AUG272024_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：31285563 日期：2024年8月27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，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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表格 I-140，外籍工人移民申请，认定申请人未能确立基础EB-2移民分类的资格，也未能确立豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交至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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需程度的专业能力，并将

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将惠及美国。

同上。

II. EB-2分类

申请人在下级记录中主张其是一名已达到相当于高等学位水平的专业人士，并在其会计领域具有特殊能力。除声称是高等学位专业人士外，申请人未讨论EB-2签证分类的这一资格依据，审理主任亦未分析该问题。由于申请人未在上诉中主张其为高等学位专业人士，或主张审理主任未分析其是否为高等学位专业人士存在错误，本办公室认为该问题已被放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

审理主任认定，申请人提交的文件满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下六类证据中至少三类，用以证明特殊能力。然而，在进行最终实质审查时，审理主任认定申请人的证据整体未显示其被认可在所称会计领域具有所需程度的专业能力，也未显示其将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉，而这是该法第203(b)(2)(A)条所要求的，以确立其作为特殊能力个人获得EB-2分类的资格。

审理主任进一步认定，尽管提交的证据确立申请人处于有利地位以推进其拟议事业，但申请人未证明其拟议事业具有实质性价值和国家级重要性，也未证明豁免职位offer和劳工证要求将惠及美国。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见。由于申请人未证明拟议事业的国家级重要性，如下所述，本办公室对申请人关于其是否有资格作为特殊能力个人获得EB-2签证分类以及申请人是否已证明Dhanasar第三项条件的论点不予处理

3 参见 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裁决中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

（关于其是否有资格作为特殊能力个人获得EB-2签证分类，以及申请人是否已证明Dhanasar第三项条件）。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 国家利益豁免

关于国家利益豁免，Dhanasar框架的第一项条件涉及特定拟议事业的实质性价值和国家级重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。为支持其关于拟议事业具有实质性价值和国家级重要性的主张，申请人提交了证据，包括一份执行摘要声明，请求本办公室允许其律师的书面论证意见作为其陈述、一份拟议事业声明、一份职业计划、一份更新的职业计划、两封专家信函和推荐信。

据申请人称，其拟议事业是运用其丰富经验实施最现代的会计策略和技术，评估财务运营，推荐最佳实践，识别问题并制定策略和解决方案，帮助组织高效运行，提供降低成本、增加收入和最大化利润的指导，并提供风险分析以推动美国组织的指数级增长。

申请人提交的职业计划描述了会计在企业中的作用、申请人的会计经验，并阐明其提议利用其经验为美国公司提供咨询，指导其如何最大化或增加利润、保护其市场价值、增强盈利能力，从而影响美国经济的其他部门和美国生活。2022年10月的专家信函由来自[已隐去]的会计学副教授撰写，该副教授指出申请人将在一个具有实质性价值和国家级重要性的领域工作，并提供多元化的会计和咨询服务，使美国公司能够提高效率和生产力，从而刺激美国经济。该作者描述了申请人建立牢固关系的能力，以及她教授财务概念以传授信息和宣传其服务的能力。另一封2023年6月的专家信函由[已隐去]的会计学助理教授撰写，该助理教授在论述申请人事业的国家级重要性时，讨论了申请人的背景、会计行业的重要性，并主张申请人的事业将有助于优化和推进美国金融机构，并满足对会计官员的需求。申请人的推荐信由其工作同事撰写，讨论了其工作对作者各自雇主的影响。

审理主任认定，申请人未确立其拟议事业具有实质性价值，且未提交足够的独立客观证据以确立其拟议事业将在雇用她的组织之外产生更广泛的影响，或确立其拟议事业对区域或国家经济产生的利益将达到与Dhanasar第一项条件所设想的国家级重要性相称的“ 实质性积极经济效应 ”水平。

第一项要件，即重大价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。同上。该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。同上。在上诉中，申请人主张其拟从事的事业将在所有这些领域产生积极影响，但最具体的是商业和创业领域。尽管审理主任认定拟从事的事业不具有重大价值，但申请人的拟议计划和专家信函反映其事业属于Dhanasar所设想的一个或多个领域。因此，申请人已充分证明其事业的重大价值，我们撤销审理主任的相反认定。

