DEC122023_03B5203 · 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：29225811 日期：2023年12月12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）

申请人自称为商业和金融分析师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请（因而对劳工证）的酌情豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但进一步认定其未证明有资格获得国家利益豁免。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)。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。

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，即作为高级学位专业人士或科学、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。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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 指出，USCIS 可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

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；且
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人为巴西国民和公民，在支持申请的陈述中表示其计划在美国继续其商业和金融分析师的职业生涯。更具体而言，申请人表示其将创办并发展自己的企业 P-E-, LLC，致力于“ 为希望在美国或国外投资和开展业务的个人和公司提供金融和投资咨询服务 ”。同样，申请人解释称该新公司将提供财务规划、投资、税务、簿记和会计建议。他进一步描述其新业务的策略如下：

通过创建“ 轻松投资计划 ”——公司咨询工作的核心——[申请人]将整合其他单位的工作和努力，以使个人客户和公司的资金流动和投资尽可能合理且可征税，从而最大化收益。通过该项目，公司打算将国际视角整合到其所有工作分支中；即，为国内个人和公司在美国境内外的投资活动提供咨询，同时也为希望在美国投资的外国个人和公司提供咨询。另一个需要考虑的重要问题是合规，即通过妥善确立资金来源和去向，遵守投资于美国金融市场的资金的法律规则和道德方面。在“ 轻松投资计划 ”下，公司还打算投资于金融教育领域，提供金融和投资事务方面的培训和能力建设，重点是美国及其他金融和税收政策的各个方面；它将向个人和公司提供这些举措。

申请人还表示，其拟议的新公司将贡献税收、为美国工人创造就业机会、帮助在全国层面增加流入美国的资金，并对美国国内生产总值（GDP）产生积极影响。他进一步表示，其拟议事业将推动外国直接投资，“ 即寻求在美国扩展财富的国际公司和外国投资者 ”。申请人强调，其将“ 构建美国公司的财务程序和市场预测举措，从而通过严格适应多变的经济模式来简化其商业目标 ”。

申请人还提交了若干行业报告和文章，强调美国金融市场和行业的重要性、外国直接投资（FDI）在美国经济中的普遍性，以及巴西进出口市场对美国经济的影响。此外，申请人提供了前同事的几封支持信，讨论其在金融和巴西股票市场的技能和经验，表示其将成为美国任何公司的优秀补充。同样，申请人提交了一份来自[已隐去]商学院教授的专家意见，概述了申请人的技能和经验，并认为其在巴西商业环境和监管格局方面的专业知识对美国计划在巴西开展业务的公司具有国家重要性。最后，申请人提供了一份与其拟议公司相关的商业计划，预测该公司在运营的前五年将创造20个美国就业岗位，并产生约680万美元的收入。

在巴西的商业环境和监管格局中，对于计划在巴西开展业务的美国公司而言具有国家重要性。最后，申请人提供了一份与其拟设立公司相关的商业计划，预计该公司在运营的前五年内将创造20个美国就业岗位，并产生约6.8百万美元的收入。

审理主任随后发出补充证据请求（RFE），认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值。然而，审理主任表示申请人未证明其拟议事业将具有国家重要性。审理主任指出，申请人未提供足够细节和支持证据，说明其将如何实现拟议目标，并证明其拟议事业将在该领域或行业内具有国家甚至全球影响。审理主任进一步认定，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或为美国带来实质性经济利益。因此，审理主任要求申请人提交额外证据以证明该事业的潜在预期影响，例如可证实其将如何在领域内具有国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性经济效应、广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项的文件。

作为回应，申请人表示其专业活动将“ 对美国的关键商业和业务活动产生重大连锁效应……服务于美国公司的财务管理和业务职能 ”。他表示其拟议事业将有助于“ 一个收入增强的商业生态系统，以及一个丰富的、以生产力为中心的经济 ”。申请人主张，其拟议事业将通过“ 金融提供经济便利和敏捷性 ”而具有国家和国际影响，为美国工人创造直接和间接就业机会，为希望扩展和国际化运营的美国公司带来竞争优势，并为税收和GDP做出贡献。

