FEB132025_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：35666723 日期：2025年2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）

申请人是一名企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的职位offer要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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 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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对职位offer要求给予酌情豁免，即符合“国家利益”。同上。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，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，USCIS 可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

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批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人最初表示，他打算经营一家公司，以扩大美国电动汽车（EV）充电站的数量。他在一份商业计划中对其拟议事业作了如下概述：

该公司将在美国开发并提供创新的电动汽车充电加注解决方案和服务，以引领推进可持续交通。

该公司[将]提供智能电动汽车充电控制器软件集成、通过其自有充电站提供电动汽车充电服务、专业的电动汽车充电器安装、更新订阅、定制化选项[以及]可靠的维护。

该公司[将]制造处于技术创新前沿的先进智能电动汽车充电控制器。这些控制器旨在优化电动汽车车主的充电体验，同时确保效率和安全性。

通过持续创新、前沿技术和对可持续发展的热情，该公司[将]努力为个人、企业和社区提供拥抱电动出行所需的工具。

尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。在上诉中，申请人重申了其关于事业国家重要性的解释。经审查，基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据 Dhanasar 分析框架的第一项条件确立其资格。

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。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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [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。本办公室还指出，“ [一]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上，第889页。

为证明其拟议事业的国家重要性，申请人提交了推荐信，讨论并表达对其知识和能力的信心。然而，这些信件并未提供对申请人打算从事的具体事业的见解。本办公室注意到，申请人的经验和教育背景证据通常与 Matter of Dhanasar 第一项条件所讨论的事业的国 家重要性无关，而与第二项条件2有关，该条件评估申请人是否处于有利地位以推进某项事业。因此，这些信件不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。

申请人还提供了报告和文章，讨论联邦和州关于扩大电动汽车基础设施、车辆排放、气候变化、可再生能源和可持续发展以及美国就业创造的举措。虽然这些文件涉及申请人打算工作的领域，但并未说明申请人建造或改造电动汽车充电站的个人事业将如何具有国家重要性的潜在预期影响。例如，尽管申请人声称美国能源部估计到2030年将需要2800万个充电站才能充分服务全国各地的电动汽车，但他表示其公司将在同一年建成600个充电站；他未解释数百个充电站的扩张将如何影响数千万的据称需求。而且，除了在美国扩大充电基础设施的一般意图外，申请人未描述其具体事业包含什么内容或他将如何实施。其对证据请求（RFE）的回复提供了以下内容：

该公司提供智能电动汽车充电控制器软件集成、通过专有充电站提供电动汽车充电服务、专业的电动汽车充电器安装、升级订阅、定制选项和可靠的服务。

该公司制造处于技术创新前沿的先进智能电动汽车充电控制器。这些控制器旨在优化电动汽车车主的充电过程，同时确保效率和安全性。

2 由于申请人未能依据 Dhanasar 框架的第一项条件确立资格，关于第二和第三项条件的认定对最终决定并非必要；因此，本决定将保留这些认定。

然而，申请人既未在其陈述中、也未在其商业计划中具体说明他将如何开展一项规模足以达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”程度的 endeavor。Id. at 890。记录中不包含申请人所开发软件的文档，也不包含申请人打算部署的技术的其他证据。虽然商业计划概述了申请人打算提供的服务，但其主张的拟议 endeavor 具有国家重要性，依赖于讨论通过扩大电动汽车使用来应对气候变化之重要性的文档；申请人未解释其个人公司如何通过提供“ 在美国提供创新电动汽车充电解决方案和服务，以引领促进清洁交通的运动 ”而产生国家级影响，也未详细说明他开发了哪些创新成果将由公司提供。

此外，申请人笼统地推测其公司的服务将在美国各个领域创造就业，但他未提供独立证据，也未以其他方式解释其公司如何对某一特定领域产生预期的国家影响。例如，商业计划称申请人预计在其公司运营第五年时雇用21人，从而在“ 2025-2030年实现超过15.2百万美元的收入，[并]自2030年起每年至少6.2百万美元 ”。商业计划还估计申请人将在运营头五年内缴纳约3百万美元的税款。然而，申请人未为这些预测提供充分依据，这些数字也未经足以证明该公司更有可能在任何领域产生实质性积极经济影响的具有证明力的证据所佐证。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。他在此未做到。

我们注意到，申请人提交了与科学、技术、工程和数学（STEM）领域机会相关的材料，表明其 endeavor 与STEM领域的关系体现了其国家重要性。USCIS政策手册指南规定，当证据充分证明某项植根于STEM的 endeavor 将有助于美国保持在战略竞争对手或当前及潜在对手之前时，该 endeavor 具有国家重要性。当STEM领域的 endeavor 涉及适当活动和投资可能有助于美国实现或维持技术领先地位或在盟友和伙伴中同等地位时，我们也可认定其具有国家重要性。在此，申请人未解释其拟议 endeavor 将如何使美国领先于其他国家，或实现或保持与其他国家的技术领先地位或同等地位，也未具体说明他开发了哪些可能对美国有利的技术。

申请人未证明其拟议 endeavor 具有雇用美国工人的重大潜力，或为国家带来实质性积极经济影响。具体而言，他未表明其企业将为任何特定地区或美国整体带来实质性经济利益。虽然商业计划宽泛地描述了一家公司将促进电动汽车充电基础设施的扩展，并为美国经济和环境带来益处，但这些主张的国家影响未得到与特定拟议 endeavor 相关的客观证据的充分支持。此外，尚不清楚商业计划所述规模和范围的企业将如何显著影响其员工或客户所在的某一地区。申请人未提供充分证据表明他

将在某一特定地区雇用大量工人，也未表明其拟议 endeavor 将通过就业水平、商业活动或税收带来实质性经济利益。因此，申请人未证明其 endeavor 对地区或国家经济产生的预期利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”程度。Id. at 890。

记录未确立拟议 endeavor 具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；see also 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审理替代性问题）。3

III. 结论

申请人未证明拟议 endeavor 具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未证明其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项值得获得该豁免。申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。

3 我们还将保留审理主任关于申请人未响应补证通知提交所需ETA 9089表（永久就业认证申请）或ETA 750B表（外籍人士就业认证申请）的认定问题。