DEC192023_04B5203 · 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：28980877 日期：2023年12月19日

对内布拉斯加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）

申请人是一名国际税务专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民类别相关的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但未证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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重新审查。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

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合基础EB-2签证类别的资格，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个人。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

尽管该法及相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定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，USCIS可作为自由裁量事项，对归类于EB-2类别的申请人授予职位邀请、并因此劳工证的国家利益豁免，前提是其证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

归类于EB-2类别，前提是其证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民资格的性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认为，申请人符合EB-2类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士。但审理主任最终认定，申请人具有实质价值的[1]拟从事事业未达到Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性水平。审理主任还认定，申请人未处于有利地位以推进其拟从事的事业。审理主任并认定，权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将不利于国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定基于对法律和事实的错误认定。具体而言，申请人主张审理主任适用了高于优势证据标准的证明标准，

[1] 申请人提交了大量与非美国的外国对美直接投资相关的文章、网页以及来自非营利研究组织和行政级别机构的报告。该证据支持申请人拟从事事业领域的整体价值。因此，审理主任正确认定申请人拟从事的事业具有实质价值。但是，与申请人的主张相反，同一证据并未充分描述申请人的具体拟从事事业将如何以与国家重要性事项相称的方式提升外国直接投资。

对审理主任关于申请人在回应审理主任的证据请求（RFE）时实质性改变了其事业的认定提出异议，指出审理主任错误地使用了女性代词指代申请人（申请人自认男性），[2] 并概括而言未考虑申请人提交的全部证据。申请人在上诉中称，其在记录中于上诉前及上诉时提交的证据表明，申请人符合Dhanasar框架下的全部三项要件，并值得以国家利益为由自由裁量豁免职位邀请、并因此豁免劳工证。

A. 拟从事的事业

在初始申请的第6部分，申请人将其事业描述为“ 国际税务顾问 ”，将“ 分析会计报告以确定如何确保[某]公司遵守所有国际税法和法规，例如缴纳国际所得税……组织并提交纳税申报表、会计报告，以及为合规或审计进行其他必要的文书工作。 ”具体而言，申请人在其陈述和商业计划中描述的拟从事事业，旨在通过受雇于I l I I，以及l I，作为国际税务顾问，从“ 高净值投资者 ”处吸引外国直接投资到美国。外国“ 高净值 ”投资者（主要来自巴西）通过申请人利用其开发的“ 方法论 ”所进行的事业而进行的投资，预计将带来税收生成、间接和直接就业创造以及整体经济增长。申请人还主张其拟从事的事业支持关键基础设施，并在COVID-19应对期间为其事业带来“ 整体社会福利 ”的惠益。[3]

B. 国家重要性

审理主任认定，申请人未证明其拟从事的事业具有国家重要性，因为申请人未证明拟从事事业的更广泛影响或其潜在积极经济效应。基于以下理由，本办公室同意。

在Dhanasar框架下确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ [某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，特别是在一个

2 我们注意到并考虑了审理主任在其决定中出现的单次代词使用错误，并认定该错误未影响本案的最终决定。

3 在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人坚持其拟议事业将通过其作为国际税务顾问受雇于I I I 申请人必须在提交申请时确立其寻求利益的资格。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。我们不同意审理主任关于申请人在回应RFE时对其事业作出重大变更的结论。本案记录支持申请人在初始提交时以及在其回应审理主任RFE时提交的职业计划中一致地表达了其拟议事业的性质。

例如，经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。根据Dhanasar确定国家重要性时，关键的是拟议事业是否具有潜在的前瞻性影响，且该影响具有更广泛的意涵，达到国家重要性的水平。因此，受审查的不是非公民将填补或履行何种职责或职业，而是其结合职业与职责的实际计划。

如上所述，申请人的拟议事业是继续其作为“国际税务顾问”的职业生涯，与有意在美国投资和设立公司的“高净值个人”合作。申请人通过宣扬其受雇的副产品——即其拟议事业的载体——来为其在Dhanasar框架第一项要件下的资格奠定基础。申请人提交了两份个人陈述、其简历、学历文件、评估报告和证书、工作录用通知、意向书、照片、数封推荐信、一份工作样本、两封专家意见书以及工资和税务报表。4 申请人主张，其在其事业领域继续工作以为其高净值客户实现投资目标的潜在价值，广泛涉及国家重要性。

