MAR202025_08B5203 · 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：37049800 日期：2025年3月20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）

申请人是一家汽车零部件制造公司，代表受益人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，以及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》（该法）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级学位专业人士，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、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。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签证分类的资格，即作为高级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。该法第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，申请人随后必须确立符合“ 国家利益 ”而酌情豁免职位邀请要求的资格。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）可酌情1批准国家利益豁免，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；

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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

• 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。

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EB-2高级学位专业人士分类的资格，但申请人未能证明豁免职位邀请和劳工证要求符合国家利益，因为其未能确立符合Dhanasar第一或第三项条件的资格。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。

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即受益人符合拥有高级学位的专业人士分类的资格。因此，唯一剩余的问题是申请人是否已确立符合Dhanasar框架下酌情豁免职位邀请要求的资格。

Dhanasar第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重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；申请人应提供细节，不仅说明该职业通常涉及什么，还应说明该个人拟在该职业内具体从事何种类型的工作。一般见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，而不是简单列出工程师的职责和责任。同上。

申请人是设计和制造“ 为全球所有出行市场中的车辆和机器提供动力的高效推进和能源管理解决方案 ”的行业领导者。申请人声称通过其传统和清洁能源解决方案推动可持续进步，这些解决方案支持“ 几乎所有车辆制造商的驱动和运动系统、电动力学技术，包括软件和控制。 ”

拟议事业是受益人作为软件验证与确认（V&V）工程师为申请人工作。在该职位上，受益人将“ 为汽车行业贡献电气工程和软件工程方面的高级技术技能 ”。受益人目前在该职位上为申请人工作，其事业将是继续利用其技能为“ 与[申请人]独特的[电子控制单元（ECU）]及相关子系统相关的尖端软件 ”进行质量保证和验证，据称这些是电动汽车（EV）持续和扩大生产的关键方面。据申请人称，受益人的“ 高度复杂技能将对汽车行业进步和EV生产产生直接影响 ”。申请人强调，受益人将开发充电器和模拟器技术，并且他测试软件并验证影响功能

车辆安全的技术，如EV充电控制器和变速控制器及组件。审理主任基于Dhanasar框架认定拟议事业具有实质价值。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，审理主任确定记录未能证明该职位将充分延伸至申请人之外，以更广泛地影响该领域或行业。此外，审理主任指出，仅仅在重要领域（如汽车行业）工作并不证明相关的拟议事业具有重要性。审理主任还解释称，由于拟议事业不具有雇用美国工人的显著潜力，或为我国提供其他重大积极经济影响，或对该领域产生更广泛影响，因此不具有国家重要性。此外，审理主任指出，即使受益人的事业对“潜在客户”产生积极影响，这也不意味着它将对申请人潜在客户之外的领域产生更广泛影响，并解释称“[仅限于美国单一机构或地区的利益在国家层面上可能过于微弱，以致无法认定拟议事业具有国家重要性]”。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当权衡或考虑“通过其就业从事其事业所预期的直接利益”的证据，或未权衡“拟议事业的预期利益”。关于国家利益豁免第一项条件，申请人主张受益人的工作职责具有国家重要性，因为如果产品或技术充分渗透某一行业或部门，或占美国市场份额的显著部分，该技术必然影响该领域和国家，足以在Dhanasar框架下被视为具有国家重要性。此外，由于受益人支持申请人为EV和其他车辆制造汽车零部件的目标，申请人主张拟议事业具有国家重要性，因为其影响将是保持美国在EV技术中的领先地位，且该事业与旨在优先加速EV的政府优先事项一致。

除该事业据称与政府优先事项一致外，申请人还强调受益人创建工作清单和指南，以“正确高效地实施与SWE4、SWE5、SWE6相关的各种工作产品，即ASPICE[这是]评估软件开发流程的行业标准中软件测试特定部分。”申请人称，受益人的职责支持和指导软件开发，从而提高软件的整体质量，并且他创建概述执行统计分析最佳实践的文件，以确保车辆安全、乘客安全以及验证和测试工作。申请人还强调了一位高级总监的信函，证明受益人拟议事业的国家重要性。

优势证据意味着申请人必须证明所主张的内容“更可能如此”或“可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。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）。同上。经对记录重新审查，基于以下理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能以优势证据证明Dhanasar框架所设想的国家重要性。

