MAR102025_01B5203 · 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：36222829 日期：2025年3月10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）

申请人代表受益人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士，并寻求对该分类所附职位offer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，认定尽管受益人是高等学位专业人士，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提交本办公室进行上诉审查。

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，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签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明受益人符合基础分类的资格，申请人随后必须证明有资格获得对职位offer要求的自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。同上。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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：

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授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上，第889页。

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等学位专业人士的EB-2分类资格，但申请人未能证明豁免职位offer和劳工证要求符合国家利益，因为其未能证明符合Dhanasar任一要素下的资格。在上诉中，申请人质疑审理主任的认定，并主张符合Dhanasar全部三个要素下的资格。

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即受益人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格。因此，唯一剩余的问题是申请人是否已证明有资格获得Dhanasar框架下对劳工证和职位offer要求的自由裁量豁免。

Dhanasar第一要素——实质价值和国家重要性——聚焦于该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. 第889页。事业的 merit 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；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体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，工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个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。

申请人称，拟议事业是受益人作为高级站点可靠性工程师为申请人工作。在该职位上，受益人将利用云计算、计算架构、超级计算、数据分析和数据处理来设计、开发和实施基于云的架构，使申请人的游戏和流媒体服务能够从任何地点、按需、安全可靠地访问。申请人主张，受益人的工作职责将为遍布不同地理位置的数百万[已隐去]用户提供可靠且安全的用户体验，这将带来可观收入，并通过增强美国在关键和新兴技术（CET）方面的能力来推进关键的美国政府利益。审理主任认定拟议事业在Dhanasar框架下具有实质价值。本办公室同意。

在认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性时，审理主任判定申请人未能表明拟议事业的影响将“充分延伸至[申请人]之外，从而对其领域产生更广泛影响”，且记录未能证明受益人的工作将在与国家重要性相称的层面上影响美国利益或更广泛的行业。审理主任考虑了行业

报告、文章和讨论人工智能、国家安全、研究及技术的文件；然而，审理主任认定，尽管这些文件确立了这些领域的重要性及事业的实质价值，但信息并未涉及受益人在其将从事的领域或行业中的贡献达到与国家重要性相称的层面。审理主任考虑了拟议事业涉及STEM或CET这一事实，这些领域被美国政府确定为优先地位。然而，审理主任解释称，仅仅因为拟议事业属于STEM或CET领域，本身并不能确立事业的 national importance。审理主任考虑了申请人关于美国工人短缺的主张，但指出美国劳工部实施劳工证和职位offer程序的法规已处理劳动力短缺问题，因此劳动力短缺与Dhanasar第一要素分析无关。最后，审理主任考虑了[已隐去]一位教授提供的专家信函，但认定该信函不支持拟议事业的国家重要性，因为教授的信函聚焦于申请人的重要性，而非受益人的拟议事业。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了国家利益豁免申请中所使用的标准，并忽视了“ 关键证明性证据 ”。就Dhanasar国家利益豁免框架的第一项要件而言，申请人主张被忽视的证据包括“ 实质性信息 ”，这些信息证明“ 受益人的事业对美国关键经济和技术利益的影响[，这]非常清楚地表明受益人的事业如何确实具有全国性延伸，并将服务于超出申请人特定利益之外的美国利益。 ”申请人强调为证明美国政府有意发展对促进基于云的博彩和流媒体产品的可用性至关重要的云架构而提交的证据。此外，申请人主张拟议事业具有全国重要性，因为美国有意“ 吸引和留住STEM工作者，鉴于这些领域合格工作者短缺，这一点至关重要。 ”申请人主张，受益人的工作通过“ 利用这些技术确保对促进基于云的博彩和流媒体产品的可用性至关重要的云架构的安全性和可靠性 ”，其影响超越其客户而及于美国公众。申请人还解释称，全球博彩市场的市场价值为217.06 billion美元，受益人的工作职责将导致申请人在该行业进一步占据主导地位，并为美国经济带来可观收入。申请人主张，受益人的工作职责的影响包括美国的社会凝聚力和福利，因为博彩行业用户来自不同背景、年龄和地理位置，他们安全获取博彩产品和服务对于确保社会凝聚力和福利十分重要。就更广泛而言，关于受益人对行业的影响，申请人主张任何基于云的平台和服务都可能受到其工作的潜在影响。最后，申请人主张，由于审理主任认定受益人的领域重要且申请人重要，结合所提供的其他证据，拟议事业具有全国重要性，符合优势证据标准。

优势证据标准意味着申请人必须证明其所主张的事项“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为判定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。

同上。经对记录进行重新审查，我们同意申请人未能以优势证据证明Dhanasar框架所设想的国家重要性。2

在Dhanasar案中我们指出，在判定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，我们“寻找更广泛的影响”，并指出“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. 因此，问题不在于云基础设施或数字娱乐产业作为一个整体是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明受益人作为高级站点可靠性工程师工作的具体拟议事业具有国家重要性。

我们认可申请人提供的、解释受益人所在领域一般价值的证据，但该证据不足以证明受益人在申请人处的受雇将如何在数字娱乐产业或云基础设施中带来CET，也不足以证明其受雇将如何以与Dhanasar相称的国家层面对这些领域产生更广泛的影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。首先，如审理主任所指出的，申请人关于拟议事业因该行业专业人员短缺而具有国家重要性的主张不具说服力，因为没有迹象表明拟议事业将影响或显著缓解所主张的国家短缺。Id. 此外，如审理主任所指出的，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。Id.

