JUL112024_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

案卷号：28538808 日期：2024年7月11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）

申请人是一名合规经理，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，并寻求对该分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现该事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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进行重新审查。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，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。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但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）可作为酌情事项1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

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（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、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，但她未能证明其拟议事业具有国家重要性，而这是依据Dhanasar框架确立国家利益豁免资格所必需的。基于下述理由，本办公室认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，并将据此驳回上诉。

在上诉中，申请人主张审理主任“施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求”。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利申请证明标准。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375 (AAO 2010)；另见Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。见1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人在上诉中主张其已提供足以证明国家利益豁免资格的证据，但她未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外的任何具体要求或证明标准的任何具体情形。

申请人进一步主张审理主任“未给予应有考虑”某些证据，包括：她的简历、商业计划和个人陈述、其在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章。然而，审理主任指出其决定是“对申请及所有支持性证据进行审查”的结果。此外，本办公室在作出对申请人上诉的决定时已重新审查了全部记录。

审理主任认定申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人的拟议事业似乎涉及在美国金融领域担任“合规经理”。在其随I-140表格提交的职业计划中，申请人称其拟议事业将“继续提供我的专业知识，帮助打击洗钱和恐怖融资等国家关切的重大问题”。具体而言，她提出将担任“金融机构的合规经理，在

美国。”本办公室认可申请人提供的关于合规和金融问题及相关领域的各种文件。然而，在确定拟议事业是否具有实质价值或国家重要性时，相关问题不是申请人将从事的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Id. at 889-890。见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（“‘事业’一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。”）仅仅受雇于某一职业并不构成本程序意义上的事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供拟议事业的详细描述以及支持国家重要性主张的文件证据。在回应审理主任的RFE时，申请人提交了文件，包括一份在申请人提交I-140表格之后才提交的商业计划，其中概述了她打算追求的另一个不同目标，涉及在美国发展一家公司，重点在于“向在美国市场金融运营和交易中需要安全、可靠、可信保障的美国公司和企业提供专注于反洗钱（AML）合规的专业咨询和培训。”2 申请人提出将利用其“在金融合规和监管领域多年的经验”来“为美国工人创造更多就业机会，并为国民经济带来重大且有利可图的机会”。具体而言，申请人打算担任该公司的投资者和首席执行官。为此，她将：“在董事会或类似治理机构制定的准则范围内，确定和制定政策并提供公司的总体方向，与下属高管和员工经理一起在最高管理层规划和协调运营活动。”

申请人未提供足以说明她将如何实现向美国公司提供其专业知识的目标，或她将如何被美国公司聘为合规经理的信息。她也未描述将如何在担任合规经理和担任其拟设公司的首席执行官之间分配时间。她也未详细说明是否将专注于其中一项活动而非另一项。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一模糊之处，指明真相所在。

在没有关于其具体拟议事业以及她将如何在美国应用其知识和经验的更多信息的情况下，申请人未能充分确立其拟议事业，使本办公室无法认定其在美国的工作将具有国家重要性。在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，本办公室必须依据具体的拟议事业来确定其是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。申请人负有以优势证据证明其符合所寻求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅凭证据数量而应凭其质量来确定。Id. 申请人在此未能做到。

2 申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)。

即使将她的拟议事业的证据视为已被足够具体地界定，我们仍认为审理主任的结论——即她未能证明其国家重要性——不存在错误。审理主任认定，申请人未能证明该拟议事业会产生超出单一雇主、客户或项目的影响，或证明其会更广泛地影响合规或金融行业。我们已审阅申请人的商业计划，并同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拟议事业将“具有上升到国家重要性层面的更广泛影响”。尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人未能证明由其拟议事业直接产生的经济活动如何上升到国家重要性的层面。在其商业计划中，申请人表示其拟设立的公司将在营业的前五年创造36个就业岗位并产生1.5百万美元的收入。然而，该商业计划未对这些预测的依据提供充分解释。此外，即使为拟议事业的收入和就业创造预测提供了充分依据，这些数字也不能证明申请人的公司将以上升到国家重要性层面的规模运营。申请人未解释其拟议的就业指标和收入将如何影响其公司拟运营领域。

最后，关于有关申请人行业的报告和文章，在确定拟议事业的全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。”Id. 如上所述，申请人未能以充分的具体性证明其拟议事业，以致我们能够在考虑该事业而非金融监管与合规这一更广泛领域时，判定其工作是否具有全国重要性。

因此，我们认定记录未能证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的全国重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出其所得结果所不必需的问题作出认定”）；see also 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量上应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。