AUG242023_10B5203 · 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：28052463 日期：2023年8月24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）

申请人是一名运营风险经理和顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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重新审查。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 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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属自由裁量性质）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 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。

申请人打算在美国担任运营风险经理和顾问。在一封支持信中，申请人的律师表示她打算“ 利用其专业知识为众多美国企业提供咨询，制定和实施风险管理计划，在各类潜在风险和事件发生之前将其纳入考量，使组织得以节省资金并保护其未来。 ”

申请人提交了一份个人陈述，对其拟议事业描述如下：

我希望以运营风险管理者和顾问的身份从事我的事业，专长于预防金融犯罪。我拟议事业的主要使命是帮助公司实施风险管理计划和流程控制系统，在各类潜在风险或事件发生之前将其纳入考量，使组织得以节省资金、保护其未来并提高盈利能力。运营风险管理长期以来在银行业发挥着关键作用。因此，我希望制定稳健的风险管理计划，帮助公司建立程序以避免潜在威胁、降低风险、通过识别可疑操作预防金融犯罪、在风险发生时将其影响降至最低，引导组织实现其目标。

我的目标是利用我在工业工程和财务管理方面的教育背景，以及我在知名银行从事运营风险管理和欺诈工作的专业经验……来改善金融机构的整体运营和美国经济总体状况，提升其众多企业的安全性和生产力。

她进一步表示将提供以下服务：

运营风险管理：运营风险评估；运营风险管理报告；制定和实施稳健的风险管理

政策和实践，以支持保护客户和社会免受金融犯罪的承诺；业务连续性，通过控制程序维持运营和增长；损失预防和缓解；在金融服务、质量和项目规划等特定领域为商业团队开展开发和培训；在组织范围内开发和改进新细分（会员细分、逻辑回归、客户路径、hallazgos撰写、运营风险识别、向ISO 9001:2015标准迁移）。

组织发展管理：业务交流管理；内部人员交流管理，以能够传递价值观并在流程中获得效率；组织战略对齐；市场调查和分析；客户服务感知和满意度研究；辅导。

申请人还以行业文章和报告、推荐信、其学历证书以及其专业成就的证据支持记录。

在一份补证请求（RFE）中，审理主任告知申请人，她未提交足够证据证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任注意到已提交的证据，但认为申请人意图在风险管理领域为美国公司提供咨询服务，似乎不具有充分超越其客户以更广泛影响该领域的潜力。因此，审理主任要求提供可证明具体拟议事业具有所要求的国家重要性的额外证据。

在回应审理主任的RFE时，申请人表示她拟担任自己公司! I的总经理，并提交了该公司商业计划的副本。她表示其公司将“ 提供咨询服务并实施解决方案，通过最大化客户的现有资源来提高客户的生产力和竞争力 ”，并进一步表示该公司“ 将参与通过分析现有问题并制定明确的改进计划来帮助组织提高绩效水平的实践。 ”然而，申请人未说明其职责将如何在她担任自己公司总经理与如她先前所述为其他公司提供风险管理咨询服务之间分配。

申请人还提交了额外的文章和报告，以及新的证言信，以支持其资格。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏足够证据证明申请人的工作将以符合国家重要性的水平影响区域或全国人口。审理主任认定，申请人未证明其拟议美国就业的益处将超越其客户，影响其领域或更广泛的美国。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误。她主张其拟议事业具有国家重要性，因为“ 她作为运营风险经理和顾问的角色将使美国企业免于面临将导致其

未来增长的重大财务损失，从而节省并向我们的经济注入数十亿美元，增强我国的国家安全，并防止白领犯罪引起的众多其他[]。 ”她还提到其公司的商业计划及其就业预测，指出到运营第五年，该公司将创造十一个直接就业岗位，因此具有雇用美国工人的重大潜力。她最后主张其拟议事业将对美国经济产生重大积极经济影响。

作为初步事项，申请人最初对拟议事业的描述并未包括计划成立自己的公司并担任其总经理；相反，申请人最初声称她打算“ 利用其专业知识为众多美国企业提供咨询 ”。申请人将继续作为独立风险管理顾问工作，还是作为新成立公司的总经理工作，具有实质性意义，因为这涉及拟议事业的范围以及其是否可能产生重大积极经济影响。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。由于申请人在提交时省略了任何关于成立自己的风险管理公司并担任其总经理的提及，其在回应RFE时关于新初创公司的主张呈现了一套新的事实， purport to 实质性改变申请，因此不能确立资格。由于回应RFE时呈现的新事实构成对申请的实质性改变，它们不能且不能确立资格，我们无需进一步处理。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45，49（Reg'l Comm'r 1971）；Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169，176（Comm'r 1998）。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业示例，如第一要件所要求，具有“ 在特定领域内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 ”以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. 第889-90页。如前所述，审理主任在RFE中通知申请人，她未确立其原始拟议事业具有国家重要性。