如上所述，我们认可拟议事业的实质价值；然而，与申请人的主张相反，仅仅在重要领域工作或为知名雇主工作并不必然确立拟议事业的国家重要性。在Dhanasar案中，我们强调，尽管STEM教育领域可能具有国家重要性，但课堂上STEM教师的职责未必具有国家重要性，因为该教师活动所产生的影响不会充分延伸至坐在其教室里的学生之外。Matter of Dhanasar, 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，记录未能确立受益人作为高级站点可靠性工程师的职责将在申请人客户之外对数字娱乐产业产生更广泛的影响。Id. 申请人提交了两封来自I I一位教授的专家意见书，主张受益人的拟议事业具有国家重要性，并解释申请人的产品和行业如何影响经济。第一封信完全未提及受益人，仅笼统提及申请人内部软件工程师职位，而未提及“高级站点可靠性工程师”的拟议事业。该信聚焦于申请人在

2 我们认可审理主任错误地将申请人认定为未来雇主而非当前雇主，并在某一处错误陈述了事业领域。然而，这些错误无害，不改变上诉的最终结果。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)。这是因为审理主任就拟议事业是否具有国家重要性对证据进行了适当分析。

游戏产业中的突出地位，以及美国对人工智能和网络安全的一般利益。就Dhanasar框架第一项要件而言，该信解释称，具有国家重要性的是申请人的运营及其对游戏产业和国家经济的影响。针对审理主任的证据要求，申请人提交了第二封信，该信讨论了申请人的突出地位以及所涉行业的一般重要性。该信还讨论了高级站点可靠性工程师的一般职责。两封信均认为，由于申请人的产品通过其游戏系统具有全球覆盖范围及其高收入，且由于整个游戏产业易受网络攻击，这些攻击“威胁数百万游戏玩家的敏感个人和财务信息”，故拟议事业具有国家重要性。两封信还笼统描述了软件部门、网络安全和游戏对美国经济的影响。然而，两封信未充分详述受益人为申请人所做工作将如何对申请人的收入和所引行业产生更广泛的影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。例如，第一封专家信将软件工程师的一般职责描述为“侧重于测试、QA、数据基础设施和/或安全，以及……AI”，但作者未充分描述解决方案和创新或受益人的具体职位。Id. 第二封信同样未解释高级站点可靠性工程师职位将如何对公司的收入、进而对全球或国家经济产生更广泛的影响。Id. 总体而言，该信关于拟议事业国家重要性的主张均回溯至申请人在游戏产业内的突出地位或该产业作为一个整体的重要性。Id. 在未更全面理解受益人的工作将如何具体促进申请人预期经济活力或增长的情况下，尚不清楚拟议事业将如何达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

此外，申请人未证明受益人作为高级站点可靠性工程师的职位将具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。申请人主张其在数字娱乐产业中的地位及其高收入水平确立了拟议事业的国家重要性。然而，申请人未充分解释或证明仅受益人的受雇将如何产生任何预期经济影响或创造就业，且达到国家重要性的水平。Id. 例如，申请人在上诉中主张，受益人的贡献可能导致在电子商务框架内实施类似的先进计算和数据安全解决方案，这些方案可应用于游戏产业之外的各个行业，从而刺激对工程师、开发人员、安全专家和其他技术专业人员等熟练劳动力的需求。然而，申请人未充分解释拟议事业将如何延伸至游戏领域之外或导致大量雇用其他STEM或CET专业人员。Id.

由于拟议事业基于STEM，我们根据我们的STEM指南评估了拟议事业，该指南认可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，尤其是在重点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”。6 USCIS Policy Manual F.5(D)。然而，由于本案证据主要聚焦于行业的重要性和申请人的市场突出地位，其未能确立

受益人作为申请人的高级站点可靠性工程师的活动具有推进STEM技术的广泛潜力。Id.; and see Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

最后，申请人主张受益人的工作将因数字娱乐用户、更具体地说是Il（申请人的旗舰产品）用户的多样性而促进社会凝聚力，从而产生更广泛的社会影响。我们的指南解释称，如果拟议工作将在国家重要层面上“广泛增进社会福利……或促进有价值技术的进步”，则该事业可被视为具有国家重要性。See 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)。然而，如上所述，证据主要聚焦于行业的重要性和申请人的市场突出地位，而非拟议事业在国家重要层面上广泛增进社会福利或促进有价值技术进步的可能性。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

因为申请人必须证明其满足Dhanasar框架的全部三项要件才能获得国家利益豁免，所以即使其中一项要件未获确立，申请人也不具备获得该豁免的资格。因此，由于申请人未根据第一项要件确立资格，我们无需审理并因此保留申请人对Dhanasar第二项和第三项要件的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无需对最终决定无需处理的问题作出“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，其未确立对工作邀请的自由裁量豁免符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。