NOV302022_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：23102219 日期：2022年11月30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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名财务经理，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士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……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国的国家经济、文化或

教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域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]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。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[1]授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议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议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；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，豁免工作邀请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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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

[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裁量性质）。

综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。尚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，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继续“在美国担任财务经理”。他表示目前受雇“作为成本分析师，为位于佛罗里达州[已隐去]的设计与建筑公司[已隐去]工作。我分析和管理的公司成本与费用，以及财务方面的整体运营效率。我还监督并与供应商谈判价格，并编制以及……向执行管理层提交财务报告，以评估财务业绩。”[3]

审理主任发出了补件通知，要求申请人提供关于其拟议事业及其国家重要性的进一步信息和证据。作为回应，申请人主张其计划“在金融领域担任财务经理……通过发展和扩展我的美国公司[已隐去]。”[4] 他解释说，[已隐去]“是一家总部位于佛罗里达州的公司，将专门提供各种高质量、全面的会计和金融行业服务。该公司还将为美国及拉丁美洲投资者提供投资和咨询服务。”申请人进一步陈述：

简而言之，[已隐去]将为新企业提供管理咨询和培训服务，提供有效的财务和会计解决方案，此外还致力于吸引外国投资。在会计和财务咨询业务板块内，该公司将提供广泛的服务，如财务报表编制、预算编制、现金流管理、企业估值、新企业设立、内部控制、尽职调查、财务规划和投资、国际商业服务、SBA贷款协助、审计和咨询。此外，该公司将提供会计和簿记服务，以及QuickBooks设置和深入培训。它还将支持其客户申请抵押贷款/再融资或贷款，并将提供公证和薪资服务。”

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

[3] 在回应审理主任的补件通知时，申请人提供了一封日期为2021年12月的[已隐去]信函，表明其自2019年9月起在该公司担任“财务业务会计”。由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关这些职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar框架的要求。

[4] 记录中包含与申请人设立该公司相关的文件，包括其在佛罗里达州注册为有限责任公司及其国税局雇主识别号码。

申请人提交了 的商业计划。该商业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公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计_____将在第一年雇用两名人员，第二年六名，第三年和第四年各八名，第五年十名，但他未详细阐述这些预测，也未提供支持需要这些额外雇员的证据。此外，尽管其计划提出第一年销售额预测为268,990美元，第二年436,850美元，第三年570,655美元，第四年606,175美元，第五年741,725美元，但他未充分解释这些销售预测是如何计算的。

申请人还提供了同事的推荐信，这些同事讨论了他的工作经验和财务项目。5 例如，Jl 首席执行官（CEO）在I II I声称，申请人 “ 为公司完成了一个出色的估值项目，除提交公司财务分析外，还包含资产负债表、利润表和现金流量预测，并涵盖不同情景，包括过去、现在和未来。他还对财务比率进行了出色的分析。 ” 同样，! I在_____的CEO表示，申请人协助她 “ 处理各种复杂和分析性项目，例如企业估值和尽职调查相关工作。 ” I I进一步声称，申请人帮助她处理 “ 一个客户，令人惊讶的是，他很快学习并理解了该客户，阅读了在欧洲广泛使用的Xero系统，并将数字录入QuickBooks，该系统在美国被会计公司以及中小型公司广泛使用。 ” 申请人的技能、知识及其领域内先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件 “ 将重点从拟议事业转向外籍国民。 ” Id. at 890。此处的问题是他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。申请人同事的来信未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明其拟议工作对会计、金融服务行业或财务管理领域具有更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

记录中包含关于金融服务行业人才担忧、金融和商业服务部门熟练劳动力短缺、财务经理职责、将获得金融服务作为促进经济发展的一种方式、零售银行业务的相关性、外国证券投资的优势以及财务经理就业前景的信息。此外，申请人提供了讨论资金经理职能、美国资本投资、股市对美国经济的影响、消费者对金融服务行业的信任、国际投资的好处、全球最大经济体、外国对美国的直接投资以及财务顾问预计短缺的文章。他还提交了关于美国金融服务行业、国际贸易和投资给美国经济带来的好处、外国直接投资对美国经济的价值、投资管理行业前景、国际投资对全球经济的影响、金融行业人才短缺以及美国移民雇佣的信息。因此，记录显示申请人拟议事业具有实质价值。

5 虽然我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信。

在驳回申请的裁决中，审理主任认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。审理主任表示，申请人未证明其事业“ 将在足够程度上超出其雇主，从而更广泛地影响行业或领域。 ”审理主任还表示，申请人“ 未表明其拟议事业给地区或国家经济带来的好处将达到‘ 重大积极经济影响 ’的水平。 ”

在上诉书面论证意见中，申请人指出“ 美国已开始面临金融专业人士即将出现的短缺 ”，并声称他将解决行业劳动力“ 短缺，而这一短缺无法仅由美国工人解决，因为需求超过供给。 ”我们不被申请人关于其拟议事业因金融服务行业专业人士短缺而具有国家重要性的主张所说服。在此，申请人未确立其拟议事业将影响或显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人还主张，其拟议事业将“ 对美国关键商业和业务活动产生重大涟漪效应——即为美国公司的财务管理和业务职能提供服务。 ”他表示，其事业是“ 美国公司财务和运营的重要方面——这有助于形成收入增强型商业生态系统，以及富有生产力、以生产力为中心的经济。 ”此外，申请人主张，其事业将通过“ 通过金融提供经济便利和敏捷性 ”、“ 优先考虑国内就业市场 ”以及“ 为希望扩展和国际化运营的美国公司推动竞争优势 ”来影响国家经济。他进一步表示，其“ 拟议事业还将贡献税收，并最终帮助在全国层面增加美国的资金流动，这将有助于提升美国国内生产总值（GDP）。 ”此外，申请人声称，其事业将为“ 美国工人创造就业 ”、“ 改善美国工人的工资和工作条件 ”，并帮助“ 当地社区为该地区带来投资 ”。此外，申请人主张，其拟议工作将“ 通过带来有竞争力的服务、帮助国家发展并为美国经济创造收入，帮助美国保持竞争力。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See 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

美国雇主、其公司及其客户提供有价值的财务和会计服务，但他未提供充分的信息和证据，以表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，我们认定申请人未表明其拟议事业将在足够程度上超出其雇主、其公司或其客户群，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响财务管理领域、金融服务行业或美国经济。

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，或为我国提供其他重大积极经济影响。具体而言，他未表明其公司未来的人员配置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。虽然对l I的销售预测表明申请人的公司具有增长潜力，但它并未证明其事业给地区或国家经济带来的好处将达到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将“ 为美国工人创造就业 ”，但他未提供充分证据表明其公司运营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、税收或商业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。

由于案卷中的文件材料未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述第二和第三要件下其资格的进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。