APR252024_06B5203 · 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：30238740 日期：2024年4月25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）

申请人是一名个人理财和创业顾问，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，并寻求对该分类所附职位邀请要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明豁免该分类的职位邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。其次，申请人必须证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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；以及

1 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。本办公室还注意到，审理主任在一份补充证据请求（RFE）中表示该事业具有实质价值。本办公室同意该认定。尚待确定的剩余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人是一名个人理财和创业顾问，计划经营一家美国公司C-F-A- LLC，该公司将提供“ 会计、税务、合同管理和财务咨询领域的广泛服务 ”。她表示自己在会计领域拥有超过18年的经验，曾担任“ 创始人/首席执行官、合同顾问、税务审计师、税务分析师、会计分析师和税务分析师[原文如此] ”。申请人最近的职位是在巴西一家“ 专门从事税务服务、会计、审计和咨询 ”的公司担任“ 创始人/首席执行官 ”。根据其商业计划，申请人打算“ 建立一家美国公司，提供会计、税务、合同管理和财务咨询领域的广泛服务 ”。

在初次提交时，申请人提交了其教育和经验证明、个人陈述、商业计划、专家意见书、推荐信和支持信。她还提供了行业报告和文章。

初次审查后，审理主任签发了补充证据请求（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试证明其符合基础EB-2分类（作为持有高级学位的专业人士）的资格以及国家利益豁免资格。申请人的回复包括一封说明信、更新后的简历、补充雇主信函、教育文件和补充支持信。

在其更新后的说明信中，申请人重申其拟议事业的主要目标“ 将致力于为其潜在美国客户提供会计、税务和金融服务 ”。她的目标将是“ 教育个人、企业家和中小企业（SME）各种财务和税务事项 ”。通过这种方式，申请人主张她将“ 支持他们的财务健康、长期发展及其公司的市场竞争力 ”。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人已证明其符合EB-2分类（作为持有高级学位的专业人士）的资格。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、她处于有利地位以推进其事业，或综合权衡豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。关于Dhanasar分析框架第一项要素中的国家重要性组成部分，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将在个人理财和创业咨询领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力、产生重大积极经济效应，或广泛增进社会福利或文化丰富。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任的决定包含“无数错误的法律结论[原文如此]或事实陈述[原文如此]”。她声称自己是“会计和税务专家”，并且拥有“全面的行业知识、战略技能以及优化流程的熟练能力，以对其所服务公司的财务健康、运营效率和竞争优势产生持久影响”。此外，申请人对审理主任关于她提供的证据不足以证明其分类资格的结论提出质疑。

关于国家重要性问题，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室关注“[非公民]拟从事的具体事业”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar案提供了可能具有国家重要性的事业示例：在特定领域具有“国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”，以及具有更广泛影响的事业，例如“雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。

审理主任认定申请人未提供其拟议事业的详细描述以及为何具有国家重要性。此外，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业足以超越其组织和客户的范围，对行业或领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人主张其拟议事业已在其商业计划中得到充分描述。其拟议事业的主要主张是申请人将建立一家美国公司C-F-A- LLC，该公司将提供“会计、税务、合同管理和财务咨询领域的广泛服务”。[2] 如上所述，该公司“将致力于为其潜在美国客户提供会计、税务和金融服务”。她的目标将是“教育个人、企业家和中小企业（SME）各种财务和税务事项”。通过这种方式，申请人主张她将“支持他们的财务健康、长期发展及其公司的市场竞争力”。作为“100%所有者”，申请人“将担任公司的首席执行官”。

此外，申请人主张在其“商业计划中，展开了一幅复杂的描绘，展示[她]所构想的企业将如何在行业内产生深远的变革，超越[她]组织的范围”。她声称其事业将增强“美国政府抗击Covid-19疫情的努力”。她表示将利用其在“会计、税务和金融方面的专业知识”以多种方式指导“[其公司]的客户”。申请人还概括性地主张其公司将“分析财务信息并制定财务战略”，这将“通过创造就业和产生税收直接为国民经济做出贡献”。她表示，作为巴西-美国商会的董事会成员，她将直接促进巴西与美国之间的“贸易和投资推广”。

2 我们注意到，申请人提交了一封电子邮件，显示她曾申请一个“会计助理”职位，且雇主希望与她安排面试。该证据与申请人拟设立自己公司的拟议事业相冲突。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。该事业必须清晰，以便适当评估拟议事业的全国重要性及潜在经济影响。

