OCT302024_03B5203 · 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：3454836 日期：2024年10月30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）

申请人是一家汽车制造商，为受益人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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驳回了该申请，认定申请人未能证明受益人值得在符合国家利益的情况下行使对工作要求的自由裁量豁免。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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

为符合基础EB-2签证分类的资格，受益人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上在专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明受益人符合基础EB-2分类的资格，则其必须进一步证明受益人值得在“ 符合国家利益 ”的情况下行使对工作要求豁免的自由裁量权。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但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分析框架。Dhanasar指出

美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 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基础EB-2移民分类的资格，即作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。经重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即申请人证明了受益人拟议事业的实质价值，但未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件确立其国家重要性。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。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的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

受益人在申请人处担任安全现场调查全球及合资企业单一联络点执行主管。在初始申请中，申请人表示受益人拟在该职位上“ 推进[交通]领域的[关键]和新兴技术，专长于[汽车行业] ”。在回应审理主任的补件通知（RFE）——该通知要求提供与具体事业相关的补充信息——时，申请人澄清受益人将“ 通过从事与公司安全现场调查相关的关键和新兴流程，利用其专业知识改善美国的车辆安全 ”。此外，申请人解释称受益人的主要目标将是“ 促进多个地区的[安全]召回执行，并协助进行汽车安全的产品调查 ”。为此，受益人将监督申请人的安全现场调查流程，“ 以确保来自世界各地的车辆安全问题由适当的地区进行调查，确保召回决定的及时沟通，遵守车辆安全监管机构的申报要求，并协调召回执行 ”。申请人还主张，受益人的主要目标是“ 为汽车开发的主要部件设计和实施虚拟测试环境，以确保加快流程并加强对安全问题的控制……[其]职责包括为[申请人]的[安全][现场][调查]流程执行此项评估，确保申请人的车辆……经过适当的安全问题识别和调查 ”。

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

据申请人称，受益人将确保对申请人车辆以及由申请人在美国境外的合资企业设计制造但以申请人品牌在美国销售和营销的车辆的安全现场调查和安全召回进行全球协调。此外，他还协调将申请人的产品召回决定传达至所有国家，并作为有关申请人汽车全球召回或调查的任何询问的单一联络点。因此，受益人将负责改进申请人的内部调查流程，以管理和跟踪调查、召回执行，并与分销申请人车辆的第三方合资企业进行沟通。

为确立受益人事业的国家重要性，申请人提交了多封推荐信、一封专家意见信、一份显示受益人在公司内职位的组织架构图和概述、若干讨论申请人对汽车行业和美国经济影响的文章，以及讨论关键和新兴技术、汽车行业和以往汽车安全召回的政府出版物和行业文章，还有与旨在改善美国交通部门的基础设施法律相关的文件。[2]

经审查，审理主任认定记录显示受益人的事业具有实质价值，但申请人未能证明该事业具有国家重要性。具体而言，审理主任在承认申请人运营的影响以及安全召回行业的重要性的同时，认定申请人未能证明受益人具体工作的更广泛影响将在与国家重要性相称的层面上影响该行业，或以其他方式产生Dhanasar所设想的重大经济效应。见Dhanasar at 890。

在上诉中，申请人概括主张审理主任未适当考虑证据、错误适用相关法律和条例，并在其申请分析中依赖事实错误。作为例证，申请人主张审理主任的决定未准确描述受益人的事业，并声称审理主任暗示“未界定任何具体事业，而仅提出了一个笼统的‘领域’和/或‘职业’”，且审理主任将受益人的职位名称作为其事业“未能承认事业的具体性”。此外，申请人主张审理主任未处理或评估针对补件通知提交的证据，申请人认为这些证据确立了事业的国家重要性。该证据包括申请人安全现场调查（SFI）总监的一封新信函，详细描述了受益人在公司内的工作、受益人在公司内职位的概述，以及与申请人运营相关的证据。

作为初步事项，本办公室不同意申请人的主张，即审理主任的决定错误描述了拟议事业，特别是将其意图称为“担任[安全][现场][调查][全球]和[合资企业]”。虽然申请人依据该陈述支持其主张，即审理主任未审查详细描述受益人事业（包括其目标和目的）的证据，但审理主任的决定包含明确提及记录中所讨论的受益人目标和目的的语言。并且在整份申请中以及在上诉中，

