DEC182024_02B5203 · 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：35284677 日期：2024年12月18日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人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）移民分类，并寻求对该分类所附职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格获得或在自由裁量上应当获得国家利益豁免。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)。本办公室对本事项中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

一、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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位offer因而也对劳工证的自由裁量豁免。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 可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；且
• 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格。2 上诉中的问题是申请人是否已证明其拟从事事业的国家重要性，此为Dhanasar第一项要件的要求。本办公室认定其未能证明。3

申请人目前在美国一家金融服务公司工作，担任客户准入与了解你的客户（KYC）主管。在I-140申请表中，申请人称其拟在美国担任KYC策略顾问，非技术性职位描述为“为客户准入制定KYC策略，处理客户数据管理、尽职调查[及]防止洗钱”。该非技术性职位描述与申请人对目前工作职责的详细说明相似。然而，申请人并未清楚解释其拟从事的事业，而是提供了笼统、宽泛的陈述。例如，申请人笼统地表示希望将其KYC知识和技能在更大范围内带给美国及其金融和银行业，称其“设想并预期在加强和引导[美国]KYC未来方面发挥传统和开创性作用”。

审理主任要求补充证据以支持申请人关于Dhanasar三项要件的主张。在补充证据请求的回复中，申请人就其拟从事的事业提供了一些进一步细节。在谈到获得劳工证不切实际时，其称计划“与长期雇主断绝关系，独立开展其拟从事的事业，成为KYC/反洗钱（AML）企业家和/或[策]略[顾]问”。鉴于体育博彩行业将有新的KYC和AML法规，申请人主张体育博彩公司将需要实施变革以遵守任何新法规。凭借其在金融服务技术方面的KYC和AML知识以及对体育科技初创企业的热情，其声称将具有独特优势，“通过其未来事业的KYC和AML策略咨询，为所有美国体育博彩公司创建单一行业标准和解决方案，使其能够专注于球迷体验，同时防止通过其系统洗钱”。此外，其笼统提到“积极探索体育诚信领域的创业机会”，即“发现和阻止欺诈、操纵比赛、其他不道德或非法博彩相关活动”。

在其关于国家重要性的主张中，申请人强调KYC和AML对金融和银行业的重要性、增长及日益增加的相关性，以及金融和银行业及其他行业对经验丰富专业人士需求的预期增长。其

2 审理主任在题为“E21特殊能力”的补充证据请求中表示，申请人“提交了充分证据证明[申请人]符合所寻求的E21分类资格”，但未提供分析。本办公室同意申请人符合EB-2分类资格，但系作为高级学位专业人士，因为其已从美国高等教育机构获得工商管理硕士学位。
3 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

解释了KYC和AML程序与做法“对增强国家安全、降低成本、防止犯罪活动以及支持无论国内还是跨境资本流动的透明度至关重要”的重要性。其声称其事业对国家具有潜在更广泛影响，并基于近期地缘政治事件和制裁，即乌克兰冲突和移民涌入美国，强调KYC和AML对保护美国国家安全的重要性。其解释乌克兰冲突增加了对KYC和AML尽职调查的需求，以帮助银行识别和管理与国际制裁相关的风险，防止被制裁名单上的人员资助乌克兰冲突和规避制裁。此外，其声称近期移民涌入美国增加了对KYC和AML的需求，以识别和防止资助人口贩运。

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。

尽管审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值，但审理主任认定申请人未能证明其事业具有国家重要性。审理主任认定，申请人未能证明其事业将超越其管理职责，对该领域产生与国家重要性相称的更广泛影响。审理主任指出，尽管记录支持KYC和AML在金融服务行业的重要性，但申请人未提交足以表明其事业的潜在预期影响达到国家重要性水平的证据。在上诉中，申请人提供了一份简要陈述，声称审理主任未评估所有书面证据或未适用Dhanasar下的适当法律标准。4

经重新审理，申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性。审理主任对申请进行了有理由的考量并作出了充分认定。审理主任无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。见 Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)）；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。在此，尽管审理主任未分析每一份证据，但该决定体现了对证据的有理由考量。

关于证据权衡，本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑数量，还考虑

4 在其 Form 1-290B（动议或上诉通知）中，申请人勾选表示他将在提交本上诉后 30 天内提交书面论证意见和/或补充证据。截至本决定作出之日，我们尚未收到关于本上诉的任何书面论证意见或补充证据。我们的决定基于申请人在 Form 1-290B 上的陈述，即主张审理主任未能评估全部证据、未适用 Dhanasar 案下的适当法律标准，并请求我们对审理主任的决定进行重新审查（de novo review）。

证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任在评估申请人是否已证明其满足 Dhanasar 框架的第一项要件时，权衡了全部证据，但认定该等证据总体上缺乏证明价值。

