中，申请人指称 SCOPS 未适当评估全部证据，从而滥用自由裁量权，并援引 Buletini v. INS，850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)。他坚持认为，若 SCOPS 客观考虑了证据的证明价值，包括其商业计划、行业文章和报告、政府举措、其领域同事的推荐信以及独立意见书，便会认定其已以优势证据明确证明其拟议事业具有国家重要性。如下文所述，本办公室不同意申请人对 SCOPS 决定的评价。

为确定申请人是否在优势证据标准下履行其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。见 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)。Buletini 案法院并未表示，若 USCIS 未对每项证据提供个别分析即属滥用自由裁量权。当 USCIS 对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Amin v. Mayorkas，Amin v. Mayorkas，24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS，970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS，208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另见 Pakasi v. Holder，577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；Kazemzadeh v. US Atty. Gen.，577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；United States v. Teixeira，62 F.4th 10, 25 (1st Cir. 2023)（认定事实审理者“在作出裁定时无需就证据的每一细节阐明其结论”）。

尽管 SCOPS 的决定未对每项证据逐一分析，但其反映了对证据的有理由考虑。该决定将申请人拟议工作概述为其新网络安全咨询企业的数字取证分析师，作为其预期事业，确认并分析了所提交的文件，并对证据进行了权衡，但认定该证据缺乏证明价值。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。拟议

2 尽管本办公室可能未讨论所提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

事业（如所述）及记录中的证据并不支持申请人的主张，即其事业的潜在影响将对其领域产生更广泛的影响，或具有上升至国家重要性层面的意义。

申请人主张 SCOPS 误读记录且未充分审查证据，从而削弱了否决决定的可靠性。他指出否决决定中的事实错误，具体而言，错误地将其拟议事业称为“ 兽医医学 ”，以及有文字表明他提交了关于研究出版物和引用历史的证据，而实际他并未提交此类证据。本办公室承认 SCOPS 在这些情形中的错误，但此类错误似乎属于笔误或无害错误。在整个决定中，SCOPS 详述了申请人所指明的拟议事业，即为其新咨询企业担任数字取证分析师。此外，该决定准确引述并分析了申请人提交的证据。仅证明机构决定中存在错误是不够的；申请人还必须证明其因这些错误而受到损害。Shinseki v. Sanders，556 U.S. 396, 409 (2009)；Molina-Martinez v. United States，578 U.S. 189, 203 (2016)；Amin v. Mayorkas，24 F.4th at 394。由于申请人未证明其因这些错误而受到损害，此类错误似乎属于无害错误，不足以作为本上诉的依据。当错误对机构决定的实质没有影响时，可不予计较。Aguilar v. Garland，60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引述 Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin.，45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。

就其拟议事业而言，申请人提议设立一家网络安全、反盗版和反假冒咨询企业，其将担任该企业的经理和数字取证分析师。申请人解释称，其企业将把总部设在佛罗里达州一个服务不足的社区，并向中小型软件开发和技术企业，特别是向拓展拉丁美洲市场的企业，提供反盗版策略和网络安全规程。该企业将帮助满足在软件盗版、恶意软件威胁和假冒产品构成重大风险的司法管辖区对知识产权保护和数字安全日益增长的需求。他表示将利用其在“ 网络安全、反盗版执法和版权保护 ”方面的经验，“ 设计并执行定制化的反盗版行动，开展未经许可软件追偿行动，并建立内部系统和最佳实践，以减少对网络威胁的暴露…… ”他主张其工作将加强数字化安全措施、降低盗版率、促进软件开发增长，并增加软件许可的税款缴纳。凭借在行业刊物上传播其工作、在行业会议上演讲以及创建培训项目的计划，他坚持认为其拟议事业将产生超出其企业和客户的影响。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人提议从事的具体事业。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。本办公室同意 SCOPS 的认定，即记录显示，为其新的网络安全、反盗版和反假冒咨询企业担任经理和数字取证分析师的拟议事业具有实质价值。

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，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”以及记录“ 潜在预期影响 ”的证据。

