OCT172025_02B5203 · 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：39909544 日期：2025年10月17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）

申请人是一名电信领域的电子工程师，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，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《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，认定申请人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。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3处于上诉审查之中。

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)。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，我们将撤回该决定，并将本事项发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

一、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持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了作为基础的EB-2分类资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

记录表明，申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 因此，有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。

申请人称其是一名电子工程师，“ 在电信、项目管理和无线网络优化领域拥有专业知识和28年经验 ”。他最初称其拟议事业“ 将涉及建立一家科技公司、开发一款软件解决方案，以及与中小型移动运营商建立战略合作伙伴关系……以改善无线网络质量、促进技术发展，并增强国家基础设施的韧性 ”。他进一步称其拟议事业是“ 通过利用简单网络管理协议（SNMP）和人工智能（AI）工具来监测、管理和预测未来网络行为，从而改善美国无线通信基础设施，进而提升网络效率、容量和可用性 ”。

在初次提交时，申请人提交了其简历、其教育和经验的证据，以及电信和项目管理方面的成就证书。他提交了关于美国无线基础设施和电子工程劳动力统计的文章和行业报告。申请人提交了一份陈述，描述其拟议事业并主张其符合国家利益豁免资格，以及推荐信和支持信。申请人还提交了一封来自一名电信专业人士兼前同事的意向书，表明有意就申请人的拟议事业与其合作。

经初步审查后，SCOPS发出补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试确立其符合国家利益豁免资格，包括对拟议事业更详细的描述。申请人对RFE的答复包括一份额外的个人陈述、一份商业计划和商业登记文件、一封专家意见书、额外的支持信，以及额外的文章和行业报告。

[1] 参见 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）。
[2] 记录表明，申请人持有相当于美国工程学学士学位的外国学位，并在电信领域拥有超过五年的学士后逐步提升经验。

在答复RFE时，申请人对其拟议事业提供了以下额外描述：

我的拟议事业是开发和实施AI驱动的电信解决方案，以优化移动网络效率、增强网络安全，并扩大美国各地服务不足地区的连接性。我将利用简单网络管理协议（SNMP），并设计部署一套先进的AI驱动的自组织网络（SON）系统，以自动化网络部署、优化频谱利用，并通过实时威胁检测和自动化响应机制来强化移动网络安全。

I_____大学经济学教授Dr._____在其专家意见书中描述了申请人的拟议事业。Dr._____指出：“ [申请人]打算建立一家专注于电信网络优化的技术咨询与创新公司。他的服务将使移动网络提供商能够为客户提高网络速度，并在全国范围内提供高性能移动网络的可用性…… ”

申请人为其注册于怀俄明州的公司!_____LLC提交的商业计划称，申请人“ 致力于通过开发AI-DANI这一专有软件解决方案，实现美国各地移动电信基础设施的现代化并保障其安全 ”。申请人还提供了其公司软件产品AI-DANI（人工智能驱动的动态自适应网络智能）的描述。

在审查申请人的RFE答复后，SCOPS认定申请人提交了充分证据，证明其拟议事业具有实质性价值。然而，SCOPS认定，在答复RFE时，申请人“ 引入了新的拟议事业 ”，而该事业未在初次申请中提出。具体而言，SCOPS称，在初次申请中申请人提议建立一家科技公司，而在答复RFE时申请人“ 引入了其设计和部署名为[AI-DANI]的专有系统的事业 ”。SCOPS认定，申请人“ 未能克服这一问题，即其科技业务的证据在提交申请后实质性地改变了拟议事业 ”。

SCOPS进一步认定，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，或权衡之下豁免工作要求、并因此豁免劳工证将有利于美国。然而，SCOPS未详细讨论Matter of Dhanasar框架的三个要件中的任何一个，也未对记录中的证据提供分析。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张SCOPS误解了拟议事业的扩展细节，并对存在任何实质性改变提出异议。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据标准证明其值得获得国家利益豁免。

基于我们对记录的重新审查，我们认定，答复RFE时提交的证据不构成对拟议事业的实质性改变。相反，所提供的文件

是为了进一步记录和解释申请人如何基于初次提交中所讨论的拟议事业的性质而符合国家利益豁免资格。

如上所述，在初始提交时，申请人（Petitioner）称其拟议事业“ 将涉及设立一家科技公司[并]开发一款软件解决方案 ”以提高美国电信效率（着重号为后加）。在RFE回复中，申请人就其拟议事业提供了更多细节以及支持性书面证据，包括一份商业计划书、公司注册文件、对其所开发软件产品（AI-DAN!）的描述以及一封专家意见书。尽管申请人在初始提交中未指明其科技公司或软件解决方案，但在RFE回复中提交的额外细节和支持性证据将该指明为l lLLC，将软件解决方案指明为AI-DANI。SCOPS未解释为何指明申请人计划中的这些组成部分构成对拟议事业的实质性变更。审理人员必须充分解释拒绝申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并为我们提供有意义的 appellate review 机会。Cf Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定移民法官必须充分解释拒绝动议的理由，以使答辩人有有意义的机会对上诉裁定提出质疑）。

由于SCOPS错误地认定申请人的RFE回复实质性改变了拟议事业，其未分析或讨论记录中的证据以及该证据是否证明申请人符合国家利益豁免资格。因此，我们将撤销SCOPS的决定，并将该事项发回重审以作出新决定。在发回重审时，SCOPS应全面完整地分析申请人具体的拟议事业，并裁定其是否具有国家重要性、其是否处于有利地位推进拟议事业，或者总体权衡下，豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）是否有利于美国。如果SCOPS认定申请人不符合Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中规定的国家利益豁免要求，该决定应充分解释不符合资格的理由。

III. 结论

基于上述理由，我们撤销SCOPS的决定并将该事项发回重审，以便SCOPS裁定申请人是否已作为自由裁量事项确立国家利益豁免资格。SCOPS应适当适用Dhanasar分析框架的全部三项要件，以裁定申请人是否已确立豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。SCOPS可要求提供其认为与新裁定相关的任何额外证据，我们不对本事项的最终处理发表意见。

裁定：决定被撤销。该事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。