JAN082025_07B5203 · 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：36026039 日期：2025年1月8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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。

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 Christa'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

为符合 underlying EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了 underlying EB-2 分类的资格，则必须随后证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，因为该豁免“ 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。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

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资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件，申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性。

申请人称其“ 拟议事业是通过聚焦金融科技、监管合规和消费者保护的交叉领域，推进美国的金融服务行业。 ”他表示其事业涉及“ 通过创新性地使用高级分析和数据科学，保障监管合规并改善消费者保护。 ”申请人还声称其计划创建“ 高级分析框架和实时警报系统，旨在预先识别潜在的监管违规行为。 ”申请人进一步指出：“ 利用其作为数字分析经理的职位及其在分析技术方面的专长，[申请人]计划通过鼓励监管机构和金融机构合作，并推动分析驱动合规方法的广泛使用，引领改善金融监管和运营效率的努力。 ”2

在回应审理主任的补件要求时，申请人称：
作为I II的数字分析经理，我领导了重要项目，大幅提升了银行的分析能力，特别是通过开发超过四十个Tableau仪表板。这些创新精简了运营流程，也提升了客户服务标准，从而支持了银行向数据驱动决策和遵守金融监管的战略转型。

在获得EB-2后，我的志向是进一步为美国的金融服务行业做出贡献，特别聚焦于金融科技、监管合规和消费者保护的交叉领域。我通过多元职业经历培养的全球视野，连同我已展现的领导力和技术理解，使我具有独特优势，能够推动有利于行业及其客户的创新。

2 提交申请时，申请人在 担任数字分析经理。他表示其工作涉及管理“ 一支高绩效数字分析师团队，以分析和洞察支持数字平台和产品计划，以衡量和改进产品实施、性能和体验。 ”由于申请人申请豁免工作要求，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，本办公室将考虑有关其职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定拟议事业是否符合 Dhanasar 框架的要求。

未来，我计划积极参与联邦银行界，并继续获得金融监管方面的高级认证。这确保我随时了解监管挑战，并拥有坚实基础，以倡导和实施增强消费者保护、促进美国金融行业监管合规的技术创新。

总之，我在金融服务行业数据分析和数字创新领域的丰富经验和领导力，使我成为美国的宝贵资产。我对推进监管合规、消费者保护和技术创新的投入，与行业的关键需求相一致。我相信，我在该领域的持续努力将促进经济增长，推动技术进步，并有助于建立更安全、更公平的金融体系。我在美国的职业历程赋予了我为金融科技格局做出持久贡献所需的洞察力、人脉和专业知识。

A. 实质价值和国家重要性

Dhanasar 的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。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证明。Id. 审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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。Id. at 889。这一考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区），是否具有其他重大积极经济影响，是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。Id. at 889-90。审理主任认定申请人未能证明其拟议工作的潜在预期影响。[3]

在上诉中，申请人主张审理主任的决定忽视了USCIS于2022年1月发布的关于“ 国家利益豁免 ”的政策更新，该更新涉及“ 对STEM高级学位人士的证据考量 ”。虽然该政策更新解释了 Dhanasar 框架如何适用于科学、技术、工程和数学（STEM）毕业生和企业家，但申请人仍必须满足 Dhanasar 中规定的三项要件，以证明USCIS豁免工作要求、从而豁免劳工证符合国家利益。

3 审理主任指出，申请人“ 未提供充分证据证明拟议事业将对 及其客户之外产生影响，从而更广泛地影响该领域或产生重大积极经济影响。 ”

申请人主张，“他有一个通过增强消费者保护来惠及美国的计划，而且无论他在I的职位如何，他都拥有实现该计划的专业知识和人脉。”他声称其计划“经过充分思考，不能公平地归结为单一公司的一套工作职责。”申请人援引W-J-（I的副总裁兼高级数字分析经理）的一封信，其中写道：

