JUL092025_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

案卷编号：38731988 日期：WLY 9, 2025

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）

申请人是一名机器学习工程师，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)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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 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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是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。该法第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] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 拟议事业（proposed endeavor）兼具实质价值和国家重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。同上。

[1] 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性质）。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为高级学位专业人士，但未能在Dhanasar分析框架下确立其资格。具体而言，他们认定，虽然申请人证明了其拟议事业的实质价值，但未能在第一项要件下显示其国家重要性。[2] 基于下述理由，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未显示其事业的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。据此，本办公室将驳回上诉。

申请人在机器学习和人工智能领域拥有超过六年的经验。其过往职位包括机器学习工程师和研究助理，在提出、原型设计、试点和投产各种机器学习、自然语言处理、基于分析的产品功能方面具有经验。

在其初始申请中，申请人表示其拟议事业是“推进和整合尖端人工智能（AI）技术以实现高效自然语言处理（NLP），从而促成AI技术的广泛采用，增强决策、促进创新并推动美国经济增长。”他表示计划“实施和完善最先进的自然语言处理和机器学习方法，构建生成式人工智能系统，用于创建高质量的企业营销内容，确保跨行业企业沟通中的适当性和尊重性。”他声称其研究将在各行业具有应用，包括医疗保健、电信和金融。申请人计划“在可预见的未来”继续推进其拟议事业，作为其目前受雇于[已隐去]的员工机器学习工程师。此外，他表示其研究将继续通过期刊和会议论文集中的同行评审出版物、专利申请和行业应用在该领域传播。

在回应SCOPS的补充证据请求（RFE）时，申请人表示计划将其研究组织为三个核心项目：洞察发现、领域适应和负责任AI框架。此外，他计划“寻求能够使[他]推进[其]研究并将其转化为有影响力的现实世界解决方案的职位”，并具体旨在“与专注于在特定领域内采用AI同时满足多样化客户需求的组织合作。”

在认定申请人未能在Dhanasar第一项要件下显示其事业的国家重要性时，SCOPS认定记录未显示申请人的事业将如何在其于Typeface.ai的就业之外对美国产生更广泛层面的影响。他们认定记录未显示申请人的事业将如何广泛影响该领域、增进社会福利或以其他方式具有国家或全球影响。SCOPS还认定申请人未证明其事业将具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区。

在上诉中，申请人主张SCOPS未充分参与或评估所有证据，他声称这些证据证明了其事业的国家重要性。具体而言，他指出其个人陈述和一封由[已隐去]撰写的信函——投资副总裁兼[已隐去]负责人

[2] SCOPS还认定申请人满足Dhanasar的第二项要件但未满足第三项要件。

[已隐去]——并主张，由于SCOPS未“充分参与”该证据，这反映了对全部提交证据的普遍未能评估，从而构成滥用自由裁量权。

经重新审查，并在仔细评估所有提交证据后，本办公室同意SCOPS的结论，即申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此未确立其国家利益豁免的资格。[3]

首先，本办公室不认可申请人关于SCOPS未考虑所有提交证据或以其他方式在Buletini v. INS, 860 F. Supp 1222, 1226 (E.D. Mich 1994)下滥用自由裁量权的主张。Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格的概念，也未暗示USCIS若未对每项证据提供个别分析即滥用自由裁量权。在其决定中，SCOPS引用了申请人的个人陈述和[已隐去]先生的信函。他们还讨论了申请人的拟议事业，并在得出结论时引用了记录中的具体信息和内容。在USCIS如本案中对申请提供了有理由的考量并作出充分认定的情况下，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也不要求其回应申请人提交的每一项证据。见，例如，Villegas Sanchez v. Garland, 990 F.3d 1173, 1183 (9th Cir. 2021)。

关于Dhanasar的第一项要件，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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找[拟议事业]的更广泛影响”，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内具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

在本案中，申请人未能履行其举证责任，证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。申请人强调AI和NLP研究的重要性，并在其申请中始终主张，像其研究核心那样的AI技术进步“显著降低美国的医疗保健成本，并且是国家商业活动的基础。”他声称其事业将直接促进美国经济安全、增强国家经济繁荣并提供“明确无疑的”重大积极经济效应。他还声称其拟议研究的益处将超越其雇主，“促进医疗保健和其他关键国家行业的关键节约。”

然而，记录未提供关于其具体研究活动的充分细节，也未提供支持其主张所需的聚焦程度或文件，即其拟议事业将在该领域、美国经济或国家产生达到国家重要性水平的此类更广泛影响。

[3] 虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项。

申请人的个人陈述仅提供了简短的、高层次的拟议项目概要，未提供关于其研究活动的具体细节，也未说明其特定工作将如何实现这些宽泛目标。例如，尽管申请人称其事业将通过“ 具备充足数据的适应方法 ”、“ 数据有限的适应方法 ”和“ 合成数据生成 ”来应对领域适应的挑战，但除这些概括性描述外，他几乎没有提供任何有意义的细节，以具体解释这些活动涉及什么、这些方法为何不同于或优于业内现有方法，或者其特定方法将如何产生所声称的国家重要性影响。