此外，申请人强调其在金融服务市场拥有超过16年的渐进经验，并主张其拟议公司 P-E- LLC 及其“ 轻松投资 ”理念将“ 改善小型企业 HubZone 地区美国工人的工资和工作条件 ”。他进一步强调提交的若干行业报告和文章，主张它们支持美国金融市场的重要性以及像申请人这样的金融专业人士的贡献，从而带来“ 对整个市场参与者而言的重大经济解决方案，如证券交易所运营、外国直接投资和美国经济 ”。申请人指出其“ 扎实经验 ”和知识，表示将利用其“ 开发和实施创造新经济价值的创新商业模式 ”。申请人还提供了几封来自同事的额外支持信，强调其先前在金融项目上的工作和专业知识。

如前所述，审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质性价值。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任指出，申请人依赖基于所提供报告和文章的概括性主张，未能证明其拟议事业将充分超出其客户群体之外，并在与国家重要性相称的层面上影响金融行业。

审理主任还认定，申请人未能充分证明其拟议公司将如其所称创造20个美国就业岗位，并在经济萧条地区配备工作人员。

在上诉中，申请人主张，与审理主任的结论相反，其拟议公司在美国及海外提供“专业金融和投资咨询服务”，将促进经济增长、便利国际投资、促进全球金融稳定，并有助于创造就业和产生积极经济效应。申请人主张，所提交的证据证明了其“对金融行业及其潜在影响的承诺、专业知识和理解”，以及公司“将利润留存用于进一步投资、业务扩展和技术进步”以“可能产生更广泛影响”的“意图”。

申请人还强调，其拟议事业“毫无疑问具有国家重要性，鉴于……业务发展专业人士在每一类企业中所发挥的作用的重大影响”，主张没有其他部门或业务职能对公司现金流具有更大影响。申请人进一步指出移民，特别是移民企业家，对美国经济的积极影响，并指出其在案卷中提供的若干篇讨论其重要性的文章。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“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内具有国家甚至全球影响。”Id.我们还指出，“[一]项具有雇用美国工人之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。”Id. 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。

首先，在上诉中及整个案卷中，申请人强调其在金融服务方面的技能和经验，例如强调其“扎实经验”和知识，并表示他将利用这些“开发和实施创造新经济价值的创新商业模式”。申请人还提供了十余封来自同事的支持信，强调其先前在金融项目上的工作和专业知识。例如，一封支持信称申请人的“在其领域内的独特技能和方法是其将服务于美国国家利益的坚实迹象”。相比之下，这些支持信均未讨论申请人具体拟议事业的潜在预期影响。此外，申请人提供了来自[已隐去]的[已隐去]专家意见，概述申请人的技能和经验，并认为其在巴西商业环境和监管格局方面的专业知识对美国公司具有国家重要性。然而，申请人自身的经验和知识本身与证明其拟议事业的国家重要性无关，而仅能证明其是否根据Dhanasar第二项标准处于推进该事业的有利地位。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892-93。因此，我们认为申请人对其技能和经验的强调与确立其拟议事业的国家重要性无关。

申请人还就其拟议事业的潜在预期影响提交了笼统且无支持的主张。申请人主张其公司的驱动力将是“ 创建投资便捷项目 ”，但未充分解释这一商业战略。申请人含糊地表示其拟议的“ 便捷投资项目 ”将“ 结合其他单位的工作和努力，以实现个人客户和公司的资金流动和投资 ”，这一笼统表述几乎可适用于任何公司或行业内的任何金融情形。申请人指出他将就合规问题向投资者提供建议，但未澄清其公司将就何种“ 法律规则和道德方面 ”提供建议。同样，申请人主张其公司将提供“ 金融和投资事务方面的培训和能力建设，重点是美国及其他金融和税收政策的各个方面 ”，然而这些拟议培训和这些举措的重点未作解释且含糊不清。此外，申请人强调其专业服务将产生外国直接投资，并且他将实施“ 金融程序 ”和预测举措，“ 精简业务目标 ”，并适用“ 对波动性经济模式的严格适应 ”。然而，在每一种情况下，申请人均未充分描述或记录其公司将如何产生外国直接投资、他将实施何种程序和举措、他将精简何种业务目标、或他将适用何种严格适应。事实上，申请人未讨论他将与何种客户合作或瞄准何种客户，仅含糊表示可能是任何参与美国金融市场的美国或外国公司。申请人未以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

