MAY142024_12B5203 · 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：31124994 日期：2024年5月14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）

申请人寻求第二优先移民分类，以及附属于该 EB-2 分类的职位offer要求的国家利益豁免。移民与国籍法（该法）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，认定豁免所需职位offer并因此豁免劳工证不会符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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职位offer要求给予自由裁量的豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

1 参见 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）的行列，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性质）。

二、分析

审理主任认定申请人符合 EB-2 分类资格，即作为持有高级学位的专业人士群体成员。我们面前唯一的问题是，记录是否证明豁免职位offer要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任在否决决定中认定，根据 Dhanasar 第二项要件，申请人处于有利地位以推进其事业，但同时认定申请人未满足 Dhanasar 框架的第一项和第三项要件。基于下文所述理由，我们撤回审理主任关于申请人已根据 Dhanasar 第二项要件确立其资格的认定。基于我们对记录的重新审查，我们认定申请人未能充分证明其拟从事事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的实质价值和国家重要性，也未能证明其在第二项要件下处于有利地位以推进该事业。尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

记录显示，申请人是一位经验丰富的金融信息技术（Fintech）专业人士，在技术、商业和管理岗位拥有多年从业经验。他参与了跨越多个行业的项目，包括数字金融服务和跨境汇款领域的举措。在2023年5月初始申请时提交的陈述中，申请人将其在美国的预期就业描述为 Fintech 服务高管，如下：

作为一名在数字金融服务和跨境汇款方面具有专业知识的专业人士，我可以通过开发满足消费者和企业需求的新颖创新解决方案，为美国 Fintech 市场的增长和发展做出贡献。通过与其他行业专业人士、监管机构和投资者合作，我可以帮助塑造美国 Fintech 市场的未来，推动这一快速演变行业的创新、效率和增长。

他声称其工作将通过“ 提供信息和平台以帮助减轻或最小化金融恐怖主义和洗钱，并引导在美国及其他金融走廊，特别是非洲，对金融交易进行报告、申报和监督的透明方法 ”而有利于美国。

在回应补充证据请求（RFE）时，他被要求提供关于其具体拟从事事业的更详细论述并附文件证据支持，申请人提交了关于其事业的补充叙述，如下：

作为一名[Fintech]服务高管，在支付系统、即时支付、跨境支付与汇款以及技术政策制定方面具有专业知识，我提议牵头/与业内其他人合作，提供以以下方面为重点的变革性举措/事业：

• 提出并贡献美国参与国际/跨境支付系统和汇款的新方式，为此注入面向移民和非移民社区的创新金融技术解决方案，例如 Direct2Bank 账户转账。

• 通过为美国即时支付系统做出贡献以及通过技术将金融服务覆盖范围扩展至全国服务不足或无银行账户的地区，实现金融包容性。

我的事业旨在解决本地和国际金融交易中的一些现有挑战，增强安全性（通过促进和巩固行业反洗钱（AML）和打击恐怖主义融资（CTF）政策），提升效率和包容性，并为将美国确立为金融科技驱动金融解决方案的全球领导者做出贡献。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们指出“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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。 ”同上。

在初始申请和 RFE 回应中，申请人列出了一系列美国国家关切领域的高层次清单（例如，改善移民和非移民社区的支付和汇款系统，将金融服务扩展至全国服务不足和无银行账户的地区，增强金融安全以应对和促进支持反洗钱和反恐举措的政策，并进一步将美国确立为金融科技驱动金融解决方案的全球领导者）。他还提供了关于 Fintech 行业、数字化金融支付的未来以及 Fintech 专业人士工作对金融、信息技术和商业部门重要性的行业文章和报告。然而，除此之外，申请人关于其可能应对的各种关切问题的宽泛陈述以及关于 Fintech 行业的一般信息，几乎无法让人了解他打算在美国从事的具体事业。

提交给审理主任的现任和前任同事的推荐信概述了申请人过去的工作成就，并含糊地断言其服务将有利于美国。例如，I [已隐去] 在其信中讨论了申请人先前的成就和工作经验，并指出“ [i]若有机会在美国[技]术领域运作，我毫不怀疑他在[已隐去]的丰富经验将很快派上用场。 ”同样，[已隐去]在其信中强调了申请人过去的一些成功，但除了发表意见称“ 我确信[申请人]的技能和专业知识将极大地有利于美国，我强烈推荐他获得国家利益豁免 ”之外，未讨论其在美国拟从事事业的任何方面。尽管这些及其他写信人似乎对申请人评价很高，但提交的信件并未证实申请人打算从事的具体事业的性质，也未解释其拟从事工作在 Dhanasar 第一项要件下的实质价值和国家重要性。

在上诉中，申请人重申其在 Fintech 行业的过往成就和经验，并承认审理主任在 RFE 中要求他提供“ 关于其拟从事事业的进一步细节 ”以确立其国家利益豁免资格。但他未提供详细说明，解释他将如何预期在美国从事 Fintech 相关服务的提供，也未附上审理主任在 RFE 中所要求的文件证据支持。审理主任否决该申请的部分原因是记录未确立申请人事业在 Dhanasar 第一项要件下的实质价值和国家重要性。“ 未能提交所要求的证据从而妨碍实质性调查方向的，应构成否决[申请]的理由。 ”8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

在上诉中，申请人指出，他在 RFE 答复中提供了“ 关于拟议事业的额外证据，描述为利用其作为成功金融科技专业人士的技能和经验 ”，并提出了与先前向审理主任提交的关于其拟议事业的相同或类似的一般性主张。例如，他含糊地坚称：

美国金融科技市场的增长将通过[申请人]在金融走廊，特别是非洲，为服务不足的个人和企业提供金融技术服务所做的努力而得到增强。美国金融科技成功、有效和安全地扩展到快速发展的[全]球[行]业，以及[国]内[行]业的创新和改进，均包含在拟议事业中。

申请人还在上诉中声称，他的“ 服务将涉及与其他金融科技公司和专业人士、[]美国监管机构、负有金融科技监督职责的[国]会[委]员会以及商业投资者的合作 ”。然而，他关于其未来打算在美国提供的具体服务的表述含糊不清，未能充分解释他将如何推进其拟议事业。申请人必须通过独立、客观的证据来解决记录中的这一模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

我们得出结论，在没有关于其具体拟议事业以及他将如何在美国运用其知识和经验的更多信息的情况下，申请人未能确立其拟议事业足以让我们认定其在美国的工作将具有重大价值和国家重要性。在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业，以根据 Dhanasar 第一项要件判断其是否同时具有重大价值和国家重要性。申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求利益的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。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。

此外，为确定个人是否符合国家利益豁免资格，我们还必须依据具体的拟议事业，以根据 Dhanasar 第二项要件判断其是否处于有利地位来推进该事业。Dhanasar at 889-90。由于申请人未提供关于其拟议事业的充分信息，他未能以优势证据履行其证明其符合第二项要件的责任。Chawathe, supra。为

简洁起见，我们将不讨论记录中关于申请人根据 Dhanasar 第二项要件资格的其他缺陷。

因此，申请人未能证明其作为酌情事项符合国家利益豁免资格。因此，根据 Dhanasar 第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。