申请人声称，其限制了为支持其主张而提交的文件范围，“原因是[申请人]事业的极度保密性质，该事业与……财务和财政敏感数据密不可分。”尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提供证据，且该证据符合适用的法定、法规和政策规定，足以使问题得到实质裁决。因此，申请人自行限制其选择提交至记录中以支持其寻求移民利益资格主张的证据范围，并不免除其举证责任。

申请人对某事业的描述中的缺陷，在审查其引入记录的证据和论证后显而易见。申请人的证据和论证无助于其履行举证责任和说服责任，因为其与Dhanasar框架第一项要件下拟议事业的国家重要性无关。

申请人实质上强调，正是其对拟议事业的执行——因其在该领域超过15年的持续工作——将使其提升至国家重要性的水平。申请人表示，其过往工作经验和成就使其在拟议事业中的工作很可能取得有利于美国国家利益的结果。在上诉中，申请人实质上试图说服我们，其代表超过120名“超高净值外国投资者”设立和维持新公司作为投资的多年渐进经验，使其在美国拟议从事的任何事业提升

4 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

至国家重要性的水平。他们还强调其自诩为国际税务领域的“ 领导者 ”以及“ 对南美和美国税务立法的深入了解和能力 ”，作为其拟议事业“ 与美国国家利益一致 ”的证据。但申请人的主张不具说服力。申请人的论证凸显了对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。第一项要件侧重于拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar框架不关注拟议事业的成功或申请人此前在其事业领域的过往记录。申请人关于其在其拟议事业领域过往成功表现的主张，以及其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明Dhanasar框架第二项要件下的资格。因此，申请人关于其迄今为止成功职业生涯的主张，以及其成就和认可的证据和信息，对于审查其在Dhanasar分析框架第一项要件下的资格无关。

申请人的雇佣核实信、雇主信函和推荐信未反映拟议事业如何涉及国家重要性，因为这些信函侧重于申请人的过往工作。在根据Dhanasar第一项要件评估拟议事业的国家重要性时，我们关注的是其潜在的前瞻性或未来影响。申请人证明此前从事类似工作，并不影响拟议事业基于其国家重要性的潜在前瞻性影响。

此外，申请人编辑或联合编辑的“ 科学出版物 ”及其教育证书和在~----------~主持下参加讲座和“ 路演 ”的证书，均不能说明其事业的国家重要性。申请人获得的证书与其个人及其本人参与丰富专业人士社区或促进商业发展的活动有关。但拟议事业的国家重要性独立于申请人的技能或经验。5

申请人提交了一份2020年12月16日美国国土安全部网络安全和基础设施安全局（CISA）的“ 关于确保基本关键基础设施工作人员在COVID-19应对期间工作能力的咨询备忘录 ”6，表面上是为了支持其主张，即其在拟议事业中履行的国际税务专家职责支持关键基础设施。但CISA的咨询备忘录不支持申请人的主张。该咨询备忘录确定了17个不同行业类别中支持关键基础设施的工作人员。法律行业——似乎符合申请人的教育背景及其对拟议事业的描述——未被列入CISA咨询备忘录的17个不同行业类别中。而且，尽管申请人提供国际税务咨询，记录未充分解释申请人的工作如何“ 支持司法系统的运作，包括法官、律师及其他提供法律

5 如前所述，申请人的教育、技能和知识是Dhanasar第二项要件下评估的相关要点。
6 申请人随其于2023年2月17日收到的RFE回复提交了该文件的4.0版。我们注意到CISA于2021年8月5日发布了咨询备忘录的修订版4.1，因此申请人的证据在其提交以支持其主张之日已过时并被取代。

协助。”换言之，从记录中无法明确提供国际税务咨询如何对应支持司法运作或如CISA咨询备忘录所设想的在正常运作的法院系统中的其他事项。而且，即使我们强调申请人拟议事业的财务和税务方面，并评估申请人拟议事业是否属于金融服务行业类别，我们仍会认定申请人的拟议事业不支持关键基础设施。虽然该类别列出了维护金融系统、有序市场运作、银行和非银行金融服务、金融呼叫中心、信用卡和借记卡的生产与分销、销售点终端支持以及支持执法请求的工作人员，但它不包括从事国际税务或履行类似职责以增加外国直接投资的工作人员。而且，申请人在其上诉书面论证意见中选择性地纳入了与申请人拟议事业无关的类别中的工作人员，例如教育行业，因为他们强调其拟议事业有一个组成部分，即教育客户和其他专业人士。申请人没有以记录中的证据充分澄清其事业的教学方面如何将其事业定性为CISA咨询备忘录中教育类别内的职业。此外，我们此前在Dhanasar案中已指出，教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为教学活动不会对更广泛意义上的特定领域产生影响。Dhanasar at 893。