外国国民拟从事的具体事业”以及记录“潜在预期影响”的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未充分详述其具体拟从事的事业，也未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，同时概括描述了他希望为中小型企业制定个性化网络安全、反盗版和反假冒策略，以减轻知识产权盗窃、防止数据泄露并最大限度减少资源损失的意愿。商业计划使用笼统措辞指出，该企业将建立两个专业团队，一个专注于版权调查和索赔，另一个团队专注于网络安全预防和管理，包括合规审计、软件许可执法和定制化风险管理协议。然而，申请人未充分详述此类网络安全、反盗版和反假冒解决方案，也未说明其事业将如何不同于网络安全咨询企业通常从事的工作。例如，申请人未详述或确立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，也未以其他方式阐明他将如何为我国网络安全和知识产权行业的发展作出贡献。

此外，申请人的陈述和商业计划作出宽泛断言，称其拟设立的企业有潜力为美国工人创造就业；解决合格网络安全专业人员短缺问题；促进网络安全创新；影响旨在为国家安全目的加强网络安全的全国性倡议；并通过保护数字资产、最大限度减少数据泄露以及降低软件盗版率和假冒产品，对美国和地方经济产生重大影响。然而，申请人未提供充分信息或见解说明其拟从事的事业，也未提供佐证证据支持其关于企业活动将产生所声称影响的说法。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、有证明力且可信的证据支持其断言。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

相比之下，Dhanasar案中的申请人证明他在航空和航天推进领域，更具体而言，在涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统领域从事研发，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的创新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。此外，他提交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，并提交大量佐证证据证明其持续研究将如何帮助美国在高超音速飞行方面保持对他国的优势，包括反映其获得政府实体研究资助的文件。Id. 在此，记录未包含同等程度的细节和佐证证据，以证明申请人拟从事的事业具有所声称的对其实领域产生重大影响的潜力，或以其他方式达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ [a]一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. at 889。我们还指出，“ [a]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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。在此，证据并未表明申请人建立网络安全、反盗版和反假冒咨询企业并在劳动力短缺的增长型行业中雇用员工的工作会影响网络安全和知识产权领域或更广泛的美国或地方经济。

例如，商业计划主张其企业将创造就业并产生其他重大积极经济影响，例如在服务不足的佛罗里达社区创造收入以及缴纳税款。商业计划预计，五年内该企业将直接雇用16名员工，创造额外418个间接就业岗位，产生超过200万美元的年收入，并缴纳近270,000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。申请人未以相关、有证明力且可信的证据支持其断言。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人提交了一位经济学家兼副教授的独立意见，声称申请人拟从事的事业将通过创造就业和税收产生广泛影响。然而，该意见大体重复商业计划中的措辞和具体内容，并且同样缺乏财务和人员配置预测依据的细节。即使我们假设申请人声称的一切都会发生，记录仍缺乏证据表明，在营业第五年创造16个直接就业岗位和418个间接就业岗位；产生超过200万美元的年收入；以及缴纳超过270,000美元的税款达到国家重要性水平。此外，若无充分书面证据表明其作为咨询企业经理和数字取证分析师的拟议工作职责将对更广泛领域产生影响，而非仅有利于其企业和客户，申请人未以优势证据标准证明其拟从事的事业具有国家重要性。

申请人主张，SCOPS忽略了表明其事业与美国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的证据，即加强网络安全、促进软件开发行业创新和增长以及支持中小型企业防范知识产权盗窃和欺诈的倡议。他声称其咨询企业将保护关键行业免受网络攻击、知识产权盗窃和欺诈，从而保护关键基础设施、增强国家安全并促进经济稳定。为支持其主张，申请人提交了美国政府政策和行业报告及文章，涉及网络安全市场；网络安全对中小型企业的重要性；知识产权对企业及美国经济的重要性；国际网络安全威胁；网络犯罪造成的企业收入损失；软件盗版统计数据；以及软件盗版对美国经济的影响。

