JUL172024_05B5203 · 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：31741728 日期：2024年7月17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）

申请人是一名退休警察上校和风险管理审计员，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工作要求（即劳工证）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，认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但裁定其未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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)。本办公室对本事项中的问题重新审查（de novo）。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。

一、法律

要符合EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类资格，则还必须证明其值得行使裁量权，豁免“符合国家利益”的工作要求。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）可作为裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

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裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在回应审理主任的证据请求时，申请人将其拟议事业描述为就洗钱和贩毒问题向公共和私营实体提供咨询和顾问服务。申请人称其还将培训团队实施商业安全联盟（BASC）标准，以应对跨国犯罪的非法融资问题。

申请人提交了其工商管理文凭和成绩单，来自
I I以及其随后在
I 工作25年的证明。审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，其是否符合资格并值得以国家利益为由豁免工作要求。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该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。同上。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的前瞻性影响。同上 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、是否在其领域内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。同上 at 889-90。审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将产生重大积极经济影响，或将其影响延伸至其雇主或客户之外，从而更广泛地影响其领域。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为提供BASC标准相关服务与BASC、美国海关与边境保护局（CBP）以及海关-商贸反恐伙伴关系（CTPAT）之间的合作倡议相一致。申请人称，经BASC认证的公司遵守与CTPAT相同的安全标准，“ 从而实现供应链安全的协调统一方法 ”。申请人解释称，作为BASC国际认证审计员，他是供应链安全的关键贡献者，并“ 巩固全球贸易以抵御潜在脆弱性和安全威胁 ”，如走私、恐怖主义融资和有组织犯罪渗透。申请人提交了一篇关于BASC组织审计员的文章，但记录并未表明他制定了BASC标准，或表明其拟议

事业将对这些标准作出重大贡献，从而在其领域内具有国家甚至全球影响。见同上 at 889（讨论改进制造工艺或医学进步作为特定领域内国家甚至全球影响的示例）。申请人还提交了一篇讨论BASC与CBP和CTPAT合作的文章，但申请人未具体说明其咨询和顾问服务将如何延伸至个别实体之外，从而影响这一合作或其领域，达到与国家重要性相称的程度。见同上（解释在评估国家重要性时“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。

申请人进一步主张，其拟议事业将产生重大经济影响，因为实施BASC认证流程可优化运营效率，并营造更有利于国际贸易的商业环境。申请人称，当公司在其指导下符合安全标准时，“ 经济将受益于跨境交易信任度提高、中断减少以及更精简、更安全的国际贸易格局 ”。申请人未表明其将雇用美国工人，也未证明其与个别公司的工作将如何延伸至这些企业之外，从而产生与国家重要性相称的重大积极经济影响。见同上 at 890（讨论重大积极经济影响）。

申请人还主张，其拟议事业具有产生重大前瞻性影响的潜力，因为BASC认证和协作可为公司和海关机构带来诸多益处。例如，申请人解释称，BASC认证有助于公司在供应链安全方面的整体发展，并增强当局的信任。申请人称，与BASC合作可降低与海关欺诈、走私、恐怖主义和非法贩毒相关的风险。然而，申请人未具体说明其向个别实体提供的咨询和顾问服务将如何延伸至其客户群之外，从而以表明国家重要性的方式产生这些益处。见同上 at 889（解释“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。

申请人表示其BASC认证是其拟议事业重大前瞻性影响的关键，但记录并未证明其培训团队实施BASC标准将具有国家重要性。申请人提交了BASC
I 执行主任M-V-O- [2] 的一封信，信中赞扬申请人的专业精神和个人品质，并称申请人已向经BASC认证和评估的公司教授BASC标准。申请人还提交了BASC
I 培训中心主任M-G-C-的一封信，信中称申请人就公司共谋、企业社会责任、反腐败和反贿赂管理体系以及良好商业实践提供了指导。M-G-C-还赞扬申请人的经验和知识，并断言其将对任何组织或公司作出“ 巨大贡献 ”。M-V-O-和M-G-C-均未讨论申请人的拟议事业，也未以其他方式表明其关于BASC标准的培训将延伸至其与个别客户的工作之外，从而在其领域内产生与国家重要性相称的更广泛影响。比较同上 at 892（指出Dhanasar提交了具有证明力的专家信函，描述了其具体研究对美国战略利益的重要性）。

申请人还提交了关于2020年《反洗钱法》实施、国际货币基金组织以及打击洗钱和恐怖主义融资的文章，

2 本办公室使用姓名首字母以保护所提及个人的隐私。

拜登政府2022年《国家毒品管制战略》、洗钱的经济后果，以及BASC和BASC标准。虽然申请人的拟议事业将就洗钱和毒品贩运向实体提供咨询，并帮助实施BASC标准以应对跨国犯罪的非法融资，但我们对国家重要性的评估并不侧重于议题对某一领域整体的重要性。相反，我们的评估"侧重于外籍国民拟从事的具体事业"。同上，第889页。在此，没有任何文章提及申请人，或以其他方式论述其拟议事业潜在的前瞻性影响。

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水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，记录并未显示申请人的拟议事业有望充分超越其客户群，从而在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响国家安全以及洗钱和毒品贩运的预防。

申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人（特别是在经济萧条地区）的重大潜力、具有其他重大积极经济影响、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

申请人未能证明其具体拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对申请人在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无须对作出其所达结果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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，其未能证明自己符合资格，或作为裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位offer要求。

裁定：上诉被驳回。