JUL202023_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：27423209 日期：WLY 20, 2023

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）

申请人是一名财务总监，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，并寻求对此EB-2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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，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基础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。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人士的资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作邀请要求的酌情豁免。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，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，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、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室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，申请人表示其打算“ 在美国担任业务财务总监，提供财务总监服务，重点关注各行业初创企业及中小型企业的管理与预算、股权、经济、税务和财务协调。 ”他表示计划“ 协助作出商业决策，通过识别和减少运营失误、更好地分配财务资源、战略规划等，提供财务业绩和资产的改善并降低成本。 ”申请人进一步主张其拟议服务包括财务和预算管理；监控业务数据；税务规划；信息收集、存储和分析；编制报告；战略研究；差距识别；发现并纠正错误；以及会计和财务流程的数字化。

记录中包含有关财务经理、司库和财务总监就业前景的信息。此外，申请人提供了讨论COVID-19疫情对美国经济的影响、安全作为企业复苏战略的一部分、以及归因于拜登政府举措的小企业增长的文章。他还提交了有关小企业作为COVID-19疫情经济复苏贡献者、COVID-19疫情爆发初期小企业财务成果、疫情后重新定位财务总监职能的战略、以及拜登政府促进新小企业增长的计划的信息。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A-H-、J-S-、G-M-和P-J-的支持信，讨论其财务总监技能、财务管理知识和商业项目。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国民本人。 ”Id. at 890。此处的问题是，其拟议开展的具体事业在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!大学金融学教授J-B-博士的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。J-B-博士主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其作为会计师的一般职业及其所在领域“ 有助于美国中小企业改善运营并实现更好的生产力和盈利水平，从而在国内产生收入并创造就业机会。 ”J-B-博士进一步主张，“ 由中小企业支持的[增]长通过增加

向联邦和州政府缴纳的税收，为所有美国公民带来红利……”然而，此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟议开展的具体事业。”Id. at 889。J-B-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，以表明申请人作为财务总监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性积极经济影响。

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足以超越其客户“以更广泛地影响行业或领域”。审理主任还指出，申请人未能表明其拟议工作“具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式对我国产生实质性积极经济影响”。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将“使公司更有组织性和盈利能力，有利于维持公司运营，并因此通过增加其收入、市场竞争力、投资增加以及创造就业和收入，为美国经济增长作出贡献。”他主张“业务财务总监是企业维持财务稳定、并重建财务困境企业以避免对经济产生更大负面冲击的有效方式。”此外，申请人表示其事业提供“准确可靠的信息以协助作出商业决策，通过识别和减少运营失误、更好地分配财务资源、战略规划等，提供财务业绩和资产的改善并降低成本。”他还主张其拟议工作“在特定领域具有国家甚至全球影响，因为申请人的服务可以增加公司的利润和收入，并为考虑疫情后情景的公司塑造新战略，从而帮助美国各级政府征收税收，无论是通过所得税还是企业税。”

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，本办公室关注的是“外籍国民拟议开展的具体事业。”见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，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。虽然申请人的陈述反映其意图为其雇主或商业客户提供有价值的会计和财务管理服务，但他未提供充分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案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分延伸至其雇主或客户之外，从而以与国家重要性相称的水平影响财务管理领域、会计行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能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 为我国提供实质性的积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未能显示申请人商业项目对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. 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。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其根据Dhanasar所述第三项要件之资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对判决结果所不需要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝审理上诉中的替代性问题）。

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国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。