NOV012024_01B5203 · 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：34867958 日期：2024年11月1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）

申请人是一名投资负责人，寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人，以及对此分类所附工作要求行使自由裁量的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请，认定尽管申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免所要求的工作邀请、从而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，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先确立对基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，他们必须随后证明他们值得对工作要求行使自由裁量的豁免，即“符合国家利益”。该法第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，其中指出美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 他们处于有利地位以推进其拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。同上。

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的立场，认定USCIS对国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

二、分析

审理主任认定，且记录（包括来自_____的美国工商管理硕士（MBA）学位证据和学校成绩单）显示，申请人符合作为高等学位专业人士的基础EB-2分类资格。8 C.F.R. § § 204.5(k)(1)-(2), (k)(3)(i)(A)。

上诉中的剩余问题是，他是否值得根据Dhanasar框架及其三项必要条件获得国家利益豁免，其中任何一项均具有决定性。Dhanasar的第一项条件，即实质价值和国家重要性，聚焦于他拟议开展的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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体现。在评估拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但证据未能显示其具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar的第一项条件。2 在上诉中，申请人未提交任何新证据，而是重申其获得自由裁量国家利益豁免的资格，并声称审理主任未能考虑所有相关证据并正确适用Dhanasar框架。我们认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性。3

申请人于2022年5月获得MBA学位，并于2023年9月开始为一家美国风险投资公司工作，担任投资负责人，持选择性实习训练身份，该身份授权基于其在相关指定领域完成学业而就业，他解释该身份将于2025年6月到期。申请人打算继续在该公司担任投资负责人，专注于新兴人工智能（AI）公司，并且如下方提交的书面论证意见所述，计划“ 利用其独特的风险投资分析技能来识别和推动具有强劲增长潜力的新兴技术企业，这些企业总体上是创新、创造就业和全球经济发展的重要驱动力。 ”4

尽管所描述的作为投资负责人的拟议事业具有价值，但证据未能显示其具有雇用美国工人的重大潜力、在美国产生实质性积极经济影响、在其雇主及其潜在被投资方及其企业之外对国家或全球层面广泛影响行业，或以其他方式具有上升到国家重要性层面的更广泛经济或社会影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑并寻找该事业潜在前瞻性影响的证据。同上。并且在适用的优势证据标准下，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性

2 审理主任还认定记录证据未满足Dhanasar的第二和第三项条件。
3 申请人在上诉中声称审理主任认定其拟议事业具有国家重要性，指的是关于该问题的否决决定（第4页）的最后一句。然而，该句是疏忽造成的排版错误。考虑到否决决定（以及证据请求）的整体措辞，其中明确表示他未满足Dhanasar的任何一项条件，包括国家重要性条件，并且也清楚地提供了相关分析。即使——尽管存疑——审理主任 inexplicably 意图最终认定记录以某种方式满足了该条件，我们经重新审查得出相反结论，部分基于否决决定中关于该问题所述的理由以及下文进一步讨论的理由。
4 申请人未提交其本人的陈述。

和证明价值）的证据。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在重申其拟议事业具有国家重要性时，申请人依赖其学术资历和作为投资负责人的经验，如其简历中部分所示、各种支持信以及指出投资和小企业行业重要性的通用行业文章。他重申，鉴于其背景和专业知识——他声称这使他完全有资格成为早期风险投资负责人——以及行业对像他这样高素质人才的需求，其拟议事业将产生实质性的积极经济和社会影响。但上述证据和主张聚焦于申请人的经验、技能及其职业的价值，涉及Dhanasar的第二项条件，该条件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”，以及他们是否“ 处于有利地位 ”以推进其事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

为评估Dhanasar第一项条件下拟议事业的国家重要性，我们审视其“ 潜在前瞻性影响 ”，并评估申请人拟议开展的具体事业是否具有更广泛的国家意义，而非其职业或他拟议从事的行业的重要性。同上 at 889。在此，他拟议继续担任一家专注于新兴技术公司的美国投资公司的投资负责人，成功管理分配的投资组合并履行相关职责（如其提供的公司对其职位的职位描述中部分所示），包括分配或部署指定的公司资金、审查、尽职调查、执行、完成交易，以及建立和维护将有利于并与其公司优先事项相一致的网络。他还打算利用其商业敏锐度和投资技能来识别可能具有强劲增长潜力并可能推动创新、创造就业和经济活动的初创企业，并相应地部署公司投资资金。他进一步继续强调，如其书面论证意见及支持信所述，他和他的同事声称其“ 开创性投资策略 ”将“ 通过树立创新投资策略文化而显著推进行业 ”。然而，申请人未具体声称，且记录中也不包含任何客观证据表明，他本人开发了创新投资策略或新颖方法，并且即使他开发了，这些策略或方法已经或将会被美国投资行业认可或采纳，或以其他方式具有深远影响。尽管我们承认拟议事业可能对其职业、其雇主及其客户产生积极影响，但他未能有说服力地解释，且记录（主要包括其书面论证意见、支持信和通用行业报告）未能显示其作为公司投资者的拟议工作将如何如其所声称的那样对美国行业产生国家或全球影响，超出其雇主及其潜在被投资方之外。