记录中的文件未提供关于其拟议事业的充分细节，也未提供关于申请人作为面向金融和银行业或任何其他行业的 KYC 策略顾问的个人工作将如何更广泛地影响 KYC 和 AML 领域、经济或国家安全的洞见。申请人关于其 KYC 策略咨询活动将对其领域和国家产生更广泛影响的主张，未通过独立和客观的证据得到确立。申请人的陈述不足以证明其主张，必须由相关、具有证明力且可信的证据予以支持。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，在没有充分文件证据证明其作为面向金融和银行业或任何其他行业的 KYC 策略顾问的拟议工作职责将影响其领域或更广泛的国家，而非仅有利于其潜在雇主及其拟议客户的情况下，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 案中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 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具有国家甚至全球影响 ”。Id. 我们还指出，“ 一项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的事业，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。 ”Id. at 890。

为支持其主张，申请人提交了与以下内容相关的行业文章：KYC 合规的未来；数字 KYC 实施的趋势；面向银行和金融服务的 KYC；KYC 与 AML 之间的差异；身份验证的价值；KYC 对客户忠诚度、拥护和业务增长的重要性；俄罗斯对世界的威胁及其与朝鲜的联盟；俄罗斯规避制裁；以及对俄罗斯石油的价格上限。我们认可 KYC 和 AML 对金融和银行业及其他行业的重要性和益处。然而，仅作为 KYC 策略顾问或金融服务公司的 KYC 经理工作，或创办 KYC 策略咨询业务，不足以确立拟议事业的国家重要性。如上所述，某一行业的增长和重要性，或在有预期劳动力需求的领域工作，不足以满足 Dhanasar 框架下的国家重要性要求。我们不是关注某一行业或领域的重要性，或某一领域对专业人员的需求，而是关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。Id. at 889。所提交的文章未讨论其事业对其领域具有所主张的更广泛影响，也未讨论具体可归因于其拟议事业的所主张的经济或国家安全影响。

其次，申请人主张其在 KYC 和 AML 领域的专业经验有利于其当前雇主以及金融和银行业。申请人表示，随着 KYC 和 AML 领域从银行和金融业扩展到其他行业，他准备利用

其经验和创业抱负，以发展一个国家和国际金融交易框架。为支持其主张，申请人提交了其同事的推荐信，以展示其在其领域的专业经验、技能和知识。

然而，申请人依赖其专业知识和经验来确立其拟议事业的国家重要性，是错误的。这些信件未讨论其拟议事业或表明其国家重要性，而是涉及 Dhanasar 框架的第二项要件。Dhanasar 的第二项要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人本人 ”。Id. 这些信件主要证明申请人的专业能力及其对雇主和 KYC 与 AML 领域的奉献。虽然少数推荐信提到申请人的工作将有助于帮助其雇主、一个教育组织及其领域，但这些信件缺乏申请人事业的细节，主要描述其专业经验，并以宽泛的陈述笼统地称其事业基于其经验而具有重要性。申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

最后，申请人主张其事业与强制要求报告和合规计划以发现和防止洗钱的法律、法规和政府政策相一致。然而，他未证明其具体事业对这些具有国家重要性的事项的潜在预期影响。他使用笼统的措辞来强调 KYC 和 AML 法律法规的重要性，主张其事业与美国政府对金融和数字资产转移的透明度和监管的支持相一致。虽然美国政府政策、法律和法规的重要性没有争议，但其整体意义并不能确立申请人拟议事业特别是具有国家重要性。并不能由此推断，向金融和银行业或任何其他行业的企业提供 KYC 策略咨询的个人具有国家重要性。在作为美国政府法律、法规或政策主题的领域工作或创办企业，其本身不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。Id. 申请人对某 KYC 策略咨询与国家倡议相一致作出笼统陈述，但未充分详述其事业或量化其在所确定的国家关切领域的预期影响，也未提供客观、具有证明力的证据来支持其主张。

申请人未证明其拟议事业有潜力超越其潜在雇主、未来客户和咨询业务，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或任何其他行业或美国经济或国家安全。除笼统主张外，他未证明其作为 KYC 策略顾问拟从事的工作对 KYC 和 AML 领域的进步提供了所主张的贡献，或对其领域具有更广泛的影响。仅凭陈述和主张不足以证明其拟议事业的国家重要性。在没有支持文件的情况下作出的主张具有有限的证明价值，不具有满足申请人举证责任的权重。See Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)。

申请人的主张取决于众多因素，而申请人未在其拟议的 KYC 策略咨询工作与所主张的结果之间提供充分直接的证据联系。

申请人未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的申请人拟议事业的国家重要性，因此他未证明符合国家利益豁免的资格。我们注意到，审理主任认定根据 Dhanasar 的第二项要件，申请人处于推进拟议事业的有利地位，5 但权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求，不会对美国有利，此即 Dhanasar 的第三项要件。由于所确定的拒绝理由对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及、因此保留其上诉论点以及对其根据 Dhanasar 第二项和第三项要件资格的认定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未能在Dhanasar分析框架所要求的第一要件下确立资格，其作为裁量事项不符合国家利益豁免的条件。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

5 尽管审理主任认定申请人满足Dhanasar的第二要件，但该决定并未就该认定所依据的证据提供解释或分析。