APR272023_01B5203 · 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：26378556 日期：2023年4月27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）

申请人是一名财务经理，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，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。参见《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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。本事项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)。我们对本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，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 underlying 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作邀请要求行使自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，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]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（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议事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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。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，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示其打算在美国从事“ 财务管理职业 ”。他表示其拟担任财务经理的工作将包括以下内容：

• 与客户合作制定个性化的储蓄、退休、投资和保险财务计划。我将全面评估其财务状况以了解其目标，并评估实现其多元目标的最有效手段。
• 基于对客户当前业务运营和组织结构的评估，以及对可用资源及其使用情况的分析，提供组织和效率咨询服务。
• 为各类行业经营者制定投资策略，制定全面计划和准确的财务预测，以实现业务增长和向新市场扩张。
• 提供财务建议并制定计划以实现客户的财务增长目标。我将制定财务计划以帮助客户减少开支、增加利润并保持最佳现金流水平。
• 为小型、中型和大型企业制定并实施全公司范围的财务战略，以提升收入并削减管理费用。
• 研究过去、现在和未来的国家和国际经济状况及市场需求，为客户识别有利可图的投资机会。
• 帮助企业家为其项目寻求融资。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人主张其“ 已开始帮助 B-S- LLC 公司，一家设施维护公司，在美国构建其新业务，该业务专注于为商业店铺提供中型维护服务……我在这家公司的职责是利用我的网络和专长从巴西吸引资金并投资于该公司。 ”他进一步表示，其“ 构建了业务的财务部分，建立了财务模型并向巴西投资者展示所需资本，以提升公司整体生产力。 ”此外，申请人表示其行动计划是“ 将像 B-S- LLC 这样具有真正潜力的公司加以构建，使其对国际投资者具有吸引力，从而投资于这些初创企业和小型企业。 ”

记录中包含关于外国直接投资对美国经济的好处的信息、小型企业作为美国经济活动创造者的信息、财务经理技能和职责的信息、财务规划行业退休和招聘趋势的信息、财务管理对

非政府组织的价值、财务管理在小型私营企业中的关键作用、财务规划的价值，以及移民科学家和工程师的经济贡献。此外，申请人提供了讨论财务顾问在冠状病毒大流行期间保护投资者安全的责任、美国金融和保险行业前景、财务经理面临的问题、中小型企业财务管理挑战、创始团队财务管理能力对企业成长的作用，以及人均财务顾问最多的美国各州的文章。他还提交了关于小型企业及其在美国经济中的作用、财务经理职业前景、招募下一代财务顾问、金融服务职位人才库萎缩、财务教育的价值、金融对业务增长的影响、成长型企业的财务管理方法，以及金融在商业中的好处的信息。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。

此外，申请人提供了来自 B-T-G-P- 三位前同事的推荐信，信中讨论了其财务和业务管理技能、衍生品合约知识以及财务活动。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及 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人士身上。 ”Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提交了来自 I——I 大学金融学副教授 A-W- 博士和 I——I 大学经济学教授 M-I- 博士的“ 书面咨询意见 ”，以支持其国家利益豁免。A-W- 博士和 M-I- 博士均主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其一般职业财务经理及其所在行业有望广泛增进社会福利、提供雇用美国工人的重大潜力、产生实质积极经济影响、在该领域具有国家甚至全球影响，并影响国家倡议。然而，此处的问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。A-W- 博士和 M-I- 博士的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人在财务管理方面的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的实质积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业“ 将对其潜在公司和/或客户之外的领域产生更广泛的影响 ”。审理主任还指出，申请人未能表明其拟议工作在该领域具有更广泛的影响、雇用美国工人的重大潜力或其他实质积极经济影响。

在上诉中，申请人主张“ 其作为财务经理的角色对于推动美国公司的增长、利润率和收入至关重要 ”。他进一步声称，其事业“ 对美国全国的经济增长和就业具有全国性影响 ”，并“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [a]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效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其客户提供有价值的财务管理服务，但他未提供足够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。在 Dhanasar 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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将充分超出其客户范围，以与国家重要性相称的水平影响财务管理领域、金融服务行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济效应。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人财务管理项目所产生的区域或国家经济利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，at 890。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

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。因此，对其根据 Dhanasar 所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。

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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得该豁免。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。