APR072025_07B5203 · 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：36915749 日期：2025年4月7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）

申请人寻求以员工机器学习工程师职位永久雇用受益人。申请人请求将其归类为持有高级学位的专业人士，属于基于就业的第二优先（EB-2）移民类别，并请求豁免与该类别相关的职位offer要求。参见《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，认定尽管受益人符合作为高级学位专业人士的EB-2类别资格，但申请人未能证明豁免所需职位offer、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提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明受益人符合基础EB-2签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的外国人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明受益人符合基础类别的资格，申请人随后必须确立符合“国家利益”的酌情豁免职位offer要求的资格。同上。

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依据框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 参见 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酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该外国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offer要求将有利于美国。
-

同上。

二、分析

审理主任否决了该申请，认定尽管受益人符合作为高级学位专业人士的EB-2类别资格，但申请人未能证明豁免劳工证和职位offer要求符合国家利益，因为其未能确立符合Matter of Dhanasar所述三项条件中任何一项的资格。在上诉中，申请人对审理主任的认定提出异议，并主张符合Dhanasar全部三项条件的资格。

记录支持审理主任的认定，即受益人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2类别资格。因此，唯一剩余的问题是申请人是否已依据Dhanasar框架确立酌情豁免劳工证和职位offer要求的资格。

Dhanasar第一项条件，即实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该人在该职业内具体拟从事何种工作的细节。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一个职业，但拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该人将从事的工程领域，而非仅列出工程师的职责和责任。同上。

申请人是一家领先的视频游戏和流媒体娱乐平台提供商，其称受益人的拟议事业将涉及他继续担任员工机器学习工程师。其对拟议工作的描述如下：

……拟议事业侧重于设计、开发和实施可扩展的机器学习（ML）和人工智能（AI）模型及网络安全防护，以识别、分析和处理[申请人]游戏和流媒体服务中的用户安全问题。具体而言，[受益人]专长于实施基于AI和ML的解决方案，包括保护未成年儿童的孩子安全模型、保护玩家免受垃圾信息、仇恨言论和欺凌的内容安全解决方案，以及保护[申请人]平台和流媒体服务免受网络攻击的平台安全功能。

申请人主张受益人的工作有潜力通过保护数字空间、保护用户免受网络犯罪、剥削、欺凌及其游戏和流媒体平台上的其他形式骚扰，广泛增进社会福利。其强调这些平台拥有

全球估计1.2亿用户（其中美国3000万），因此该事业将产生深远影响。申请人进一步主张，受益人的工作有潜力被其他公司采用，从而可能在游戏行业、数字娱乐领域以及“可能所有其他利用在线平台允许用户互动和讨论的行业”产生国家甚至全球影响。最后，申请人强调该事业有潜力带来可观收入，并通过增强美国在关键和新兴技术（CET）方面的能力来推进美国政府的重大利益。

在论述拟议事业的实质价值时，审理主任的决定作出了相互矛盾的认定。具体而言，审理主任在决定第3页认定“申请人未能证明拟议事业具有实质价值”，但在下一段中却称“USCIS已认定受益人的事业具有实质价值”。经对记录的重新审查，本办公室认定申请人已以优势证据证明受益人的拟议事业在商业和技术领域具有实质价值。

审理主任审查了为确立拟议事业国家重要性而提交的证据，其中包括推荐信、专家意见书、行业和媒体报道、申请人的公司报告以及受益人工作成果的证据等。2 在考虑这些证据后，审理主任认定记录未能确立受益人拟议事业的国家重要性，因为其未显示该事业将如何充分延伸至申请人及其客户之外，从而对其领域产生更广泛影响。因此，审理主任认定申请人未能证明拟议事业将在与美国国家重要性相称的水平上对美国经济、申请人所在行业、社会福利或其他美国利益产生影响。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了法律审查标准，并忽视了证明符合Dhanasar框架资格的具有证明力的证据。其坚持此前提供的证据已确立受益人工作的更广泛影响，包括可归因于其事业的积极社会影响、AI、ML和网络安全技术用于检测网络攻击和其他恶意内容的广泛行业采用潜力，以及该事业与有关STEM工人和CET的国家政府倡议的一致性。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其主张“更有可能为真”或“很可能为真”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下满足举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录的重新审查，本办公室认定申请人未能以优势证据证明受益人的拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。

在Dhanasar中，本办公室认定，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于

2 尽管本办公室不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

“外籍人士拟从事的具体事业。”26 I&N Dec. at 889。因此，我们“寻找更广泛的影响”该拟从事的事业。就此而言，我们注意到“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。”Id. 因此，问题不在于AI和机器学习技术、网络安全领域，或游戏与数字娱乐产业是否属于具有国家重要性的领域。相反，申请人必须证明具体拟从事事业的国家重要性，该事业涉及受益人以员工机器学习工程师职位继续为申请人工作。

正如申请人所指出的，USCIS认识到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，特别是当其专注于关键和新兴技术，或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域时。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。一些旨在推进STEM技术和研究的拟从事事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅与美国科学和技术利益相关具有实质价值，而且可能具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Id.

