OCT142025_05B5203 · 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：39543201 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工作要求（job offer requirement）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驳回了该申请。SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，SCOPS得出结论认为，记录未能证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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。

I. 法律

为符合作为基础的EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级学位专业人士或个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了作为基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求以符合“国家利益”。该法第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] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质性价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；

[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）。

• 该个人处于有利地位以推进拟议事业；且
• 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，基于下述理由，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，此为Dhanasar第一项要件所要求。见同上。

申请人将该项事业描述为一项计划，“ 就处理数字资产时保障金融稳定的最佳法律实践，向私营和上市公司、个人及机构提供咨询和建议。 ”更具体而言，申请人表示其将“ 通过延续我既有的咨询公司……和/或通过在急于聘用/重新聘用我并提供支持信的美国[律师事务所]就业 ”来推进其事业。他表示其事业“ 将有助于在美国建立一个更安全、更透明、更高效的数字资产生态系统。 ”

申请人还提交了（在相关部分）支持信；一份意见书；以及提供关于信息技术、金融和法律领域一般性信息的出版物。

SCOPS认定申请人“ 已证明其拟议事业具有实质性价值 ”，此为Dhanasar第一项要件的部分要求，且其“ 处于有利地位以推进拟议事业 ”，此为Dhanasar第二项要件的要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。然而，SCOPS指出，“ 记录未显示[申]请人的技术、方法或办法如何与类似企业中的技术、方法或办法具有足够的创新性或区别性，从而代表该领域的改进并具有对该领域产生广泛影响的潜力 ”，此系参照Dhanasar第一项要件。见同上。SCOPS还指出，“ [申]请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供实质性的积极经济效应 ”，同样参照Dhanasar第一项要件。基于上述问题，SCOPS得出结论认为，记录未能证明拟议事业将具有国家重要性，此为Dhanasar第一项要件的要求。SCOPS进一步认定记录不满足Dhanasar第三项要件。见同上。

由于本办公室认定记录未能确立拟议事业是否可能具有国家重要性，而此点具有决定性，本办公室保留关于记录是否满足Dhanasar第二项和第三项要件的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在上诉中，申请人主张SCOPS将其对Dhanasar第二项要件（即个人是否处于有利地位以推进拟议事业）的分析与对Dhanasar第一项要件所设想的国家重要性的分析相混淆。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。同样，申请人在上诉中称SCOPS将“ 依据8 CFR 204.5(k)(3)(ii)(F)的特殊能力 ”标准与其对国家重要性的分析相混淆。

申请人进一步主张，SCOPS的国家重要性分析“仅提供关于国家重要性的一般性结论陈述，而未涉及任何证据。”申请人重申，其个人陈述；意见书；支持信；以及上述提供关于信息技术、金融和法律领域一般性信息的出版物，均证明拟议事业具有国家重要性。申请人还主张，“申请人事业与政府倡议和政策的推进相一致、受其支持并直接相关的证据，在评估个人事业的国家重要性时具有高度证明力”，并引用了本办公室于2022年、2023年和2024年作出的未公布决定。

在Dhanasar第一项要件下确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室聚焦于“该[个人]拟议开展的具体事业”并“考虑其潜在的预期影响”，寻找“更广泛的影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“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”，或那些“具有雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区”的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

本办公室首先处理申请人在上诉中关于SCOPS混淆标准的主张。本办公室认可，SCOPS在关于拟议事业是否可能具有国家重要性的标题下所作的分析，包含了涉及其他Dhanasar要件以及作为特殊能力个人的第二优先资格的语言。然而，SCOPS的分析是在对记录是否确立拟议事业可能具有国家重要性的分析之外——而非取而代之——包含该等语言。此外，如上所述，SCOPS认定申请人符合第二优先分类资格，且记录满足Dhanasar第二项要件。因此，SCOPS对这些问题的额外讨论最终并未对申请人不利。整体考量SCOPS的决定，该所称错误至多属于无害错误。一般见 Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。

其次，记录中提供关于信息技术、金融和法律领域一般性信息的出版物，并未涉及申请人、其拟议开展的具体事业及其更广泛的影响。[2] 例如，这些出版物未说明申请人拟议开展的具体事业如何在信息技术、金融、法律或任何其他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。见同上。又如，这些出版物未说明申请人拟议开展的具体事业如何具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应。见同上。由于这些出版物未涉及申请人、其拟议开展的具体事业及其更广泛的影响，它们对于确定拟议事业是否具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性仅具有极小的证明价值，本办公室无需进一步讨论。