我们认可网络安全和知识产权行业及其相关职业的重要性；然而，仅作为数字取证分析师在网络安全和知识产权行业工作，或为软件开发商和技术企业创办网络安全、反盗版和反假冒咨询企业，不足以确立拟从事事业的国家重要性。

拟从事事业的国家重要性。此外，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。虽然政府倡议的重要性，例如美国商会、美国国务院、国家航空航天局以及网络安全和基础设施安全局的倡议，并无争议，但其整体意义并不能确立申请人拟从事事业的国家重要性。加强关键基础设施的网络安全和保护中小型企业的知识产权对美国经济和国家安全可能很重要，然而，这并不能推出个人为软件开发和技术客户提供网络安全、反盗版和反假冒咨询工作具有国家重要性。申请人对某企业符合国家倡议作出笼统陈述，但未量化或提供证据支持其拟从事事业对此类国家倡议的预期影响。尽管申请人已表明加强关键基础设施行业的网络安全和保护企业知识产权是国家重要议题，但他未证明其具体事业对此类国家重要事项的潜在预期影响。

尽管申请人（Petitioner）的陈述和商业计划对其拟议事业（proposed endeavor）的潜在预期影响作出了主张，但支持性证据主要强调其学术资历以及在网络安全和知识产权领域的经验。其同事出具的推荐信主要证明其法律经验以及他在网络安全和知识产权领域受到重视。虽然部分信件提及申请人的拟议事业，但作者并未详述该拟议事业或其潜在预期影响。例如，一位律师同事概括性地说明申请人在网络安全和保护敏感数字数据方面具有经验。另一封来自阿根廷某银行检查与欺诈预防负责人的信件同样证明了申请人过往的职业经验，同时表示申请人的经验将有益于其拟议的咨询业务。同样，来自[已隐去]检察院一名官员的独立意见书主要讨论申请人过往的工作经验，同时使用笼统的措辞指出其职业记录表明其事业将通过保障数字基础设施、通过司法执行抑制盗版以及加强网络安全合规，对社会福利和国家安全产生更广泛的影响。

申请人依赖其学术成就和职业经验来确立其拟议事业的国家重要性（national importance），这一做法是错误的。虽然推荐信及其过往职业经验可能有助于更好地理解其拟议事业及其潜在影响，但此类证据主要涉及Dhanasar框架的第二项要件（prong），该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题在于，申请人拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。

申请人援引其致力于网络安全意识与教育，使公司和软件产品最终用户获得知识，以更好地保护自身免受网络攻击以及软件产品盗版和仿冒之害。通过其企业的培训、行业出版物和会议演讲传播专业知识以教育他人，他

主张其事业将产生超越其企业及其客户、对其所在领域更广泛的影响。然而，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，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Id. 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内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带来的影响。”Id. at 889。同样，申请人向他人传授专业知识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所设想的国家重要性水平。

除一般性主张外，申请人未能证明其拟作为拟议咨询业务的管理者和数字取证分析师所从事的工作提供有助于其领域进步的原创性创新，或具有达到国家重要性水平的潜在更广泛影响。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和知识产权行业以及发展网络安全技术创新。所主张的对国家倡议、就业创造以及美国和地方经济的影响取决于众多因素，而申请人未在其拟议工作与所主张的结果之间提供足够直接的证据关联。在考量全部情况后，申请人未能以优势证据标准（preponderance of the evidence）证明其拟议事业具有国家重要性。

SCOPS认定，虽然申请人根据Dhanasar第二项要件处于推进其拟议事业的有利地位，但他未能确立总体而言豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将有利于美国，即Dhanasar第三项要件。由于记录中的文件未能充分确立申请人符合Dhanasar先例决定第一项要件的资格，他未能证明其符合国家利益豁免（national interest waiver）的资格。这一认定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。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其结论所不必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)。

III. 结论

由于申请人未能确立符合Dhanasar分析框架所要求的第一项要件的资格，他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。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外籍人士，或在其他方面不可入境或可被驱逐出境者，可能因签发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，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。