JAN132025_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：36025501 日期：2025年1月13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）

申请人寻求为受益人作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及因此所需的劳工证的国家利益豁免。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否决了该申请，认定受益人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。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 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签证分类资格，申请人必须证明受益人为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明受益人符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明受益人值得行使自由裁量权，豁免工作要求，因其符合“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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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、第十一和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性质）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定受益人符合持有高级学位的专业人士资格。尚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。基于下述理由，本办公室认定，根据Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人未能充分证明受益人拟议事业的国家重要性。

提交申请时，受益人正为申请人工作，担任高级电气测试工艺工程师。[2] 申请人表明，受益人在该职位上的职责包括：

• 在_____制造工艺中开发、部署和发明新技术。
• 在I_____内的多个技术设施中，从事[申请人]最先进的技术工作
• 执行I_____测试开发流程，从AFI直至常规生产开始（从摇篮到坟墓）。
• 主要通过开发测试工艺、工装、设备及补充质量规划工具，以及支持问题解决活动，积极支持实验室、试生产设施和装配厂的主要GPS构建活动……
• 与跨职能工程师团队协作完善测试工艺，然后领导M&E及工装采购、安装、调试、启动和装配厂投产的执行工作。
• 支持其他团队成员在_____的项目

关于受益人的拟议事业，申请人最初表示其涉及“电气化工程”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人称受益人计划“继续从事电气化工作，致力于通过设计和开发尖端技术以及对电池的勤勉测试，使电动汽车电池更安全、更可靠且价格可负担。”申请人进一步主张，受益人“将通过推广更安全且更易于工业化的产品设计、引入高度自动化的测试工艺、更先进的检测仪器和更精细的电化学检测方法来实现这一目标。”

申请人提交了C-S-于2024年4月出具的信函，C-S-是申请人负责电池和燃料电池制造的产品接口经理，信中称：

2 由于申请人申请豁免工作要求，受益人无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，本办公室将考虑有关其职位的信息，以说明其意图从事工作的身份，从而确定拟议事业是否符合Dhanasar框架的要求。

[受益人]支持跨职能工程团队开发和改进生产电气测试工艺，并执行装配设备和工装的采购以及安装、调试和投产。她开发生产装配测试工艺、布局概念，并随着工艺过渡到执行阶段进行持续改进。[受益人]制定测试系统需求说明及配套验收检查清单。她与设备供应商合作进行可投产系统的设计、装配和验收。[受益人]与我们的安装团队合作，在工厂进行设备的安装、调试和验收。她支持工厂构建活动并记录/解决构建问题。

A. 实质价值和国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定受益人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受益人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 at 889。此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、是否在领域内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 at 889-90。审理主任认定申请人未能证明受益人拟议工作的潜在预期影响。

在上诉中，申请人主张受益人的拟议事业将“ 在电动汽车（EV）和电池安全领域具有国家影响 ”，“ 影响美国在汽车市场保持全球 economic 竞争力的能力 ”，并“ 广泛增进与碳减排和美国公共安全相关的社会福利 ”。此外，申请人主张受益人的工作影响美国与“ 可再生能源、下一代电池电芯技术以及整体电池安全和性能 ”相关的倡议。申请人援引L-S-于2024年9月出具的信函，L-S-是申请人GPS ME验证与测试系统主管，该信函系回应RFE而提供。关于受益人工作的重要性，L-S-列出以下理由：

1. 安全——[受益人]通过对RESS（可充电储能系统）进行严格测试，确保电动汽车电池的安全，确保这些高度敏感的电池可安全使用并准备好投产。她还在电池出现其他紧急情况时解决问题，例如解决_____的根本原因
2. 电气化——没有安全的电池，就没有其他方式为电动汽车提供动力。电池储存电力以驱动车辆的电动机，从而推动车轮。电池是使这些车辆具有可持续性的关键，使其摆脱

对化石燃料的依赖。这显然推进了减少碳排放和追求可持续能源的目标。
3. 汽车行业的进步——在高效电池设计和处理方面领导团队对于推进美国汽车行业及其在全球市场的竞争力至关重要。如果美国制造商无法与竞争对手的低价格竞争。此外，执行！[已隐去]确保高质量和可靠的汽车产品，增强消费者信心并愿意接受电动汽车。
4. 经济影响——成功的产品发布和高效的项目管理可以导致产能增加，可能创造新的就业机会并保障现有就业。如果美国制造商无法与竞争对手的低价格竞争，汽车行业将被海外竞争对手主导。
5. 技术领导力——这一角色通过推动电池设计向前发展和领导自动化倡议，为美国电动汽车技术的进步做出贡献。如上所述，它还有助于汽车制造商的经济稳定。

