AUG232024_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：33569276 日期：2024年8月23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）

申请人是一名会计师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求及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，认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，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。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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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

为符合EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，因为该豁免“符合国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“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）可以作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 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）的意见，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

针对审理主任的补件通知（RFE），申请人提交了一份咨询公司的商业计划书，该公司专注于金融市场分析，特别是国际财务报告准则（IFRS）合规和战略财务规划。商业计划书称申请人将担任该公司首席执行官（CEO），公司将在佛罗里达州运营。

申请人提交了证据，证明其持有相当于美国学士学位的学历，并拥有超过五年的会计领域逐步晋升的工作经验。审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，她是否符合国家利益豁免工作要求的资格并值得该豁免。

A. 实质价值与国家重要性

1. 实质价值

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。同上。审理主任表示，申请人未能证明其拟议事业的实质价值，因为她未充分描述其拟议事业。在上诉中，申请人主张她已针对审理主任的补件通知（RFE）提供了其拟议事业的详细描述。

申请人在回应补件通知时提交的商业计划书详细描述了其拟议事业。申请人还提交了关于会计重要性以及会计师公共利益角色的文章。对相关证据进行重新审查后表明，申请人拟议事业具有实质价值，审理主任的相反认定被撤回。

2. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上。这一考虑可能包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任使用了模板，忽视了她提交的证明其拟议事业具有国家重要性的证据。本办公室同意审理主任的决定中包含未具体针对所提交全部相关证据的措辞。然而，对全部记录进行重新审查后，并未显示审理主任的最终认定存在任何错误。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它与政府实体所定义的国家重要事项相一致。具体而言，申请人援引了美国国税局（IRS）对小型企业准确合规重要性的强调。申请人还主张，通过提供其在IFRS方面的专业知识，她将使美国公司能够在全球市场中有效运营，并与美国商务部关于符合国际标准的企业更有可能从事国际贸易的报告相一致。申请人还主张，其拟议事业通过改善财务管理、促进税务合规以及支持小型企业和初创企业的成长，具有对经济产生全球或国家影响的潜力。

申请人未提交其声称将解决的IRS和商务部关切事项的证据，也未解释其公司的工作将如何超越对个别企业的协助而对其领域产生更广泛影响。见同上，第889页（解释“我们寻找更广泛的影响”）。申请人也未具体说明其公司在财务管理、促进税务合规以及支持小型企业和初创企业成长方面的工作将如何超越协助个别客户而对其领域作出贡献。申请人的商业计划书称，其公司将提供IFRS合规咨询、财务战略制定、合规培训项目、财务报告优化、监管建议、战略财务规划、公司治理提升、可持续发展报告以及持续咨询支持等服务。然而，记录并未表明申请人开发了上述任何服务，也未表明其公司会以其他方式作出影响其领域更广泛的重大贡献。见同上（讨论改进制造工艺或医学进步作为特定领域具有国家甚至全球影响的示例）。

申请人还主张，其拟议事业将创造“大量就业机会”，并且其“产生税收收入并刺激多个行业增长的潜力将带来显著的积极经济影响”。然而，申请人的商业计划并未说明公司预计的纳税额，也未说明除申请人本人外将雇用任何人员。该计划称，合规咨询行业2023年的收入估计为110.5百万美元。该计划并未表明，考虑到美国该行业收入的规模，申请人的公司将获得收入、缴纳税款或以其他方式提供与国家级重要性相称的大幅积极经济影响。参见同上，第890页（讨论雇用美国工人的重大潜力及其他重大积极经济影响作为国家级重要性的指标）。

申请人进一步主张，其拟议事业将通过支持和赋能企业来增强社会福利，从而强化金融体系和机构的透明度、诚信和信心。申请人还主张，她将为企业提供的改善后的财务管理将“对企业主及其员工的生计产生积极影响，转化为更强大的、忠于其工作岗位的劳动力，这无疑将

产生经济增长。”然而，记录并未证明申请人的公司的工作将如何超越协助个别客户公司而以与国家重要性相称的方式影响企业。

申请人提交了关于审计师类型、注册会计师（CPA）短缺、会计师的公共利益角色、IFRS、会计的重要性、制定强有力的合规策略、金融服务行业、审计师的重要性、财务战略师、2022年小企业概况、大多数美国人需要改善财务规划但只有三分之一寻求专业帮助，以及美国小企业管理局实施规则以解决持续存在的资本获取差距的文章。这些文章讨论了会计及相关问题的重要性，但并未涉及申请人拟议的事业。我们对国家重要性的评估并不侧重于影响某一领域或我们国家整体的问题的重要性，而是“侧重于外国人拟议从事的具体事业”。Id. at 889。在此，没有任何文件提及申请人或涉及她拟议事业的潜在预期影响。See id.（解释我们在评估国家重要性时考虑拟议事业的潜在预期影响）。

申请人还提交了雇主和同事的来信，他们赞扬她的成就、知识和技能，但未涉及她拟议的事业。例如，E-V-M-2、O-G-和F-R-都赞扬申请人“致力于为公司指数级增长寻求解决方案和新提案”以及她“与我们的客户和其他国际成员公司互动的才能”。C-N-C-V-也赞扬申请人在[已隐去]的成就，并将她描述为“普通基金管理者、共同基金和投资基金以及经纪公司领域的高技能专业人士”。S-C-I-I-表示她相信申请人凭借其丰富经验“将成为美国的财富”。C-T-L-表示她确信申请人将惠及美国，因为“她是一名财务和审计专家”。虽然这些信件赞扬申请人的成就并表达对她为美国会计行业做出贡献的能力的信心，但它们并未具体涉及她拟议事业的潜在预期影响。See id.（解释我们在评估国家重要性时考虑拟议事业的潜在预期影响）。

申请人还提交了[已隐去]会计学教授S-S-的来信，表达其认为申请人符合国家利益豁免资格的意见。S-S-总结了申请人的经验和资格，并表示她拟议的事业具有国家重要性，“因为它有潜力提高审计标准、加强监管合规，并为审计管理卓越设定新基准”。S-S-还声称申请人拟议的事业具有雇用美国工人的重大潜力并产生其他实质性积极经济影响，因为她的工作可能促使客户增加招聘以支持扩大的审计业务并响应提高的效率。S-S-进一步断言申请人拟议的事业将通过加强金融系统内的透明度和诚信、传播先进审计方法和最佳实践、促进金融机构内的文化多样性和敏感性、促进道德商业实践以及提高客户企业的金融素养，广泛增强社会福利和文化丰富。S-S-还声称申请人拟议的事业影响美国政府强调为具有国家

2 我们使用首字母缩写以保护所提及个人的隐私。

重要性的事项，例如加强金融部门金融安全和监管合规的举措。尽管S-S-描述了申请人的专业知识如何能够处理这些事项，但他未解释申请人的工作将如何超越其公司的个别客户，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响她的领域。Cf id. at 892（指出Dhanasar提交了证明性专家信函，描述其具体研究与美国战略利益相关的重要性）。

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他的领域。Id. at 893。在此，记录未显示申请人拟议的事业能够充分超越其公司的客户，以与国家重要性相称的方式更广泛地影响她的领域。因此，申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

B. Dhanasar框架的其余要件

申请人未能确立其具体拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一要件。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对她在Dhanasar框架第二和第三要件下资格的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对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)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一要件。因此，她未能证明她符合资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位邀请要求。

裁定：上诉被驳回。