因此，我们认可受益人用于增强申请人游戏平台和流媒体服务安全与保障的AI和ML技术的价值。记录中还包含表明这些特定领域缺乏合格STEM工人的证据。然而，仅仅在STEM领域工作，或从事全国性劳动力短缺的职业，不足以确立拟从事事业的国家重要性。虽然申请人提交了证据，如行业和媒体报道及文章，解释受益人专业领域的实质价值，但这些证据不足以证明受益人在申请人处的就业将如何产生所需更广泛的影响，以显示拟从事事业的国家重要性。

同样，申请人不能通过依赖其自身在其领域的显赫地位和声誉来履行证明拟从事事业国家重要性的举证责任。申请人相当强调其行业领先地位，并暗示，基于其运营的庞大规模，其在STEM职位上的大多数工程和其他员工从事满足Dhanasar第一项条件的工作。在Dhanasar中，我们强调，虽然STEM教育领域可能具有国家重要性，但课堂上STEM教师的职责不一定具有国家重要性，因为教师活动所产生的影响不会充分延伸到坐在其课堂上的学生之外。参见 26 I&N Dec. at 893（指出“[w]hile STEM teaching has substantial merit in relation to U.S. educational interests, the record does not indicate by a preponderance of the evidence that the petitioner would be engaged in activities that would impact the field of STEM education more broadly.”）。同样，在此，记录未确立受益人作为员工机器学习工程师的职责将在申请人及其客户之外更广泛地影响游戏或数字娱乐产业。Id.

申请人提交了两封专家意见书以支持申请，两封均涉及Dhanasar框架的第一项条件。两封信均部分关注申请人的产品和运营如何影响经济及其所在行业。然而，两封信均未提供

充分支持以认定受益人继续担任员工机器学习工程师的具体拟从事事业将对国家经济、网络安全领域、AI和机器学习技术的进步、游戏产业或其他美国国家利益产生可证明的影响。

第一封专家意见书来自O大学的一位教授，完全未提及受益人或其拟从事事业，而是一般性地提及“软件工程师”职位。3 该信关注申请人在游戏产业的显赫地位，以及美国在人工智能和网络安全领域的一般利益。该教授得出结论，基于关于申请人及其运营的信息以及“公司工作对美国的重要价值和国家安全重要性”，他可以“明确声明[申请人]担任软件工程师职位的员工的拟从事工作……对公司具有实质价值和重大国家重要性。”

第二封专家意见书来自~----------~的一位教授。他意见认为，受益人“设计、开发和实施旨在扩展内容审核和网络安全控制的AI驱动解决方案的拟从事事业显然具有国家重要性……因为它将推进美国在经济、技术竞争力、信息安全和公共安全方面的国家利益。”然而，作者主要从受益人对推进申请人自身技术的贡献角度讨论其工作，并将受益人工作的国家重要性归于申请人，而非受益人的具体拟从事事业。例如，该信指出，“作为视频游戏行业的长期领导者，[申请人]在推动该领域技术进步和创新以及确保美国游戏工作室在高价值全球市场中的竞争力方面发挥关键作用。”他得出结论，受益人的事业将“促进美国在增强对CET的利用和理解方面的国家利益，由一个技术领域的主要经济驱动者和竞争者推动。”

两封专家意见书关于拟从事事业国家重要性的主张均回溯至申请人自身在游戏行业的声誉，以及软件部门、网络安全和游戏对美国经济和其他国家利益的重要性。然而，申请人不能通过依赖其在对美国经济或技术利益重要的行业中的领导地位来确立受益人具体拟从事事业的国家重要性。使特定雇主受益的工作，即使是具有全国或全球足迹的雇主或行业领导者之一，也不足以基于其潜在预期影响确立任何特定员工的具体事业具有国家重要性。因此，申请人在上诉中声称受益人的事业“基于其对[公司]的影响具有国家重要性”不具有说服力。为履行其举证责任，申请人必须超越解释受益人的工作如何使公司受益，或申请人自身如何使其行业或美国经济受益。相反，它必须表明该领域或行业中任何潜在的经济、社会、技术或其他更广泛影响将归因于受益人的个人拟从事事业。申请人未作出此类证明。

3 该信指出，“软件工程师”包括“专注于测试、QA、数据基础设施和/或安全的专家以及专注于AI的软件工程师。”