在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。同上。申请人在下级提交的书面论证意见中论述了其事业的国家重要性，解释了会计如何是所有企业的支柱，提供专业会计服务如何使企业高效、有效和准确地运营，微小的会计错误如何可能导致财务损失、客户不满和法律诉讼，以及会计服务的估计收入如何是重要的经济贡献者。然而，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，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。同上。

在基础书面论证意见中，申请人声称其拟议事业具有显著潜力，能够雇用美国工人，并使美国公司通过准确的数据驱动决策实现高效且有效的增长。申请人进一步主张，其在会计税务方面的专长将帮助小企业进步，这将为金融行业作出贡献，并将影响当地经济及美国人民的社会福利；并且，其对巴西和美国市场及税务法规的了解将使其能够为美国公司提供咨询，并促进美国商品和服务的出口。然而，正如审理主任所指出的，申请人在下级程序中并未提交独立的客观证据来佐证其主张。例如，其职业计划提供了关于小企业的统计数据，称小企业占美国经济活动的44%，申请人从该数据中推断——且未作解释——其事业（包括帮助一家小企业的会计业务）将因此影响更大范围的经济。专家信函描述了申请人的技能，例如其建立牢固关系的能力，但并未同样详细说明其事业将如何使美国公司提高效率和生产力以刺激美国经济。此外，其推荐信并未描述申请人的工作对国家或全球经济或对整个会计领域的更广泛影响。而且，这些信函涉及申请人的既往工作和成就，更多与关于申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业的第二项要件相关，而非Dhanasar框架第一项要件下该事业本身的全国重要性。Id. at 890.4 因此，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟议事业将在雇用她的组织之外产生更广泛影响，或未能证明其拟议事业对地区或全国经济带来的益处将达到“ 实质性积极经济影响 ”的水平，正如

4 在回应审理主任的证据要求时，申请人还描述了其服务如何受到重视，并讨论了几位雇主雇用她的意向。然而，这一信息也更多涉及Dhanasar第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外国国民 ”，而非其事业的国家重要性。

Dhanasar第一项要件所设想的水平。同上。此外，尽管她主张她可以通过单枪匹马提供会计服务来广泛影响该领域，从而影响金融行业和美国人民的社会福利，但记录并未显示其拟从事的事业对其当前和未来客户之外具有更广泛的影响。

申请人还在其下级书面论证意见中解释说，会计存在专业需求和人才短缺，其服务将创建更好的会计部门，从而吸引更多会计职位候选人。然而，所声称的职业或职业技能短缺并不使她的拟从事事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。此外，如上所述，申请人未解释其关于改善会计部门的主张——即使有记录佐证——如何影响并确立国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉中，申请人主张其证据可能不是有形的或可量化的，但仍然重要。然而，申请人未解释什么证据重要，或审理主任在认定记录不支持其事业的国家重要性时如何出错。相反，申请人的上诉书面论证意见重述了下级记录中的主张，即其职业计划支持其事业的国家重要性，会计领域具有国家重要性，其事业将解决全国性的会计师短缺问题，并且我们应在评估其事业的国家重要性时权衡其职业历史、成就和职业需求。我们上述分析旨在回应上诉中的这些主张。

申请人还强调，其服务将与对小企业部门相关，该部门在美国经济中发挥重要作用，并且是政府实体描述为具有国家重要性的事项。她在上诉中具体说明，小企业因与财务运营相关的困难而失败，而像她所能提供的专业会计服务对小企业的生存是必要的。在Dhanasar框架第一项要件下评估国家重要性时，我们将考虑证明某一具体拟从事的事业如何影响政府实体描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。然而，申请人必须证明其在该领域的具体拟从事事业的潜在预期影响，而她未这样做。申请人未提交证据或指出记录中何处证明其事业对小企业的任何利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上。因此，申请人未根据Dhanasar第一项要件确立其拟从事事业的国家重要性。

IV. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明其有资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。