同样，申请人还宽泛地推测其方法“ 可使AI高效处理患者记录、汇总复杂信息并生成可付诸行动的洞见 ”，并估计这些创新通过更广泛的AI应用每年可节省200至3600亿美元。然而，他未充分描述这些计划中的方法是什么、他将如何实施这些方法以具体满足医疗行业的需求，也未以其他方式提供足够细节证明其事业将如何导致这些重大经济影响。我们还注意到，申请人的数字似乎基于美国国家经济研究局题为《人工智能对医疗支出的潜在影响》的文章，该文声称更广泛地采用AI可在医疗支出方面带来200至3600亿美元的节省。然而，这一一般性统计数据并不等同于申请人的事业会创造同样的影响。仅凭这些，申请人对其拟议研究项目的简短概要以及关于国家影响的宽泛主张，不足以确立其事业的国家重要性。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，我们强调，AI领域的整体重要性本身并不确立申请人拟议事业的国家重要性。申请人严重依赖AI领域的潜在益处及其与国家优先事项的一致性来主张其事业的国家重要性。他提交了各种行业文章和报告，讨论例如AI对经济和医疗的益处。他还指出诸如2023年《关于安全、可靠和可信地开发与使用人工智能的行政命令》等联邦举措。然而，这些一般性文章和报告未提及申请人或其拟议事业，也未以其他方式证明申请人的特定事业将如何产生国家重要性影响。尽管我们认可AI的价值以及先进技术对美国及其经济的积极益处，但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。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（规定在确定国家重要性时，关注点是“ 外国人拟从事的特定事业 ”）。申请人仍必须证明其事业在该国家重要性领域具有潜在预期影响。

申请人在上诉中主张，其研究将推进AI领域，并直接回应增强非结构化数据利用的需求，从而改善美国的医疗并推进美国疾病控制与预防中心和人工智能国家安全委员会等组织的优先事项。他还声称，其在领域适应方面的工作通过新颖的适应方法和合成数据生成应对数据有限相关的挑战，其关于负责任AI框架的研究改善了偏见检测和缓解，从而提高了关键领域的透明度和问责制。但，

他仍未解释其“新颖适应方法”或“新颖合成数据生成技术”是什么、涉及什么，或者其研究将如何优于市场上已有的做法。他未充分详述其拟议研究，以证明其将如何推进AI技术并对该领域产生足够广泛的影响，从而达到国家重要性的水平。

申请人也未解释其作为I I或另一家公司的工作人员机器学习工程师将开展的任何研究和未来工作，将如何产生超出其潜在雇主及其客户的影响，从而以与国家重要性相称的水平对AI领域、经济、社会福利或国家产生积极影响。例如，申请人指出其在l l的过往工作，并声称其研究成果最终促成了l I的开发，该产品被认定为2024年l l之一。然而，他提交的描述该产品的文章未具体提及他或参与开发该产品的个人。因此，尚不清楚申请人的研究在该_____的创建中发挥了什么具体作用，也未表明申请人未来的事业可能产生类似结果。

同样，尽管申请人声称其在l l的研究和创新将通过该公司广泛的合作伙伴关系、商业应用、专利创新和积极参与领先会议而在国家层面得到推广，但他不能依赖I I客户基础的全国覆盖范围、潜在影响力或创新来支持其关于其特定工作具有国家重要性的主张。我们注意到，“仅对特定雇主的益处，即使是具有全国足迹的雇主，也不足以与[申请人]的事业是否具有国家重要性这一问题充分相关。问题在于[申请人]能否证明……[该]个人事业将具有更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。”USCIS政策警报PA-2025-03，《国家利益豁免申请的第二优先资格》13（2025年1月15日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20250115-Employment-BasedNationalInterestWaivers.pdf。

申请人的支持信也未确立该事业的国家重要性。首先，就这些信件、申请人及记录中的其他证据强调申请人的技能、个人特质和过往成就而言，这些是Dhanasar第二项要件下的考量因素。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在根据Dhanasar第一项要件进行分析时，我们关注拟议事业本身。Id. at 889。尽管部分信件确实评论了申请人的工作，但它们在性质上基本是结论性的，未为其主张提供充分依据。例如，! I投资副总裁兼._____.I负责人提交了一封信，其中他赞扬申请人过往的工作以及代表公司以申请人作为其投资顾问身份所取得的成就——我们注意到，这并非本案中的拟议事业。先生接着声称，申请人作为顾问的贡献“直接促成了企业增长和新就业岗位的创造，体现了其工作在全国范围内的影响。”但他几乎没有提供额外的解释或佐证证据来支持这些宽泛主张。见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（规定“书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重”）。尽管该信可能支持申请人在担任投资顾问期间对l l及其客户的影响力和益处，但如前所述，这不是本案中的事业，本案事业涉及开发和实施AI和NLP技术。该信未谈及此处拟议的事业，也未以其他方式确立其影响。

益处，但如前所述，这不是本案中的事业，本案事业涉及开发和实施AI和NLP技术。该信未谈及此处拟议的事业，也未以其他方式确立其影响。

因此，目前记录未显示申请人拟议事业的任何预期益处将达到Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性水平。由于所认定的驳回理由对本上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于他是否已根据Dhanasar其余两项要件确立资格的其他问题和论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项要件所要求的国家重要性要素，他未确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权下应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或其他不可入境或可驱逐的外国人，可能因签发I-862表格《出庭通知》而依据该法第240条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其无法获得未来签证或其他移民福利。