申请人并未主张，作为投资本金提供者，他本人将雇用美国工人，或他在其雇主处的职位将直接导致公司雇用美国工人。此外，他未具体说明，且记录中缺乏独立证据表明，他为该公司拟从事的工作在其他方面将如何影响美国经济或惠及经济萧条地区。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（裁定具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”的拟议事业可能表明国家重要性）。例如，他并未主张，且记录中没有任何证据表明，他作为主要投资者的工作已经直接惠及或将具体惠及任何经济萧条地区。除了笼统地声称他已管理并“ 有效部署[ed] ”其公司针对从事AI应用和基础设施的小型企业的140百万美元投资组合外，尚不清楚他作为公司投资者的工作如何

具体促进并将其重要性提升至国家层面。他也未解释或具体说明，且记录中缺乏关于其已管理或将管理的公司投资基金相对于（保守估计的）数十亿美元投资行业整体的实际或潜在影响的合格证据。而且，他的笼统主张并未为所称的将公司资金部署至新技术市场中的小企业所产生的间接影响提供客观依据，该市场甚至可能大于投资行业。进一步不清楚的是，有关小企业和AI市场的行业文章如何直接证明或关联于其所称作为公司投资本金的工作的经济和社会影响。记录还缺乏证据表明申请人的投资人工作存在任何特定的重大利益（除来自其雇主、其被投资方、其同事和支持者之外），可表明国家或全行业的重要性，或以全国性可区分的方式使其拟议工作与众不同。他也未界定，且记录中不包含关于其未来战略和投资目标以及他将如何实现这些目标的具体证据，而这些可能反过来说明所称作为合格投资本金的未来国家重要性。此外，他并未主张他将能够独立推进其事业，不隶属于任何投资公司或实体。

尽管他重申分配给从事一般被描述为重要领域的各类初创企业的其获配投资组合基金的规模庞大，但记录缺乏有证明力的证据表明这些独立被投资公司——申请人的雇主仅因作为投资人而持有未指明（且推测为被动）的股权——的潜在影响将直接归因于其拟议事业。因此，其雇主可能持有财务利益的其他行业的重要性，并不能具体说明申请人本人在公司内部和投资行业中所拟议工作的重要性。因此，作为主要投资人为以股权方式投资新兴初创公司的公司工作的具体拟议事业，并不必然表明其事业本身具有国家重要性。此处的记录证据不能使我们得出相反结论。

尽管如此，申请人仍继续强调，我们也予以认可，其过往成就、高超技能和著名MBA学位，部分由赞扬其卓越资质的支持信、关于其近期任职的专业和地方媒体文章，以及关于[已隐去]及其公司声誉和早期AI企业重要性的证据所证明。但如前所述，所引述的主张和文件主要涉及根据Dhanasar第二项要件他是否处于有利地位推进其事业，而非其第一项要件，因此并不能表明其拟议事业将具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Id.

如前所述，拟议事业的重要性是按其具体的预期影响来评估的，而非按其拟从事的投资行业的重要性（或按其自身行业和其他实体认定为重要或值得投资的其他领域的重要性）来评估。因此，国家利益豁免的目的不是确保合适个人在其可能存在工作机会的情况下继续就业或在美求职。任何寻求该豁免的人都必须表明其拟从事的“ 具体事业 ”具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890（着重号为原文所加）。

尽管我们认可其贡献于美国投资行业的意愿，但申请人未能以有证明力的证据确立其拟继续工作

作为主要投资人的拟议事业将以具有国家重要性的方式具体推进其目标、在其领域具有更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有实质性积极经济或社会影响。申请人未满足Dhanasar的国家重要性要件，因此未能确立其享有自由裁量的国家利益豁免的资格。

由于所认定的拒批理由，即申请人无法满足Dhanasar第一项要件，对本上诉具有决定性，我们在此不处理审理主任关于国家利益豁免Dhanasar第二项和第三项要件的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需处理对最终决定不必要的问题）。

裁定：上诉被驳回。