申请人还主张，审理主任的决定忽视了C-S-来信中的信息，该信声称“ [受益人的]贡献的影响超出了我们的组织，为电动汽车领域设定了新的基准。 ”然而，申请人未能表明受益人作为高级电气测试工艺工程师的具体项目将在何种程度上影响美国电池安全和可持续发展倡议、我国汽车行业的进步，或我国的经济和技术领导力，以至于其拟议工作具有国家重要性。虽然受益人的拟议工作可能影响申请人的电气化和测试流程，但申请人未能证明其事业在领域或行业中的更广泛影响。仅声称拟议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。

记录还包括H-I-于2024年4月的一封信，他此前曾在申请人处担任电池预生产运营经理及其他管理和工程职务。H-I-表示他第一次见到受益人是在“ 2016年，当时她在[申请人]处担任技术负责人——电池测试。 ”H-I-进一步表示：

在这一角色中，[受益人]领导电池项目启动，负责电池泄漏/电气测试工艺开发、测试设备采购、设计验证和设备验收。……她开发了新的测试工艺和新方法创新与评估。[受益人]通过故障排除、电池拆卸和拆解进行维修和问题解决来审查电池故障。她担任特殊要求部件（热包等）和原型包构建的项目工程师。

受益人在其领域的技能、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国民身上。 ”Id. at 890。这里的问题是，她提议从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

申请人还提供了一封来自H-D-博士的“ 分析与咨询评估 ”信函，H-D-博士是_____的副教授，支持受益人的国家利益豁免。H-O-博士主张，受益人的拟议工作具有国家重要性，因为她作为汽车工程师的通用职业及其所在行业将有利于美国经济。然而，这里的问题不是个人将从事的职业或行业的国家重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民提议从事的具体事业。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。来自H-D-博士、C-S-、H-I-和L-S-的信函不包含足够的信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以表明受益人的具体拟议工作在其领域或行业中提供更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

此外，申请人提交了关于电气化工程、汽车工程、自动化安全技术、软件定义车辆、汽车行业、电池工程师、申请人的美国经济影响、清洁车辆和电动汽车重要性的文章。记录还包括关于美国关键基础设施部门、关键和新兴技术、两党基础设施法和保护美国汽车行业的信息。申请人声称这些文章支持受益人拟议事业的国家重要性。国家重要性的确定不关注个人领域或行业的一般重要性，而是“ 关注外籍国民提议从事的具体事业。 ”Id. at 889。在这里，没有一篇文章提到受益人或其分配的项目，或以其他方式说明其具体拟议事业的潜在预期影响。

虽然申请人在上诉中声称“ 数百万美国人驾驶或乘坐其车辆 ”并且它“ 长期以来一直是国家经济的支柱 ”，但它未能证明其整体运营产生的经济影响和技术进步将归因于受益人作为高级电气测试工艺工程师的特定角色，以至于其具体拟议工作具有国家重要性。申请人进一步声称，受益人的拟议“ 事业对于确保通过电动汽车安全生产和使用电池技术至关重要 ”，并且“ 对于确保消费者的可靠性和安全保护绝对必要 ”，但证据并未表明她的拟议工作在其领域或行业中提供超出她为申请人所做项目的更广泛影响。

为了评估受益人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。虽然申请人的陈述反映了受益人改善其雇主电动汽车电池测试流程的意图，但它未提供足够的信息和证据来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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在这里，我们得出结论，记录未表明受益人的具体拟议事业足以超越其雇主及其运营，以与国家重要性相称的水平影响电气化工程领域、美国电动汽车行业、社会福利、公共安全或我国经济更广泛地。申请人也未证明受益人的具体事业在汽车制造或可再生能源行业中提供更广泛的影响。

此外，申请人未表明受益人提议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。虽然申请人主张，受益人事业的国家重要性从其车辆制造运营的规模中显而易见，但它未证明其车辆销售的经济影响将归因于申请人的具体项目，以至于其拟议工作具有国家重要性。在这里，申请人未表明其声称的更广泛经济影响是受益人改善其雇主电动汽车电池测试流程的具体拟议事业的影响。在没有关于归因于受益人具体拟议工作的任何预计美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，申请人未表明其项目对美国区域或国家经济带来的好处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

申请人未确立受益人的拟议事业具有雇用美国工人（特别是在经济萧条地区）的重大潜力，具有其他重大积极经济影响，在领域或行业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. 剩余的Dhanasar要件

由于记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的受益人拟议事业的国家重要性，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。由于这一问题对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及并因此保留对受益人在Dhanasar框架第二和第三项要件下资格的裁定。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

由于受益人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合资格，或经自由裁量后本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，其中每一项理由均作为独立的、替代性的裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。