JAN032023_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

案号：23042673 日期：2023年1月3日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名财务顾问，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但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。此事现因申诉而由本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。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，我们将驳回申诉。

I. 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才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人的资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。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）可作为酌情事项 [1]，在申请人证明以下内容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授予或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、进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根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示其打算通过其公司 I____ I____ I____ 为美国公司和个人提供会计和金融服务。[2] 他表示计划提供税务准备、税务规划、会计、战略业务规划和公司设立等服务。申请人提交了____的业务计划。该业务计划包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人工作经验的讨论以及人员计划。关于未来人员配置，申请人的业务计划预计该公司“将在2022年初以三名兼职柜台人员起步，并在次年增长至三名。……[我们]将在第五年末达到5名全职员工。”申请人未详细阐述这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，虽然其计划提供了第一年282,000美元、第二年338,400美元、第三年406,080美元、第四年487,296美元和第五年584,755美元的销售预测，但他未充分解释这些销售预测是如何计算的。

记录中包含关于COVID疫情对财务咨询业务的影响、适当税务规划对企业的价值、美国金融服务行业、金融和会计领域的STEM职业，以及拥有学士学位者和金融行业从业者失业率的信息。此外，申请人提供了讨论税务规划作为公司风险管理策略一部分、公共部门会计的益处、联邦STEM教育倡议、会计在商业中的角色和价值，以及小企业招聘放缓的文章。他还提交了关于美国与巴西关系、财务经理就业前景、具有商业头脑的专业人才短缺、COVID疫情对客户-顾问关系的影响、改善STEM教育的策略以及美国货币政策的信息。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，申请人提供了前雇主和客户的推荐信，其中讨论了其会计技能、知识和财务活动。此外，他还提交了两家位于南佛罗里达州的小企业____和____的来信，反映____对其公司财务咨询服务感兴趣。[3] 申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，以及潜在客户的兴趣，涉及Dhanasar框架的第二项要件，

2 记录中包含与申请人成立该公司相关的文件，包括其“公司章程”（佛罗里达州）及其美国国税局雇主识别号。
3 申请人的证据还包括其声称曾提供咨询服务的七家南佛罗里达州公司的企业备案记录。

该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否具有 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。申请人还提交了一份来自____大学会计学教授 W-W- 博士的“ 书面咨询意见 ”，以支持其国家利益豁免。W-W- 博士主张，申请人拟议的工作具有国家重要性，理由是财务顾问的角色、财务顾问的经济价值、COVID-19对金融行业的影响、金融行业的社会影响以及美国政府有关金融行业的立法。然而，此处的问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。W-W- 博士以及申请人雇主和客户的来信未包含充分的信息和解释，记录中也未包含充分的佐证证据，以表明其作为一家财务咨询公司运营者的具体拟议工作在金融或会计领域具有上升到国家重要性程度的更广泛影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立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“ 足以超出其自身公司及其客户的范围，从而对行业或领域产生更广泛的影响 ”。审理主任还指出，申请人“ 未能表明其拟议事业对区域或国家经济产生的利益将达到‘ 实质性积极经济影响 ’的水平 ”。

在其申诉简报中，申请人援引上述 W-W- 博士的意见书，该意见书主张“ 由于COVID-19疫情，美国会计和企业金融行业经历了会计师短缺 ”。我们不被 W-W- 博士关于申请人拟议事业因其行业专业人员短缺而具有国家重要性的主张所说服。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著缓解所声称的国家短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

W-W-博士还主张，申请人的拟议事业将“ 为美国公民开辟新的就业机会，并鼓励创新和出口。因此，这些机制推动经济增长，在本案中即推动美国经济增长。 ”W-W-博士进一步指出，申请人的“ 公司将迎来外国投资者的到来，其运营可能触发并鼓励美国经济的向前发展。 ”此外，W-W-博士主张，申请人的事业将“ 为美国国民收入和国家预算做出贡献 ”，并将通过吸引外国直接投资“ 促进美国经济增长 ”。而且，他声称申请人的拟议会计和财务咨询工作“ 在评估和披露气候风险及可持续性报告方面发挥关键作用，因此增加了财务咨询职位在应对气候变化方面的重要性。 ”此外，W-W-博士断言，申请人的拟议事业将有助于增加政府税收，从而为社会项目（如福利和食品券）提供资金。

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“ 外国人拟议从事的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar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]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在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的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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，我们查看记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供有价值的财务和会计服务，但他未提供足够的信息和证据来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，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们得出结论，申请人未证明其拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，以与国家重要性相称的水平影响财务咨询领域、会计和金融服务行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未证明其拟议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影响。具体而言，他未证明其公司未来的员工水平和业务活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。虽然 I的销售预测表明申请人的公司具有增长潜力，但它未证明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的 “ 重大积极经济影响 ” 水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其公司 “ 为美国公众提供就业 ”，但他未提供足够证据证明其公司运营地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、税收或业务活动为该地区或其人口提供重大经济利益。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，如Dhanasar先例决定第一项要件所要求，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们得出结论，他未证明其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回，每项原因均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

5