JUN112025_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：38181238 日期：2025年6月11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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士的分类资格，但她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，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合 underlying 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、艺术或商业方面具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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（endeavor）既具有实质价值（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）。

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

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar第889页。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。同上。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响（potential prospective impact）。同上。

在初始提交中，申请人称其拟议事业是担任“NPI运营项目经理”并“通过开创高性能测试解决方案来创新半导体芯片测试”，其目标是“为最新一代DRAM器件在最高数据速率下实现无与伦比的信号完整性，服务于5G、AI、云计算、自动驾驶汽车、AR/VR以及高清晰度图形应用等技术”。她主张，其努力所带来的进步将“促进更高的产品质量和性能”，“增强半导体劳动力的技能和能力”，并“促进美国的经济繁荣”。

SCOPS发出补充证据请求（request for evidence），其中部分要求提供额外证据以证明申请人的拟议事业具有国家重要性。2 在回应补充证据请求时，申请人提供了一份更新的个人陈述，主张其拟议事业“是通过开发交互式项目管理仪表板来创新和增强半导体芯片测试领域”。她的贡献将“直接支持美国加强国内供应链、减少对外国制造商的依赖并保持全球技术领导地位的目标”。申请人未提供关于她将专注于的具体预期职业或拟议事业的进一步细节，以说明她在日常工作活动中将从事的工作性质。申请人也未提供详细描述，解释她将如何预期提供这些服务，并以文件证据支持。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免资格，因为她未满足Dhanasar三要件框架。关于第一项要件，SCOPS认定，尽管申请人已证明实质价值，但她未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的预期利益达到国家重要性的水平。

2 SCOPS还要求提供额外文件以证明Dhanasar第二和第三项要件。

在上诉中，申请人首先主张SCOPS采用的审查标准远比移民程序中通常使用的优势证据标准更为严格。EB-2移民分类的证明标准是优势证据。Chawathe 第375-376页。在提出SCOPS未正确适用该标准的主张时，申请人未确切解释该标准如何被错误适用。申请人笼统地主张，在认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性时，SCOPS错误适用了该标准。申请人未就记录或SCOPS的结论具体支持该主张。

申请人进一步强调了其为支持申请及回应SCOPS补充证据请求而提交的证据，并在上诉中坚持认为她已证明拟议事业的国家重要性。尽管我们未逐一讨论每一份证据，但我们已审查记录并考虑了申请人获得国家利益豁免的资格。

申请人在上诉中关于其EB-2分类资格的一般性异议，不足以推翻SCOPS基于申请人所提交证据得出的结论。申请人未在上诉中充分阐明SCOPS在认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性方面存在何种错误。尽管记录中的证据表明申请人拥有丰富经验，但记录未包含计划或其他说明，表明申请人“ 通过开发交互式项目管理仪表板来创新和增强半导体芯片测试领域 ”的事业将如何在 Dhanasar 框架第一项要件所设想的国家重要性层面上影响商业。申请人未在上诉中证明，她将该知识应用于“ 相关利益相关者，包括工程团队、项目经理和高管 ”的意图是一项将产生广泛影响的活动。

此外，我们注意到申请人提交的文章，涉及改善国家网络安全的重要性；加强半导体供应链；促进半导体研究、开发和生产；以及确保安全、可靠和可信的人工智能。申请人声称这些文章支持其拟议事业的国家重要性。国家重要性的认定并不聚焦于某一领域或行业的一般重要性，而是“ 聚焦于外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar 第889页。在此，这些文章均未提及申请人或其被分配的项目，也未涉及其具体拟议事业的潜在前瞻性影响。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。尽管申请人主张其事业将“ 在加强美国的经济实力和国际地位方面发挥关键作用 ”，并“ 也具有雇用美国工人和产生实质性经济影响的重大潜力 ”，但在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未表明申请人追求所导致的美国区域或国家经济利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。见同上。记录未提供足以说明申请人的

拟议事业如何足以在国家重要性相称的层面上影响美国利益或更广泛的相关行业。

关于申请人声称其过去在半导体测试和制造的技术与运营方面的经验使她“深刻理解半导体测试的复杂性以及高效项目管理的关键作用”，我们指出，尽管个人的经验、资格、贡献和成就是重要的，但它们在Dhanasar第一项要件的语境下是不适用的。申请人的专业经验通常与Dhanasar第二项要件相关——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但它们通常与Dhanasar第一项要件无关——即某一具体的、预期的拟议事业是否同时具有实质价值和国家级重要性。Dhanasar at 888-91。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们同意SCOPS的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业如何能够超越所称的利益相关者，以与国家级重要性相称的水平更广泛地影响该行业。申请人也未证明其特定工作提供了有助于行业进步的原创性创新，或对该领域具有更广泛的影响。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架第一项要件中的“国家级重要性”要素。

由于案卷中的文件材料未能确立其拟议事业的国家级重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决并非为其所达结果所必需的问题作出认定”）；see also 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项本应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。