APR022025_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：36606888 日期：2025年4月2日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人代表受益人（一名产品经理）寻求就业类第二优先（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》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所需职位邀请、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。

一、法律

为符合基础 EB-2 签证分类，申请人必须证明受益人是在科学、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。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明受益人符合基础 EB-2 分类的资格，则申请人必须进而证明受益人值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的裁量性豁免。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）可作为裁量事项1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

受益人于2019年从I[已隐去]获得整合营销传播硕士学位。他于2022年获得非移民 H-1B 身份，并自2023年起受雇于申请人担任产品经理。其拟议事业是利用先进的云服务、机器学习（ML）、人工智能（AI）和技术，为申请人的[已隐去]优化用户体验。

审理主任认定受益人符合基础 EB-2 签证分类的资格，作为高级学位专业人士。然而，审理主任认定，尽管受益人的拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明该拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。审理主任还认定受益人处于有利地位以推进其拟议事业，但权衡之下，豁免职位邀请要求不会有利于美国。在上诉中，申请人提交了书面论证意见并重新提交了基础案卷。2 据申请人称，审理主任因忽视证据而犯错，且未适用优势证据标准。

为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，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。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经重新审查，本办公室认定审理主任在认定申请人未能以优势证据证明受益人的拟议事业具有国家重要性时，已适当评估了证据。

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的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室指出，在评估国家重要性时，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且 “ [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。 ” Id at 890。本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他实质性积极经济影响，

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裁量性质）。
2 下级案卷包括：一份书面论证意见；备忘录；受益人的学历文件、简历和工作样本；公司文件，包括与游戏业务板块、数据和销售相关的文件；强调技术、AI 和视频游戏领域 STEM 工人短缺的文章；专家意见书；支持信；关于政府优先考虑人工智能安全发展的文件；申请人持有或申请的美国专利。

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。

据申请人称，下级案卷包含了大量讨论，说明受益人的拟议事业将如何支持其运营，从而为美国经济贡献可观收入，并维持其作为游戏和娱乐行业领导者的国内和国际地位。然而，审理主任认定申请人的证据未能证明申请人运营的经济影响将归因于受益人的拟议事业。本办公室同意审理主任的认定，即下级证据未能证明受益人的事业具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他实质性积极经济影响，从而达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。

根据申请人在下级提交的备忘录，其收入达数十亿，直接惠及美国和全球经济，其在游戏领域的进步和创新只会继续扩大其收入机会。申请人解释称，受益人的拟议事业直接有助于申请人运营的持续利润和效率；有助于传递买家信心以增强游戏体验；并有助于激发买家对多人在线游戏内容和体验的云游戏流媒体的参与、热情和信心。为支持其主张，该备忘录引用了两位行业专家3和两位其员工的信件。2024年8月的行业专家信，以及申请人的员工信——一封由监督受益人工作的高级经理于2024年5月出具，另一封由其直接主管、产品管理经理于2024年8月出具——均描述了受益人对申请人产品的贡献。他们描述了受益人将如何帮助公司保持竞争力、优化其技术产品开发，从而最大化收入机会。本办公室也认可申请人的公司文件、文章和行业信件，其中描述了其收入和對游戏行业的贡献。然而，仅对特定雇主的利益，即使该雇主具有全国足迹，与个人事业是否具有国家重要性的问题也不具有充分相关性。一般见 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（作为指导，提供分析国家重要性时应考虑的因素）。问题在于申请人能否证明受益人的个人事业将产生更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众。Id。在此，备忘录、信件或其余案卷均未提供任何财务分析或细节，支持受益人在其拟议事业中执行的具体职能和任务如何影响申请人的收入，以致其具有“雇用美国工人的显著潜力”或“其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

申请人还主张，下级案卷强调了受益人拟议事业整合先进计算和机器学习的关键重要性。

3 2024年2月的行业专家信讨论了申请人的业务运营以及其软件工程师如何推进申请人的软件工程事业。该信未提及受益人的拟议事业，因此不能支持其具有国家重要性。

数字娱乐行业内的技术，并指出受益人在促进消费者行为和体验分析、加强数据安全以及提升性能优化方面的作用，这些技术“可以应用于数字娱乐行业之外的多元行业领域”。据申请人称，其还提交了证据，证明美国政府对使用AI和ML技术以促进电子商务、推进美国在关键和新兴技术领域能力的兴趣。审理主任认定，申请人未提供充分证据证明拟议事业将对申请人及其客户之外产生影响，从而更广泛地推动云服务、ML和AI领域的发展。我们同意。

我们承认受益人的工作涉及许多重要领域，如ML和AI，并认可所主张技术创新的价值以及科学、技术、工程或数学（STEM）相关专业的重要性。然而，仅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。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889（在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或专业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”）。

此外，我们审查了记录，包括2024年8月的行业专家信函和员工信函，其中例如描述了受益人开发的软件如何提高速度、效率并使申请人的用户平台更加友好，以及他在云驱动平台上的工作如何基于用户行为推广功能，包括一种增强网络安全的现代认证方法，并且申请人已使用该平台吸引数百万用户。然而，申请人未证明技术进步可直接归因于受益人作为产品经理的特定角色。如行业专家信函和员工信函所述，受益人是作为团队的一部分工作，例如与其他产品经理、高级经理和工程师一起。这里的问题不是申请人创新的更广泛影响或其产品被行业潜在利用的问题，而是受益人作为产品经理的具体拟议工作的潜在预期影响。4

此外，记录未充分证明受益人为申请人所做的工作将与领域共享，从而对申请人雇主及其客户之外产生重大影响。例如，记录显示申请人已就受益人和若干其他发明人参与的功能和技术获得专利，并另有一项专利待批。此外，受益人的主管描述了其所从事工作的保密性质，且记录未描述拟议的推进技术的工作将如何如申请人所称“在数字娱乐行业之外的多元行业领域”共享，从而在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。Id at 890。

4 在上诉中，申请人主张审理主任危险地得出结论，认为一名工程师不可能对国家产生影响。就申请人所指而言，审理主任认定申请人“未确立作为一名云服务、机器语言和人工智能产品经理”的拟议事业将如何具有国家重要性。我们将审理主任的决定解释为：申请人未履行其举证责任，以确立受益人工作的预期影响将达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

最后，申请人还主张其提交了大量证据，证明受益人的事业有助于推进美国吸引和留住STEM工作者的利益，鉴于这些领域合格工作者短缺，这一点至关重要。然而，所称的职业或职业技能短缺并不使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工作者短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

基于上述理由，申请人未确立受益人拟议事业的国家重要性。由于所认定的驳回理由对上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人就受益人在Dhanasar第三项要件下的资格提出的其余论点。参见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“ 纯咨询性认定 ”）；另参见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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未确立Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，其因此未确立受益人符合资格或有资格作为自由裁量事项获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。