2 尽管为简洁起见，我们未逐一列举记录中的每一项证据，但我们已对记录整体进行了审查。

其次，尽管申请人提及了我们若干涉及量子物理研究的重要性、半导体开发及有机化学等主题的非先例决定，但这些决定并未作为先例公布，因此，它们对未来裁决中的USCIS官员不具有约束力。见 8 C.F.R. § 103.3(c)。此外，申请人未能证明，我们对其他涉及量子物理研究、半导体开发及有机化学的审理记录中特定证据所作的分析，与其拟从事的提供与金融相关法律服务的 endeavor 具有相关性，除了一项主张，即某些记录证明其中所述各自的拟议 endeavor 具有国家重要性。因此，申请人在上诉中引用的非先例决定在本案中仅具有极小的证明价值。

我们认识到科学、技术、工程和数学（STEM）领域进步的重要性，以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，尤其是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全具有重要意义的STEM领域。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，与所有案件一样，涉及STEM领域的拟议 endeavor 必须证明其既具有实质价值又具有国家重要性，例如通过在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，而不仅仅是处于STEM领域。参见 generally id.；另见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。因此，即使申请人的拟议 endeavor 因其与信息技术的联系而涉及STEM领域，记录仍必须证明该拟议 endeavor 将具有国家重要性，例如通过在信息技术、金融、法律或任何其他特定领域内具有国家甚至全球影响；具有雇用美国工人的重大潜力；产生重大积极经济效应；或其他国家重要性的指标。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4)；另见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

其次，记录中包含一封由 Adelphi 大学金融学副教授撰写的意见书，申请人主张该意见书证明拟议 endeavor 具有国家重要性。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见书与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们可以给予其较小的权重。Id.。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id.；另见 Fed. R. Evid. 702（规定专家意见可“ 帮助事实认定者理解证据或确定争议事实 ”，而非其本身即为事实证据）。

该意见书重复了记录中已有的信息，例如申请人对拟议 endeavor 的描述，以及来自提供关于信息技术、金融和法律领域一般性信息的出版物。该信还就这些一般性信息提供了结论性陈述。例如，该信称：“ [申请人的] endeavor 支持国家重要性的领域，因为其在金融科技法、加密货币和区块链方面的专业知识有助于保护美国金融系统免受网络犯罪侵害，确保遵守不断演变的法规，并促进创新。 ”然而，该信未详细说明申请人拟开展的特定 endeavor 将如何提供针对网络犯罪的安全保障，或确保遵守其他提供与金融相关法律服务、可能在某一特定领域内具有国家甚至全球影响的律师尚未提供的法规，也未详细说明申请人拟开展的特定 endeavor 可能促进何种创新。总体而言，该

意见书将确定拟议 endeavor 是否可能具有实质价值的因素与其关于拟议 endeavor 具有国家重要性的结论性陈述混为一谈，而后者是 Dhanasar 第一项要件中的不同要素。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。如上所述，根据 Dhanasar 第一项要件确定国家重要性，侧重于“ [个人]拟开展的特定 endeavor ”，而非个人将从事的行业、领域或职业的重要性。Id.。基于这些问题，该意见书无助于我们理解关于申请人拟开展的特定 endeavor 是否将在某一特定领域内具有国家甚至全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力、产生重大积极经济效应或其他国家重要性指标的争议事实，且其仅具有极小的证明价值。见 id.；另见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795；Fed. R. Evid. 702。

与意见书类似，上诉中提及的支持信概述了记录中已有的关于申请人及其资格的信息，以及关于申请人将从事的行业、领域或职业的重要性的信息。然而，支持信并未说明申请人拟开展的特定 endeavor 如何可能具有国家重要性。例如，支持信未证明申请人拟开展的特定 endeavor 如何在信息技术、金融、法律或任何其他特定领域内具有国家甚至全球影响，例如来自某些改进制造工艺的影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。又如，支持信未论述申请人拟开展的特定 endeavor 如何可能具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济效应。见 id.。由于支持信未说明申请人拟开展的特定 endeavor 如何可能具有国家重要性，它们仅具有极小的证明价值。

记录证明，申请人拟议的 endeavor 可能使其本人及其法律服务咨询公司——如其选择继续经营该公司——或任何其他可能雇用或重新雇用他的雇主受益，此外还可能使任何可能接受其法律或咨询服务的商业伙伴、客户或顾客受益。然而，记录未证明申请人拟开展的特定 endeavor 如何可能具有 Dhanasar 第一项要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。见 id.。例如，记录未证明申请人拟开展的特定 endeavor 如何在信息技术、金融、法律或任何其他特定领域内具有国家甚至全球影响。见 id.。相反，如上所述，记录表明拟议 endeavor 将提供与金融相关的法律或咨询服务，类似于其他律师和咨询顾问已提供的服务。又如，申请人未主张，且记录也不支持以下结论：其拟开展的特定 endeavor 可能具有雇用美国工人的重大潜力。见 id.。同样，记录未证明申请人拟开展的特定 endeavor 如何可能以其他方式产生重大积极经济效应。见 id.。

总之，申请人未能证明拟议 endeavor 具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事项的最终决定。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，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发 Form I-862（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，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格受到影响。