Matter of Dhanasar 案裁定，在确定国家重要性时，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“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。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。 ”同上。因此，此处的问题并非汽车行业的软件开发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软件V&V工程师工作的具体拟议事业具有国家重要性。

例如，Matter of Dhanasar 案强调，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。Id. at 893（指出“ 虽然STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但记录并未以优势证据表明申请人将从事会对更广泛的STEM教育领域产生影响的活动。 ”）因此，即使受益人在重要行业工作或为在某一特定行业拥有 substantial 市场份额的申请人工作，根据 Dhanasar 案，拟议事业也不一定被视为具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张其电子产品（包括电驱动系统、电运动系统、电动力总成、混合动力汽车用电桥、电驱动单元、电轮毂驱动、电变速箱和电运动系统），尤其是其充电控制器技术，对其在汽车行业的领先地位具有重大意义，因此，受益人的工作影响整个行业。然而，记录未能充分证明受益人作为软件V&V工程师的职责会在与国家重要性相称的层面上对汽车和电动汽车行业产生更广泛的影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

申请人内部一位高级总监提供的信函主张，拟议事业具有国家重要性，其解释方式是说明申请人的产品和行业如何影响经济。该信函强调，申请人于2023年产生了182百万美元的电动汽车相关销售额，预计该数字在2024年将增长至约245百万美元。该信函还解释称，受益人的“ 开发高保真仿真的能力及其对汽车流程的技术理解使[其]角色至关重要 ”，因为他确保所开发的软件依据行业标准进行评估，且产品“ 无问题 ”。此外，该信函强调受益人在确保客户安全和遵守行业标准方面的主导作用，其方式是开发充电控制器和变速控制器，据写信人称，这对电动汽车的高压充电系统“ 至关重要 ”。我们认可受益人似乎为申请人发挥了关键的安全合规作用；然而，该信函未充分详细说明受益人的工作将如何对电动汽车销售或整个汽车行业的安全标准产生更广泛的影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。此外，该信函称受益人通过将其知识和技能应用于关键产品和软件开发流程，为申请人的“ 整体技术增长 ”作出了贡献，而正如审理主任所解释的，这不足以确立国家重要性，因为它未解释该事业对国家经济或更广泛而言对汽车行业的更广泛影响。Id. 总之，在缺乏对受益人的工作将如何促进行业……的更全面理解的情况下

生存能力或增长，或提升整个行业的安全标准的情况下，尚不清楚拟议事业将如何达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”或国家重要性的水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

此外，申请人未证明受益人作为软件V&V工程师的职位如何具有雇用美国工人的重大潜力。同上。申请人主张其在汽车行业的地位及其市场份额确立了拟议事业的国家重要性。然而，如上所述，这些因素不足以确立国家重要性，且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在全行业创造就业。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

申请人主张，拟议事业具有国家重要性，因为它与促进汽车行业电动汽车发展的政府倡议相一致。然而，申请人未确立这种一致性如何根据 Dhanasar 框架具有国家重要性。由于拟议事业基于科学、工程、技术和数学（STEM），我们根据我们的STEM指南评估了拟议事业，该指南承认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)(2)。我们的指南指出，许多“ 旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中……都具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。 ”同上。在此，申请人未确立受益人的拟议事业将如何以符合国家重要性的方式更广泛地推进电动汽车行业的STEM技术。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

最后，申请人主张受益人的工作将通过促进电动汽车汽车领域的产品开发和安全性产生更广泛的社会影响。然而，申请人未充分解释拟议事业将如何超越申请人的产品，或带来其他实质性经济利益，符合 Dhanasar 案中的国家重要性标准。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，申请人未证明受益人拟议工作的范围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 ”。6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l)。简言之，申请人未证明确保遵守现有安全法规将如何创造对汽车安全行业产生更广泛重大影响的新进步。同上。

由于申请人必须确立其满足 Dhanasar 框架的全部三个要件才能获得国家利益豁免，即使其中一个要件未确立，申请人也不具备该豁免的资格。由于申请人未根据 Dhanasar 第一要件确立资格，我们拒绝审理并在此保留申请人关于 Dhanasar 第三要件的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件，其未确立对工作邀请的自由裁量豁免符合国家利益。

命令：上诉被驳回。

6