JAN232025_04B5203 · 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：36617675 日期：2025年1月23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，并寻求对此EB-2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)。

内布拉斯加服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请（job offer）、并因此豁免劳工证（labor certification）将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为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能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(A)条。若申请人确立基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得行使裁量权，豁免工作要求，以符合“ 国家利益 ”。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，若申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）兼具实质价值（substantial merit）与国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及

[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裁量性质）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

审理主任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，本办公室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。

提交申请时，申请人在 担任软件与系统级芯片（System on Chip）架构师。[2] 他表示，该职位的主要职责“包括视频硬件与软件架构、CPU架构、Linux与实时操作系统架构、自动驾驶车辆系统软件架构与设计。”[3]

申请人表示其拟议事业涉及“自主系统（Autonomous Systems）这一专业领域”。他表示“他计划通过推进自动驾驶与驾驶辅助领域的架构与开发来推进其事业”。申请人最初提供了一份个人陈述，说明他打算“继续从事自动驾驶车辆系统及其子系统的工作，例如汽车系统级芯片设计、传感器视频与光路以及自主嵌入式系统架构”。他进一步主张：

我在设计计算能力强大的硬件、集成新传感器以及专注于失效安全（fail-safe）运行方面的工作，直接旨在降低事故发生的可能性，从而保护公共健康。

我计划通过专注于更小晶体管技术上的芯片架构来促进美国的国家利益。……我计划从事安全软件概念定义的工作，该概念将补充系统的安全硬件特性……我的网络安全重点将超越MIPI协议，涵盖其他车内通信协议，例如以太网。该领域在车辆中具有挑战性，因为流量带宽不断增长、对MACsec和IPsec等安全协议的持续需求以及汽车限制（例如低延迟和CPU负载）。我计划为这些用例从事硬件/软件架构解决方案的工作……此外，

[2] 由于申请人申请豁免工作要求，其无需拥有来自特定美国雇主的工作邀请。但是，本办公室将考虑有关其职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定拟议事业是否符合Dhanasar框架的要求。

[3] 记录包括一封2024年2月来自 执行副总裁的信函，其中写明：“[申请人]自2022年4月1日起受雇于 ，担任平台 组首席工程师兼高级硬件架构师。[申请人]告知我们，他打算搬迁……至美国……并在美国继续为 工作……我们能够以相同职位向其提供工作邀请，隶属我们的美国法律实体 。”

我还将探索新一代基于以太网的汽车视频传感器。这项工作将包括概念验证、集成和新的系统架构。

在回应审理主任的补充证据要求（request for evidence）时，申请人表示：

我计划通过专注于SAE 5级车辆的硬件和软件架构来促进美国的国家利益……我计划从事新一代芯片的工作，该芯片能够处理比2-4级车辆多得多的传感器（例如摄像头、激光雷达和雷达）带宽。我计划增加对基于汽车以太网的传感器的支持，这将降低成本并简化自动驾驶车辆系统。……我计划为这些用例从事嵌入式硬件引擎的工作，这将保护驾驶员免受网络攻击。

我计划将安全努力扩展至汽车显示器——信息娱乐系统、电子后视镜等。
申请人的上诉材料包括有关 系统级芯片及 其高级驾驶辅助系统（ADAS）、其与 自动驾驶功能的合作，以及其与 和 在ADAS方面合作的信息。

A. 实质价值与国家重要性

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, 26 I&N Dec. at 889。事业的实质价值可在商业、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。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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。同上，第889页。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。审理主任认定申请人未能证明其拟议工作的潜在预期影响。[4]

在上诉中，申请人主张审理主任的决定忽视了2022年1月USCIS关于拥有高级科学、

[4] 审理主任指出，申请人未能证明其拟议事业将“产生超出您对个人雇主所作贡献的影响或利益”。

技术、工程和数学（STEM）学位者寻求国家利益豁免的政策更新。[5] 尽管该政策更新解释了Dhanasar框架如何适用于STEM毕业生和创业者，但申请人仍必须满足Dhanasar中规定的三项要件，以确立USCIS豁免工作要求、并因此豁免劳工证符合国家利益。本办公室同意申请人的拟议事业涉及STEM技术，并且相对于美国科学和技术利益具有实质价值，但他还必须证明其事业具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。