[2] 虽然本办公室未逐项讨论记录中的每一份证据，但已审查并考虑了每一项证据。

申请人称，受益人将担任安全领域调查全球及合资企业职位。因此，申请人未能证明审理主任在指称其事业时使用受益人的职位名称如何对申请人造成不利影响，因为审理主任的决定表明其已考虑讨论其事业具体性质证据。仅证明机构决定存在错误是不够的；申请人还必须证明其因该错误而受到不利影响。Shinseki v. Sanders, 556 U.S. 396, 409 (2009); Molina-Martinez v. United States, 578 U.S. 189, 203(2016); 另见 Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。同样，申请人关于审理主任仅将受益人的事业称为一种职业或领域的主张不具有说服力。在确认记录所述事业后，审理主任并未暗示申请人仅提出一个领域或职业，而是解释称，在确定事业的国家重要性时，申请人必须证明受益人具体事业的重要性及更广泛影响，而非其领域或职业的重要性。

转而对记录的审查，我们同意审理主任的意见，即虽然申请人已证明受益人事业的重大价值，但记录并不支持申请人关于受益人事业将在与国家重要性相称的层面上对行业产生更广泛影响的主张。在Dhanasar案中，我们解释称“ 例如，一项事业可能具有国家重要性，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。 ”Dhanasar at 889。因此，我们认定教学活动不会达到具有国家重要性的水平，因为它们通常不会更广泛地影响某一领域。Id. at 893。在此，我们同意记录证明受益人拟议事业将支持申请人的运营，但并未表明其工作将在该领域产生更广泛影响，或以其他方式产生与国家重要性相称的重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任低估了受益人工作的预期影响，因为其公司“ 是世界上最大的汽车制造公司，直接创造了美国整个汽车制造业近四分之一的价值。 ”因此，申请人声称受益人的工作能够“ 积极影响全球数十亿消费者的生活，并帮助引领为所有人带来更好、更安全的汽车体验。 ”此外，申请人的上诉书面论证意见包含大量关于其运营对汽车行业重要性以及其公司运营对美国经济重要性的讨论，指出“ 联邦政府长期以来一直认可[其]对美国的关键重要性…… ”。与审理主任一样，我们认可申请人运营的重要性；然而，申请人不能仅依赖其更广泛的运营和对美国的影响来证明受益人具体工作的重要性。申请人应证明受益人的具体工作将如何在与国家重要性相称的层面上对行业产生更广泛影响，或以其他方式产生重大积极经济影响。

记录中的信件表明，受益人的事业可以改善申请人的安全领域调查流程，并改善其合资企业之间的协调，但申请人未解释这项工作将如何在与国家重要性相称的层面上产生超出公司运营的更广泛影响。例如，他们未证明其工作将

在与国家重要性相称的层面上影响更广泛的汽车领域或安全召回行业。特别是，一封信指出，受益人负责处理申请人与国际合资企业之间的沟通问题，从而改善调查信息共享流程、培训材料和调查数据库报告，进而与国际合资企业建立了更牢固的关系。此外，申请人解释称，受益人负责在申请人启动合资企业时建立流程和联络点。这还包括界定召回监管报告、讨论新兴问题和审查关键流程交付成果、沟通、调查和执行策略。然而，申请人未证明通过继续履行这些职责，受益人的工作将产生超出其自身及其自身商业利益的更广泛影响。例如，记录未证明受益人的工作将如何改善召回安全行业或行业内更广泛使用的流程。虽然记录中的信件赞扬受益人建立了有助于申请人确保其车辆安全的内部程序和流程，但记录未指明这些流程是否会在其领域内产生与国家重要性相称的国家或全球影响，或是否可与Dhanasar案中所设想的“ 医学进步 ”相类比。见Dhanasar at 889。

我们还审查了与申请人运营、汽车行业和安全召回相关的文章、行业报告和政府出版物，以及政府在确保车辆安全和召回方面的利益，并认定它们不能证明受益人事业的国家重要性。记录中的文章未讨论受益人的具体工作，也未以其他方式证明其工作将如何对行业产生更广泛影响。相反，该证据支持该事业的重大价值。

同样，我们认定专家意见信在证明受益人具体事业的国家重要性方面几乎没有证明价值。例如，H-D-博士的专家意见信主要关注申请人运营和汽车工程总体上的重要性，而非讨论受益人具体工作的影响，并得出结论称汽车行业是“ 世界上经济增长的最大促进者 ”。但该信未解释受益人工作的更广泛影响。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id., 另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词不同的权重）。

我们还同意审理主任的结论，即记录未证明受益人的事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ”见Dhanasar at 890。尽管记录讨论了汽车领域的经济影响以及申请人运营的集体经济影响，但他们未证明受益人的具体工作将如何产生Dhanasar案中所讨论的重大经济利益，也未描述受益人的具体工作如何对公司的经济影响作出贡献。Id.

基于上述所有理由，记录未能证明拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未证明受益人符合资格或在自由裁量权范围内有资格获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留其在Dhanasar其余要件下的资格和上诉论点。见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

命令：上诉被驳回。