同样，申请人主张其公司的服务将带来“ 对关键商业和业务活动的重大连锁效应 ”，促进“ 收入增强型商业生态系统和丰富的、以生产力为中心的经济 ”，并通过金融提供“ 经济便利和敏捷性 ”。申请人还表示其公司将“ 开发和实施创造新经济价值的创新商业模式 ”。然而，连锁效应、关键商业和业务活动、收入增强型商业生态系统、创新商业模式和新经济价值再次未作解释且无实质依据。在上诉中，申请人还指出“ 专业金融和投资咨询服务 ”将促进经济增长、国际投资、全球金融稳定、就业创造和积极经济效应。申请人进一步主张其公司打算“ 将利润留存用于进一步投资、业务扩展和技术进步 ”以“ 可能产生更广泛影响 ”。然而，申请人再次未充分详细描述其公司将提供的金融和投资服务的性质、它们将产生的国际投资、它将促进的全球金融稳定、它将寻求的业务扩展、或它将实施的技术进步。缺乏充分细节，不清楚申请人的拟议金融业务将如何对申请人所称2018年占美国国内生产总值7.4%即1.5万亿美元的行业产生国家层面的潜在预期影响。Id.

如审理主任所指出的，申请人还提交了含糊的商业计划，未能充分确立其拟议的财务和招聘预测。例如，申请人拟议商业计划的基础是在广泛多种潜在领域提供金融服务，包括财务规划、投资、税务、簿记和会计建议，面向任何寻求在美国市场投资的美国或外国公司，使其潜在影响不确定。如前所述，申请人表示其公司商业计划的核心特征是

“投资便捷项目”，如前所述，该项目未得到充分解释。事实上，申请人在其商业计划中承认，金融和会计领域在很大程度上由少数大型事务所主导，例如[已隐去]。然而，在明显的矛盾中，他未解释和记录其商业计划将如何对这一美国主要行业产生国家影响。如前所述，审理主任还认定，申请人未解释其预计在头五年内的20名员工将如何如其所称来自经济萧条地区，且申请人在上诉中未回应审理主任的这一结论。总之，申请人的商业计划未能证明其拟议事业更有可能具有雇用美国工人的重大潜力或产生其他重大积极经济效应。Id.

在上诉中，申请人援引了已提交的行业报告和文章，这些报告和文章讨论了广泛的一般性主题，包括金融服务行业、FDI、GDP，以及商业发展雇员、企业家和移民对美国经济的总体影响。然而，尽管新企业、企业家和移民可能以某种方式对经济作出贡献，包括对整体美国GDP的贡献，或许还对FDI作出贡献，但这并不能推出所有产生收入和投资、并雇用美国公民的新企业都具有国家层面的潜在预期影响。例如，申请人指出，2018年美国的外国直接投资（FDI）总流入达到253.6 billion美元，鉴于此，尚不清楚其拟议企业预计在头五年内实现8.6 million美元收入（即使这些收入预测得到了充分支持，而事实并非如此）将如何对整体美国FDI和GDP等事项产生国家层面的影响。申请人提供的通用报告和文章几乎无法佐证其拟议事业将具有国家层面的潜在预期影响。Id.

申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟议金融咨询业务的预期影响将达到国家重要性的水平。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所在领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。正如审理主任所指出的，记录并未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其拟议客户群之外，即使该客户群得到了充分识别和记录。因此，申请人未能证明其拟议事业将具有与国家重要性相称的广泛影响。

由于记录中的文件未能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，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人对Dhanasar所述第二项和第三项要件的论点。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“纯粹咨询性的认定”）；see also Matter of L-A-C, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其符合资格，或在自由裁量权范围内以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。