JUN032020_02B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：8070117 日期：2020年6月3日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名金融服务企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，认定申请人符合特殊能力个人的分类资格，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。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高级学位的专业人士成员或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在将来实质上有利于美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 签证分类的资格。唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示其作为企业家的拟从事事业包括向“需要在会计、金融、商业和管理领域获得专家建议的美国公司、机构和个人提供服务”。他主张其计划“继续管理和运营我的[律所名称已隐去]，一家位于[已隐去]佛罗里达州的会计和税务服务公司”。申请人进一步解释称，他打算“为美国的企业、企业家、初创企业、公司和个人提供咨询和支持，例如如何开办和注册企业、税务会计咨询、商业营销以及为私营和上市公司记账”。他还指出，其拟从事的工作包括“作为联络人，为美国与南美企业之间提供相互主动的商业关系”，并在营销、商业运营和行政管理等不同领域为其客户提供优质服务。此外，申请人表示：

我的目标是利用我的专业知识为巴西的公司提供服务，提供持续可靠的战略经济和金融建议与服务，帮助巴西和美国公司扩展业务并提高生产力、主动性和盈利能力。我的服务将通过投资顶尖的美国专业人士，促进行政、财务、人力资源和税务领域的更好管理，不仅创造更多就业机会，而且保持这个国家在全球范围内所具有的高质量和专业精神。

申请人提交了[已隐去]的商业计划书，其中包括市场分析、商业策略、财务预测和预估，以及公司管理和人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计[已隐去]在公司开始运营时将拥有“至少三名员工”。此外，其计划提供的销售预测为第一年45,000美元、第二年90,000美元、第三年180,000美元。

记录中包括 IBISWorld 行业报告，分别为“美国会计服务”和“美国管理咨询”。“会计服务”报告指出，“由于会计费用上升和客户量增加，行业利润率有所改善”，且“更强劲的私人投资总额将推动行业收入增长”。同样，

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

“ 管理咨询 ” 报告指出，“ 经济状况改善将提振咨询需求 ”。

此外，申请人提供了讨论以下内容的文章：企业家对全球经济的价值、巴西商业市场、创业在创造就业和经济增长中的作用、在不同国际司法管辖区维持会计和税务合规的复杂性、巴西税务合规的挑战，以及移民对美国经济的价值。记录中还包含以下信息：移民及其子女的创业传承、作为经营成本考虑的国际税务因素、移民企业家对美国经济的积极影响、美国税制的关键要素、在巴西经商的复杂性、美国的金融服务行业，以及与移民拥有的企业相关的益处。此外，申请人提交了关于以下内容的文章：美国会计行业、世界前20大经济体（包括巴西和美国）、外国出生的企业家对经济活动和创造就业的贡献、移民带来的积极商业效应、投资多元化企业家的必要性，以及移民创业作为美国新企业增长的驱动力。因此，记录显示申请人拟从事的金融服务企业家工作具有实质价值。

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 ”。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，因为它在某一特定领域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实质性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。

申请人在上诉中主张，其作为会计行业企业家的拟议工作可以通过 “ 增加商业活动、就业和税收 ” 在宏观经济层面惠及美国。他进一步主张，其事业 “ 是支持、推进和发展美国与拉丁美洲之间跨境金融倡议的重要组成部分 ”。此外，申请人主张，其拟议事业将促进 “ 国民经济，特别是在商业、会计和金融领域，并支持商业增长和创造美国就业的国家利益 ”。

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。尽管申请人的陈述反映其意图为客户提供有价值的金融服务，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，我们认定申请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，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将在足以超越其客户群的范围外，以与国家重要性相称的水平影响会计领域、金融服务行业或更广泛的跨境商业倡议。

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，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。具体而言，他未显示其公司未来的员工规模、商业活动、相关税收和跨境金融倡议将提供佛罗里达州或美国的实质性经济利益。虽然对[已隐去]的销售预测表明该公司具有增长潜力，但它未证明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其公司将雇用美国员工，但他未提供足够证据证明[已隐去]运营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口提供实质性经济利益。此外，尽管申请人主张其拟议事业将创建“ 美国与拉丁美洲之间的跨境金融倡议 ”，但他未显示其公司所提供商业服务的预期影响占会计行业或金融服务市场的显著份额。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，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。

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，或作为自由裁量事项应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。