我希望认可[申请人]的工作超越我们公司范围的方式。作为数字监管合规和金融分析领域的领导者，[申请人]的卓越工作使美国公民和客户能够更轻松、更安全、更透明地获得银行服务，同时保护他们的个人数据并为他们提供更可靠的贷款选择。因此，我可以证明，他的工作——无论是在_____——都以远远超出单个组织狭窄范围的方式影响了我们的行业。

虽然申请人的拟议事业可能改善其当前或未来雇主的业务运营以及为其客户提供的服务，但他未提供证据表明其拟议的消费者保护和银行业项目将对美国金融服务部门产生如此规模的影响，以致达到国家重要性水平。仅声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。W-J-的信函还讨论了申请人为I I从事其“电子邮件营销偏好仪表板”和其他分配项目的工作以及他对同事的指导。4 申请人提交了来自V-P-、K-T-、M-C-、M-G-、P-R-和S-D-的额外支持信函，进一步描述了他的数据分析能力和经验。5 申请人在其领域的技能、知识和先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Id. at 890。此处的问题是，他拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人提供了来自_____数学教授J-C-博士的“分析与咨询评估”信函，以支持其国家利益豁免。J-C-博士主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其数据分析经理的一般职业以及其工作的金融服务部门有利于美国经济。然而，此处的问题不是个人将从事的职业或行业的国家重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟议从事的具体事业”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。J-C-博士的信函和其他支持信函不包含足够的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人的

4 申请人的“个人陈述”表明他计划在其公司提供“指导项目”。虽然这项工作具有实质价值，但记录并未确立其拟议的指导活动将影响数据分析领域或更广泛的金融服务行业，而非仅限于其受指导者。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人拟议的指导活动不符合Dhanasar框架第一项要件的“国家重要性”要素。同样，在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。
5 V-P-、K-T-和P-R-的信函还评论了数据分析经理总体上的重要性。

具体拟议工作在其领域或行业具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。

申请人还提交了关于以下重要性的文章：确保金融机构遵守消费者保护法、在确保消费者保护的同时尽量减少对小企业的经济影响、维持监管人员监督金融技术发展方面的技术专长、促进创新和技术进步、增强美国金融部门的网络安全和韧性，以及确保数字资产的负责任发展。此外，记录还包括关于数据科学家、关键和新兴技术、联邦政府的研究和开发优先事项、规范垃圾费用、创新就业的乘数效应、白宫吸引STEM人才行动、金融技术行业、打击洗钱努力以及消费者在市场中遇到的问题的信息。申请人声称这些文章支持其拟议事业的国家重要性。国家重要性的认定不侧重于某一领域总体上的重要性或旨在促进创新和改善美国经济的政府举措的重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟议从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，上述文章均未提及申请人或其计划项目，也未以其他方式说明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人主张，其“ 拟议事业具有国家重要性，因为它将增强美国的金融稳定和经济增长 ”，并促进我国的“ 就业创造 ”。至于申请人声称其拟议事业将提供的就业创造和经济效应，记录中不包含足够的支持证据。优势证据标准要求证据表明请愿人的主张可能为真，其中真相的认定基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真相不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。See id。在此，缺乏支持性细节和证据削弱了申请人关于就业创造或其他实质性积极经济效应主张的证明价值。

申请人进一步主张，其“ 对监管合规的创新方法可以刺激金融技术部门的进一步创新 ”，但他未解释其具体方法的原创性，也未提供证据表明该方法在其雇主及其客户之外对其领域或行业具有更广泛的影响。他还主张，其“ 拟议事业加强了国家安全和消费者保护 ”。然而，申请人未提供证据表明其具体拟议工作将在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响美国消费者或我国的国家安全。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映了其为雇主提供数据分析服务以确保监管合规和改善消费者保护的意图，但他未提供足够的信息和证据表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未表明其拟议

事业足以超越其雇主及其客户，以与国家重要性相称的水平影响其领域、金融服务行业、我国的国家安全或更广泛的美国经济。

此外，申请人未证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济效应。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，记录未表明申请人项目对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

申请人未确立其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、具有其他实质性积极经济效应、在其领域内具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及、因此保留对他在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的认定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定他未确立其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项不应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。