AUG292024_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

案卷编号：33656545 日期：2024年8月29日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名会计专业人员，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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驳回了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需的工作邀请、进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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

I. 法律

为符合基础 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。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，因为该豁免“ 符合国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

1 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决定中）的意见，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）。

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，参见同上，第888-91页。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级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、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

申请人将该项事业描述为计划创办“ 一家会计、报税、簿记和薪资服务公司，提供（a）会计外包服务，（b）报税外包服务，（c）薪资处理外包服务，（d）应付账款管理外包服务以及（e）公司设立和 ITIN 注册服务。 ”申请人提交了一份商业计划副本，该计划表明该会计外包公司拟将总部设在佛罗里达州[已隐去]，在运营第三年扩展至阿拉巴马州[已隐去]，在运营第五年扩展至密西西比州[已隐去]。该商业计划将该会计外包公司的目标客户概括描述为“ 美国公司 ”。

该商业计划声称，公司在运营第一年将雇用21名员工——包括申请人担任公司“ 首席执行官 ”——在运营第五年增至总计68名员工，并将“ 创造总计88个间接就业岗位 ”。该商业计划表明，申请人的公司在运营第一年将在[已隐去]地点分别雇用八名“ 会计师和审计师 ”和“ 会计和审计专员 ”、两名“ 薪资和考勤分析师 ”，以及各一名“ 综合和运营经理 ”、“ 行政助理 ”和“ 清洁工 ”，并随着公司在第三年和第五年扩张而在这些职位类别中增加员工。然而，该计划并未详细说明其声称拟议事业将创造的间接就业岗位的性质、地点、工资和其他细节。该商业计划进一步表明，运营第一年21名员工的预期薪资总额为809,674美元，运营第五年68名员工的预期薪资总额增至2,741,945美元。本办公室注意到，根据这些数字，员工第一年和第五年的平均年薪分别约为38,500美元和40,300美元。

审理主任认定，尽管记录证明拟议事业具有实质价值，但未能证明拟议事业如何可能具有第一项 Dhanasar 要件所要求的国家重要性。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。审理主任

认可了记录中的证据；然而，审理主任指出，申请人侧重于其“过往技能、服务、职业和特质，与确定拟议事业是否具有国家重要性无关”，这些内容与第二项 Dhanasar 要件相关，该要件涉及个人是否处于有利地位推进拟议事业。参见同上，第888-91页。审理主任注意到申请人商业计划中的细节；然而，审理主任指出，记录未能证明“具体拟议事业如何会产生超出其客户范围的影响，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响该领域、行业或美国经济”。更具体而言，审理主任认可商业计划表明申请人的初创公司将在运营前五年内创造68个直接就业岗位和88个间接就业岗位；然而，审理主任指出，记录“未能说明具体拟议事业如何以如此大规模运营，从而创造商业计划所声称的就业和收入”。审理主任还指出，记录未能证明该初创公司的直接——乃至间接——就业创造如何“改善与会计相关的全国性短缺，或引发实质性的积极经济影响”，如申请人所声称拟议事业将产生的结果。审理主任进一步认定，记录不满足第二项或第三项 Dhanasar 要件。参见同上，第888-91页。

在上诉中，申请人重申商业计划关于就业创造和收入预期的讨论表明拟议事业可能具有国家重要性。申请人还在上诉中概括性地指出，拟议事业“与若干关键联邦倡议相一致，包括小企业管理局和美国商务部的倡议”，但未详细说明拟议事业如何与这些倡议相一致，或此种一致性如何证明拟议事业的重要性。申请人还在上诉中概括性地主张，拟议事业将填补“金融服务领域的关键空白，尤其是在缺乏充足会计和财务管理专业服务的地区”，但未详细说明记录中与会计和财务管理专业服务不足地区相关的任何证据，以及具体而言拟议事业将如何影响任何特定的不足。

在确定国家重要性时，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，本办公室聚焦于“该非公民拟从事的具体事业”，并“考虑其潜在的前瞻性影响”，寻找“更广泛的影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“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”，或那些“具有雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”的事业。同上，第889-90页。

记录表明，拟议事业可能使申请人（作为该初创会计服务公司的所有者）、申请人计划雇用的员工，以及可能成为该会计服务公司客户和顾客的泛指的“美国公司”受益。然而，记录并未表明拟议事业的潜在预期影响如何可能具有Dhanasar所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。参见同上。

我们认可申请人的商业计划预计分别在佛罗里达州、阿拉巴马州和密西西比州雇用约21名员工，平均年薪约为40,300美元。然而，Dhanasar所设想的不仅仅是创造就业的前景，而是“ 雇用美国工人的重大潜力 ”作为一种可能表明国家重要性的实质性积极经济影响。同上。记录并未表明，在这些地点以这些工资雇用上述数量的各类会计师、行政助理、清洁工及其他职业类别，如何证明拟议事业雇用美国工人的潜力会具有Dhanasar所设想的那种作为可能表明国家重要性的实质性积极经济影响的重要性。我们进一步认可商业计划预计拟议事业将间接创造额外88个就业岗位；然而，如上所述，记录并未详细说明商业计划所预计的间接就业岗位的细节，例如这些职位的性质、地点和工资。除了在某些未指明地点的抽象工人的单纯数字之外，没有更多信息，记录并未表明该假设性就业创造的重要性。参见同上。

申请人在上诉中主张，其拟议事业“ 与若干关键联邦倡议相一致，包括小企业管理局和美国商务部的倡议 ”。然而，她并未在上诉中详细说明拟议事业如何与这些倡议相一致，或这种一致性如何能证明拟议事业的重要性。相反，如上所述，确定国家重要性的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，相关问题是个人提议开展的具体事业的潜在预期影响是否可能具有表明国家重要性的那种更广泛影响。参见同上。

申请人主张，小企业管理局和美国商务部的倡议“ 旨在支持小企业并促进贸易和投资 ”，并且其会计服务公司的一些客户可能是一般“ 在国际市场中运作 ”的小企业，这些企业将使用该公司的“ 公司设立和TTIN注册 ”服务。然而，她并未在上诉中澄清记录如何确立所提及的联邦倡议是什么。如上所述，申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。没有关于实际联邦倡议的更多信息，记录并未表明拟议事业如何可能与这些倡议相一致。更重要的是，由于缺乏关于这些倡议的具有证明力的信息而未能确立拟议事业如何可能与某些倡议相一致，记录并未表明这种假设性的一致性如何能证明Dhanasar所设想的那种国家重要性。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

其次，尽管申请人在上诉中主张拟议事业将填补“ 金融服务领域的关键空白，尤其是在缺乏充分会计和财务管理专业服务的地区 ”，但她并未在上诉中确立金融服务领域存在关键空白，无论是在缺乏充分会计和财务管理专业服务的地区还是在其他地方，也未确立拟议事业将如何填补这一空白。同样，申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。与此相关，记录并未表明拟议事业的潜在影响如何在会计领域或任何其他特定领域内可能具有国家甚至全球影响，从而可能表明Dhanasar第一项要件所设想的那种国家重要性。

参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。例如，记录并未表明申请人公司所提供的任何会计服务如何可能类似于“ 某些改进的制造工艺或医学进步 ”。同上。相反，如上所述，记录表明拟议事业将提供常规会计服务，使可能成为该会计服务公司客户和顾客的泛指的“ 美国公司 ”受益。

综上所述，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的那种国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上不具备获得该豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。