除专家意见书外，申请人还提供了来自C-L-（机器学习工程经理）和C-Y-（机器学习负责人）的信件，二人均曾监督受益人的工作并熟悉公司的AI和机器学习技术。这些信件详细描述了受益人在其领域的特定技能和专长，并表明他是一名有价值的员工，基于其职位预计将为申请人推进其游戏和流媒体服务的整体努力做出贡献，包括这些服务的安全性、保障和完整性。例如，Y-先生在信中指出，受益人对组织的一项关键职能做出贡献，且该职能“对我们维持行业卓越地位的能力至关重要”。然而，如前所述，为特定公司开发特定技术的员工不能基于该技术仅对公司及其客户有益的证据来证明国家重要性。此外，申请人不能仅依赖其在该领域的地位、其大市场份额或其广泛客户群，并声称基本上其所有工程师和其他STEM工人（据申请人称该群体包括“数千名工人”）从事满足Dhanasar第一项条件的国家重要性工作。

受益人经理们的推荐信还包含关于其个人工作当前和潜在更广泛影响的断言。Y-先生在信中观察到，大多数顶级科技公司（如申请人）利用AI和机器学习技术来打击网络骚扰、欺凌和网络攻击，并指出全行业都在努力提升这些技术的效率和能力。他提到受益人参与了Tech Coalition——一个包含多家美国主要科技公司的行业协作组织——并出席了一次会议，在会上他分享了“从其工作中获得的见解”，但他未进一步详述这些活动。

虽然受益人可能作为其在申请人处职责的一部分参与了一些协作努力，但Y-先生的推荐信所归因的对更广泛领域的影响程度尚未得到其他证据的充分佐证。例如，其信函称受益人“已为检测有害内容设定了可被全球平台采用的新标准”，并断言此类创新“必将导致在美国AI开发、网络安全……领域创造新的就业机会，并对国家经济产生积极影响”。然而，记录并未阐明或记载这些“新标准”是什么，也未包含证据表明此类标准已经或将会被传播供行业内其他公司使用，从而可能产生所声称的深远行业和经济影响。Y-先生进一步表示，失去受益人的专业知识将扰乱“依赖其技术领导力的关键伙伴关系和协作”，并“阻碍AI和机器学习技术的未来进步”。然而，申请人未提交证据表明受益人在某一特定行业伙伴关系或协作中发挥主要领导者作用，也未以其他方式表明其作为职员机器学习工程师的职责使其对美国人工智能技术的未来进步至关重要。

在其推荐信中，L-女士称“受益人促成机器学习和人工智能技术进步的商业影响对全国乃至更广泛地区的公司将是不可避免的”，并表示其经验“不仅对申请人至关重要，也促进了美国国家利益”。她指出受益人“传播了娱乐行业所需重大改进的意识”并“激励了其他研究人员和开发者”，但为其结论——即其

拟议的继续在申请人处工作的 endeavor 将产生所声称的“ 不可避免的 ”国家影响——提供的依据不足。

L-女士的信还概述了受益人在申请人任职期间共同署名的四项待决美国专利申请，指出这些“ 新颖贡献……可被全球各行业的公司利用 ”。如所述，这些专利申请涉及的游戏功能似乎与受益人拟议的 endeavor——设计和实施基于AI和ML的网络安全保护以解决申请人游戏和流媒体服务中的用户安全问题——无关。无论如何，申请人未通过相关证据表明，行业对采用可具体归因于受益人的技术存在广泛兴趣，也未表明其当前或未来为申请人所做的工作将对行业内其他类似技术的发展产生与国家重要性相称的影响。

最后，申请人未表明受益人继续其作为职员机器学习工程师的拟议 endeavor 如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来实质性的积极经济影响。申请人主张其在游戏行业的地位及其高收入水平确立了该 endeavor 的国家重要性。然而，申请人未充分解释或证明仅受益人的就业将如何产生任何预计的经济影响或以表明国家重要性的水平创造就业。在上诉中，申请人未直接处理此问题，且先前提交的陈述和证据未充分解释或证明受益人持续就业可能产生的任何潜在或预计经济影响。缺乏此类证据，记录未表明受益人拟议 endeavor 给美国区域或国家经济带来的任何利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。26 I&N Dec. at 890。

基于上述理由，我们认定申请人未表明受益人的拟议 endeavor 具有Dhanasar分析框架第一项要件所要求的国家重要性。

申请人必须满足Dhanasar分析框架的全部三项要件，才能确立国家利益豁免的资格。由于申请人未证明第一项要件下的资格，我们无需触及并因此保留其关于Dhanasar第二和第三项要件下资格的其余论点。See 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“ 纯咨询性认定 ”）。

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，其未确立受益人符合资格或以其他方式在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。