商业。她预计其公司将在运营第一年缴纳总计86,910美元的税款，并预测到第五年所缴税款将增至217,999美元。

申请人在上诉中提出的论点主要依赖主张，未得到记录中证据的佐证。例如，尽管我们赞赏申请人致力于将“ 技能和知识转移给美国劳动力 ”，从而“ 培养合格的行业专业人士 ”，但我们无法在记录中找到提供该目标将如何实现的具体细节的证据。同样，申请人关于其“ 为专业人士队伍之充实作出贡献 ”的努力将对所提及的劳动力短缺产生超过增量影响的断言，缺乏支持。申请人未详细解释其公司预计缴纳的税款将如何对该领域或经济产生超过附带性的影响。

据申请人称，其公司“ 预计将在渐进的服务对服务基础上获得强劲收入 ”。因此，她表示其公司将“ 增强其投资于专业化全职员工并扩展其服务覆盖至新的有吸引力市场的能力 ”。申请人认为这将“ 通过创造更多就业机会使美国经济受益 ”。然而，申请人未详细解释这些预测即使实现，将如何在该领域内产生更广泛的影响或产生实质性的积极经济效应。正如Dhanasar案中申请人所提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，此处申请人未证明其拟议事业将在个人理财和创业会计领域对美国经济产生超出受益于申请人服务的公司范围的更广泛影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

在其书面论证意见中，申请人称“ 她打算在一些被称为机会区的经济困难社区工作和提供服务。 ”3 此外，申请人主张其拟议事业“ 与一些贫困率高且属于‘ 历史上未充分利用区（HUBZone）’的弱势地区和社区的位置相吻合 ”。我们注意到，申请人未提供证据证明其事业将参与小企业管理局的HUBZone项目，或其企业的主要办公地点将位于HUBZone。最后，申请人未证明其拟议事业将如何在经济萧条地区产生实质性的积极经济效应。

我们注意到，申请人还主张其在国税局志愿者所得税援助（VITA）项目中的志愿服务具有全国重要性。她指出，VITA“ 帮助中低收入个人、残疾人、老年人和英语能力有限者每年报税 ”。此外，申请人称“ 国税局向这些在美国各地提供免费报税服务的支持组织授予配套资金 ”。但是，申请人作为志愿者参与VITA项目并不能表明其拟议事业将在该领域产生更广泛的影响、产生实质性的积极经济效应，或广泛增进社会福利。

3 她主要在Dhanasar第三项要件而非全国重要性方面提出这一论点。

教授[已隐去]撰写了一封支持申请人申请的推荐信。我们认可该意见书包含对申请人拟议事业全国重要性的分析。教授[已隐去]断言，申请人“ 帮助美国企业渡过经济危机具有全国重要性 ”。他进一步称，申请人的拟议事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力，并具有其他实质性的积极经济效应 ”。尽管教授正确指出了全国重要性的指标，但他未详细解释申请人的具体拟议事业将如何帮助美国企业渡过难关、该事业如何具有雇用美国工人的重大潜力，或该事业如何具有其他实质性的积极经济效应。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；专家意见书的提交并非资格推定证据。Id.

在此，教授[已隐去]的参考意见证明价值甚微，因为其未就申请人拟议事业涉及全国重要性方面进行有意义的详细论述。教授[已隐去]未详细说明申请人的拟议事业将如何对美国产生预期影响，包括对个人理财和创业咨询的全国或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极经济效应。其意见书性质笼统，结论是申请人“ 在财务管理方面的专业知识 ”具有全国重要性。“ 在确定全国重要性时，审理人员的分析应侧重于受益人将做什么，而非具体职业分类。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。教授[已隐去]未对申请人的拟议事业提供实质性分析。

此外，教授[已隐去]断言，申请人个人参与国税局VITA项目“ 影响了一个被政府实体描述为具有全国重要性或属于全国性倡议主题的事项 ”。然而，申请人并未主张其在VITA项目中的志愿服务将以组织为基础进行。此外，申请人未解释与设立企业为客户服务相比，在VITA志愿服务是其拟议事业的重要要素。教授关于申请人预期在VITA的志愿服务证明申请人拟议事业具有所谓全国重要性的断言，未得到证据的充分支持。

由于申请人未按Dhanasar框架第一项要件的要求确立其拟议事业的全国重要性，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件将无实际意义。因此，我们对申请人在Dhanasar第二和第三项要件下的资格保留裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定她未确立其有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。