申请人提交了关于确保美国在自动驾驶汽车技术领域领导地位的重要性、自动驾驶汽车的进步、自动驾驶市场、支持国际教育、维持我国在科学技术领域的领导地位，以及驾驶辅助技术及其安全潜力的文章。记录中还包括关于美国关键和新兴技术、在自动驾驶汽车领域开发软件的安全关切和挑战、美国交通部（USDOT）与自动驾驶汽车相关的计划和角色、片上系统、联邦公路管理局的战略目标和计划、USDOT的安全系统方法，以及拜登-哈里斯政府吸引STEM人才行动的信息。6 申请人主张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侧重于某一领域或行业的一般重要性，而是“ 侧重于外籍人士拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，没有任何文章提及申请人或其计划的项目，也未以其他方式论及其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人还主张，审理主任的决定未对A-K-、J-G-、C-E-、L-S-、E-K-、D-R-和R-W-的支持信提供“ 任何实质性分析 ”，这些支持信主要讨论申请人的软件和硬件架构及开发能力和经验。申请人在其领域的技能、知识和先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

关于申请人拟议事业的预期影响，C-E-断言申请人在“ 自动驾驶汽车领域未来作出贡献的前景是巨大的 ”。此外，L-S-主张申请人“ 无疑将继续为自动驾驶汽车的进步作出重大贡献 ”。同样，D-R-表示相信申请人“ 在美国的持续工作将对该国自动驾驶汽车领域的技术进步和竞争优势作出重大贡献 ”。类似地，A-K-认为申请人“ 持续的工作将继续为我们行业的增长和创新作出重大贡献 ”。此外，R-W-指出，申请人“ 与自动驾驶汽车和高级驾驶辅助系统中安全通信和控制协议架构相关的工作将有助于创建更安全的交通，并提高全国范围内使用的自动驾驶汽车的可靠性和安全性 ”。

5 申请人于2010年从_____获得计算机科学理学硕士学位。然而，申请人的教育是Dhanasar第二项要件下考虑的因素。Id. at 890

6 关于Dhanasar的第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质性价值又具有国家重要性。See generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

虽然申请人拟议的事业有助于其雇主及其业务合作伙伴的硬件和软件架构项目，但他未提供证据证明其拟议工作将以表明国家重要性的程度影响其行业或领域。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。来自A-K-、J-G-、C-E-、L-S-、E-K-、D-R-和R-W-的信件未包含足够的信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明申请人具体拟议的工作在其领域或行业中具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。仅向特定雇主及其业务合作伙伴提供的利益，即使该雇主具有全国性足迹，也不足以与某人的特定事业是否具有国家重要性的问题相关。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，理由是其有助于自动驾驶汽车和驾驶辅助技术。他声称其事业改善了道路安全和车辆技术，因而具有国家或全球影响。申请人进一步主张，即使他“为一家公司工作，他也在为改善交通安全这一总体目标作出贡献”。虽然I I向多家汽车制造商提供自动驾驶和驾驶辅助技术，但申请人未证明I !技术进步将归因于其作为软件和片上系统架构师的角色，且达到其具体拟议工作具有国家重要性的程度。申请人未表明其事业将在其为l l及其业务合作伙伴的硬件和软件项目之外，在其领域或行业中产生更广泛的影响。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其雇主提供硬件和软件架构服务，但他未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未表明其具体拟议事业将充分延伸至其雇主及其业务合作伙伴之外，以与国家重要性相称的水平影响其领域、汽车行业、美国公共安全或我国经济。

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，或以其他方式对我国产生实质性积极经济影响。在没有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，记录未表明申请人项目对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。

申请人未确立其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、具有其他实质性积极经济影响、在其领域内具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar的其余要件

由于记录中的文件未确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未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，我们无需触及、因而保留对Dhanasar框架第二项和第三项要件下其资格的认定。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“ 纯粹咨询性认定 ”）。

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，我们认定其未确立有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。