除一般性主张外，申请人未证明她拟从事的特定工作提供原创性创新，有助于风险管理领域的进步，或对其领域具有更广泛影响。此外，她未充分证明其特定拟议事业具有显著潜力雇用美国工人或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。虽然申请人最初的陈述反映其意图向美国公司提供咨询建议和专业知识，但她未提供足够信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。此外，对拟议事业的后续实质性改变不能追溯确立提交时的资格，且记录包含关于拟议事业基本性质的相互冲突信息。

在上诉中，申请人称其拟议事业的潜在预期影响显而易见，因为她的公司将向金融机构、私人和企业机构以及政府实体提供有价值的咨询服务，且其客户群将跨越各种

行业。她进一步提及公司商业计划中包含的五年预测，并声称商业计划及其中的数字表明其事业将产生重大积极经济影响并具有显著潜力雇用美国工人。然而，我们再次指出，申请人在上诉中强调其首次回应审理主任RFE时提交的商业计划是错误的，因为它呈现了一套不能确立资格的新事实；因此，我们无需进一步处理这些主张的实质内容。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak，15 I&N Dec. 第49页；Matter of Izummi，22 I&N Dec. 第176页。

转向申请人提交时确立的事业，拟议的运营风险管理和咨询事业有利于申请人的客户。然而，记录未确立该事业如何具有更广泛影响，即如第一Dhanasar要件所设想，在申请人客户之外具有显著潜力雇用美国工人或产生重大积极经济影响。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。例如，尽管申请人声称她将“ 避免美国企业面临重大财务损失 ”，但记录未确立雇用美国工人的潜力是否显著，以及潜在积极经济影响是否重大。申请人承担阐明其如何满足资格标准的举证责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。同样，记录未确立作为一家或多家公司风险管理顾问的拟议事业如何达到Dhanasar所设想的领域内更广泛影响水平。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

我们认可申请人提交并提及的关于运营风险管理、洗钱、恐怖主义、非法金融的概括性出版物、报告和文章，以及一份关于STEM专业学位价值的行政报告。然而，该证据并不涉及她向美国公司提供运营风险管理和咨询服务的特定事业。2 尽管这些文件表明申请人拟议的运营风险经理和顾问工作具有重大价值，但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。3 此外，所提交文件均未确立作为美国公司风险管理顾问工作的益处将以可被视为国家重要性的方式延伸至其客户之外。

记录包含一封来自!大学金融学教授的专家意见信，其结论是申请人拟议工作具有国家重要性。但该教授并未将其结论建立在申请人特定事业的国家重要性之上。尽管他叙述了申请人的职业历史和经历，其发现源于“ 全球风险管理咨询服务市场 ”的重要性，以及他关于申请人在“ 流程、运营风险-欺诈和控制领域的广泛知识 ”将极大惠及美国的观察。虽然注意到教授关于金融部门对风险管理服务需求的观察，但他未阐明申请人的

2 尽管我们可能不会讨论所提交的每一份证据，但我们已审查并考虑了整个记录。
3 此处的问题不是风险管理咨询服务作为预防金融犯罪有效手段的价值，而是申请人作为运营风险经理和顾问的特定拟议事业是否达到国家重要性水平。

向个别公司提供咨询服务的特定拟议事业如何具有显著潜力雇用美国工人或在经济萧条地区产生重大积极经济影响。因此，该信未确立申请人特定拟议美国工作的国家重要性。见 Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r 1988）（裁定移民局可拒绝或给予与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见较低证据权重）。

申请人还提交了众多前同事的支持信，他们赞扬申请人的职业历史及其在风险管理咨询领域的能力。她的同事赞扬其许多个人品质和成就记录；然而，这些信件均未解释其成就影响的本质，也未详细说明其风险管理咨询服务如何影响或影响了领域内其他人，或以其他方式使申请人超越其同行。

最后，我们注意到申请人在上诉中关于其专业知识和先前职业成就的陈述。然而，这些陈述涉及第二Dhanasar要件的方面，但未涉及美国拟议事业如何在其直接客户之外具有更广泛影响，如第一Dhanasar要件所要求。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。此外，申请人在上诉中声称“ 风险管理和合规对所有行业垂直领域至关重要 ”且她完全有资格提供此类服务，并未涉及特定事业的方面以及该事业下计划活动的执行如何具有更广泛影响，达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。见 id。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定记录并未显示，申请人最初所描述的拟议事业能够充分超越其客户范围，从而以与国家重要性相称的程度影响风险管理行业或更广泛的美国经济。她作为独立顾问工作的意图似乎有利于与其签约的潜在公司和客户。然而，记录并未确立在风险管理领域担任独立顾问如何可能具有“ 某一特定领域内的国家乃至全球影响，例如某些改进的生产工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。由于记录未确立申请人在提交申请时所确立的事业如何可能在某一特定领域内具有国家乃至全球影响、更广泛的影响或其他实质性积极经济效应，因此未确立拟议事业具有国家重要性。参见同上。

综上所述，申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二或第三要件保留意见。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，亦未能证明其以自由裁量方式理应获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。