FEB092024_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：29137084 日期：2024年2月9日

对德克萨斯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）

申请人系国际资本市场和私募股权融资领域的专业人士，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格，但记录未能证明其作为裁量事项应获得国家利益豁免。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为证明国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其应作为裁量事项获得职位offer要求的豁免，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，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；
- 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offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人系私募股权和外国投资领域的专业人士，并表示其拟通过共同创立的公司在美国继续从事这些活动。其最初称，其具体事业涉及其在两家总部位于I l的公司担任资本市场执行副总裁，其中一家从事石油和天然气勘探，另一家从事中小型多户住宅市场的房地产投资。申请人进一步解释称，其职责“将侧重于与主要外国投资者讨论和谈判股权融资机会”。然而，在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一家新公司的证据，该公司系其在申请提交后很久才成立，且未表明其拟议事业继续涉及初次提交中提及的两家公司。

在其决定中，审理主任认定申请人将重点转向新公司构成对申请的不允许的实质性变更。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。审理主任还指出，申请资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

在上诉中，申请人主张其创建新公司（未澄清最初提及作为其拟议事业重点的公司的状况）并非实质性变更或无法在提交日确立资格的新事实，因为新公司只是通过初始公司所提议的石油和天然气项目的新载体。对随RFE回复提交的三份商业提案的审查显示，第一份（基金1）似乎确实涉及初始提交的提案中所述的同一石油和天然气项目，而随RFE回复提交的另外两份提案涉及的石油和天然气项目未在初始提案中提及。

本办公室根据Dhanasar分析框架第一项要素的审查侧重于申请人所提议的具体事业。虽然申请人在上诉中主张其事业是“促进外国投资”或“国际资本市场和私募股权[原文如此]融资”，但这些宽泛领域缺乏Dhanasar案所要求的拟议事业的具体性。此外，其关于框架第一项要素的论点（在其对审理主任RFE的回复中提出并在上诉中逐字重复）严重依赖于这些具体石油和

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

天然气项目的经济影响。由于对拟议事业是否具有实质价值和国家重要性的分析在很大程度上取决于事业的范围和影响，事业的细节及其拟执行方式对申请人获得国家利益豁免的资格具有实质性意义。后两个项目不属于初始拟议事业的一部分，且系在提交后很久才形成，因此由于这一实质性变更，本办公室同意审理主任的意见，即关于这些项目的证据不能在上诉中予以考虑。[2]

A. 实质价值和国家重要性

如上所述，Dhanasar分析框架的第一项要素考虑实质价值和国家重要性，侧重于个人所提议开展的具体事业。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。

本办公室对申请人拟议事业国家重要性的评估还考虑其更广泛的影响。同上。在此，审理主任认定证据未能证明申请人拟议事业的利益和影响将超出所服务的承包商和客户，因此不会更广泛地影响私募股权领域或石油和天然气领域。此外，适用本办公室先例决定中的因素，审理主任认定本案中的拟议事业未被证明具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人主张美国将从开发未开采的石油和天然气资源中受益，其拟获得融资的项目的价值将达到数十亿美元，多个州的行业将参与这些项目，创造“大量就业机会”。为支持该陈述，其引用了美国能源部（DOE）网站的信息，该信息提供了美国石油和天然气行业经济影响的统计数据。但由于本办公室的分析侧重于申请人的具体拟议事业，关于美国更广泛石油和天然气行业的数据和统计无助于确立该事业的国家重要性。

同样，申请人还侧重于“国际资本市场和私募股权融资”领域的国家重要性，如上所述其将该领域描述为其拟议事业，并引用了记录中关于私募股权和跨境投资的若干文章。这些同样不能证明其具体事业的国家重要性，而只是描述了

[2] 申请人在上诉中主张，如同其在回应RFE时所述，其“一直在积极寻找美国的多户住宅房地产投资机会”，并引用了一位商业熟人的信件，该熟人称其作为该搜寻的一部分联系了她。然而，申请人和写信人均未提及初次提交时随提案所列的具体房地产投资实体，其也未在回应RFE时提交关于该实体或其活动的额外证据。未在上诉中提出的问题视为放弃。见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。因此，本办公室在Dhanasar框架下的分析中将不考虑该项目作为申请人拟议事业的一部分。

这些整体领域和活动的重要性和效果。因此，它们无助于证明申请人在Dhanasar框架第一项要素下的资格。

关于拟议事业为石油和天然气项目筹集私募股权所带来的利益和影响——申请人主张这将导致从已确定的前景区块中开采石油和天然气——Fund 1提案表明，潜在储量包括1亿桶石油和4800 Bcf天然气。申请人引用了DOE信息表，该表指出石油和天然气生产“ 每年帮助美国消费者节省约2030亿美元 ”。然而，记录缺乏背景信息以表明这一特定项目的规模足以在更广泛层面上影响石油和天然气行业，或区域或国家经济。

同样，申请人关于创造就业和收入的断言缺乏充分支持。基金1提案列出了一批“ 优先 ”承包商和服务提供商，这些承包商和服务提供商是为从潜在矿区提取和运输石油和天然气所必需的，在资金到位后，所有这些承包商和服务提供商都将由申请人及其合伙人管理。但该提案并未说明这些承包商各自需要多少劳动小时，也未以其他方式提供一种评估申请人关于其事业将创造“ 大量就业 ”这一主张的手段。DOE信息表显示，石油和天然气行业雇用了12.3百万美国就业岗位，而证据并未表明申请人拟议的事业会在如此庞大的行业中产生更广泛的影响，或具有雇用美国工人的重大潜力。Id. at 890。

此外，申请人将一封来自感兴趣的外国投资者的信函作为其拟议事业“ 国家重要性的独立、客观证据 ”的侧重是错误的。虽然这一证据可能有助于表明根据Dhanasar框架第二分支他处于推进其事业的有利地位——该分支将“ 潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益 ”作为若干潜在因素之一加以考虑——但申请人并未表明该证据如何支持其事业的国家重要性。Id.

记录还包括似乎与申请人为职业熟人的个人出具的推荐信。除了讨论申请人的职业成就——与上述投资者信息一样，这更与我们根据Dhanasar框架第二分支的分析相关——其中一些信函还涉及了其拟议事业的国家重要性。例如，巴西一家电信公司的高管经理表示他密切关注申请人的职业生涯，并认为“ [申请人的]技能和努力所提供的利益无疑符合美国的国家利益。 ”他还写道，由于COVID疫情给美国经济造成了供应链和消费者支出问题，“ 非常需要像[申请人]这样的熟练金融专业人士。 ”但写信人对申请人金融技能的关注与我们根据Dhanasar框架判定其拟议事业是否具有国家重要性无关。

另一封信由一家金融咨询企业的所有者兼负责人撰写，她表示认识申请人已超过十年，信中称像申请人所提议的外国投资“ 应被视为美国经济不可或缺的一部分 ”。虽然记录中有大量证据表明私募股权总体上具有价值，但写信人并未解释申请人的具体事业如何具有国家重要性。

基于上述所有理由，我们同意审理主任的意见，并认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

III. 结论

申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类，但他未能根据Dhanasar分析框架第一分支确立其资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar分析框架第二和第三分支的上诉论点。See 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”）；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）。

裁定：上诉被驳回。