如前所述，申请人提供了充分证据支持增加美国外国直接投资的实质价值，并提供了相同证据支持其拟议事业的国家重要性。但并非每一项声称增加美国外国直接投资的事业都具有国家重要性。我们在Dhanasar案中说过，我们关注“外国人拟从事的具体事业”并“寻找更广泛的影响”以确定拟议事业的国家重要性。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录中的证据没有充分描述申请人事业拟产生的外国直接投资的规模。申请人预期其拟议事业产生的外国直接投资的规模，是评估申请人拟议事业通过主要来自巴西的超高净值个人增加美国外国直接投资的潜在预期影响是否通过其更广泛的影响或积极经济影响达到国家重要性水平的关键考量因素。申请人提供了一份经隐去的“纳税申报表”，其声称“金额为$3,261,765”。从申请人的主张中无法明确该金额是总收入、净收入还是总投资。此外，其客户1040表格的摘录页面显示“$3,261,765”对应的是“总付款”而非投资或收入。而如果申请人主张“$3,261,765”是申请人客户缴纳的税款金额，该事实也不足以充分描述申请人拟议事业的国家重要性。记录中不包含足以支持从一名客户的财务信息中推断一个数据点以确定申请人拟议事业的潜在预期影响是否具有更广泛的影响或积极经济影响并达到国家重要性水平的证据。

申请人还主张他们开发了一种“方法论”，打算通过其拟议事业加以运用以增加美国的外国直接投资。然而，申请人提供的用以说明其“方法论”的样本“税务和投资计划”似乎是一份向特定客户概述其独特情况的演示文稿。该“税务和投资

计划 ” 没有充分描述申请人通过其拟议事业实施的 “ 方法论 ”，以致我们无法通过其更广泛的影响或积极经济效果来评估拟议事业的潜在预期影响。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见或专家证言。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信函并非资格认定的推定证据。Id. 申请人将其雇主的两封信函称为 “ 专家意见信 ”。我们此前已讨论过，这些信函侧重于申请人的过往工作而非其拟议事业。

申请人特别强调了两封 “ 独立专家意见信 ”，分别来自教授B[已隐去]、[已隐去]的副教授[已隐去]以及[已隐去]的[已隐去]合伙人[已隐去]，以支持申请人拟议事业具有国家重要性的主张。但这些 “ 独立专家意见信 ” 也没有说明申请人的拟议事业如何达到影响国家重要性的水平。

从一开始，我们就对[已隐去]提供的 “ 独立专家意见 ” 的可靠性提出关切，因为其中包含若干不一致之处。[已隐去]随信附上的简历将其认定为拥有政府会计领域的博士学位和硕士学位。但在其意见信中，[已隐去]称其拥有 “ 公共管理 ” 硕士学位和 “ 公共管理与公共政策 ” 博士学位。因此，无法明确[已隐去]是哪个领域的专家，以及其意见所依据的知识基础和经验是什么。[已隐去]还以模糊或笼统的结论评估了申请人拟议事业的国家重要性。例如，[已隐去]讨论了 “ 税收有助于提高一个国家的生活水平 ” 以及税收是政府的 “ 重要收入来源 ”。但[已隐去]没有描述与申请人拟议事业相关的税收征收情况，该事业是增加来自南美洲（总体上）和巴西（具体而言）的超高净值个人对美国的外国直接投资。[已隐去]关于税收的讨论没有充分识别申请人拟议事业的更广泛影响或任何实质性的积极经济效果，尤其是在经济萧条地区。而[已隐去]对申请人教育、技能和经验的强调是错误的，因为我们在评估拟议事业的实质价值和国家重要性时是与申请人个人的资历相分离的。

[已隐去]的意见仅对申请人的背景和技能作出笼统的表述，这两者与根据Dhanasar框架第一项要件评估申请人拟议事业完全无关。而且，尽管[已隐去]笼统地描述了增加税收收入以支持联邦和州政府资助医院、学校、道路和其他基本设施的能力的好处，但他们没有充分描述申请人拟议事业的更广泛影响，从而无法将其潜在预期影响定性为具有国家重要性。

因此，我们认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其不值得行使有利的自由裁量权以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。我们对申请人是否在Dhanasar分析框架其余要件下证明资格的问题予以保留。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. at 25 and Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。因此，我们驳回申请人的上诉。

命令：上诉被驳回。