FEB262024_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：30107164 日期：2024年2月26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）

申请人是一名会计和税务专家，寻求作为持有高级学位的专业人士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。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驳回了申请，认定申请人未能证明豁免该分类的职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。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（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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar框架第一项要求中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并特此保留申请人关于Dhanasar其余要求的各项上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，即作为高级学位专业人士或科学、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offer要求给予“ 符合国家利益 ”的裁量性豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 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指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人属于持有高级学位的专业人士。2 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其拥有超过20年的税务和会计专家经验。他目前受雇于佛罗里达州一家税务和会计事务所。他表示，通过其现任雇主，他打算与中小型企业合作，“遵守申报义务，最重要的是帮助美国企业战略性地、明智地利用其利润和投资，以增强其业务能力以及雇用更多专业人士的能力。”

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验证据、一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述，以及推荐和支持信函。他还提交了讨论金融服务行业的行业报告和文章。

在初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格的机会。申请人对RFE的回复包括一份更新的个人陈述、一封专家意见信，以及讨论财务管理对企业的重要性以及移民对经济的好处的文章。

在其更新的个人陈述中，申请人称其拟从事的事业将“帮助公司识别优化运营、降低成本、改善整体财务业绩的机会，同时也有助于国家更广泛的经济发展和繁荣。”他讨论了可使企业受益的“税务项目”、税务规划和成本分析的重要性，并描述了其为现任雇主所做的一个项目。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人已证明其处于有利地位能够推进其拟从事的事业，且其提交了充分证据证明其拟从事的事业具有实质价值。然而，她认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家

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裁决中）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裁量性质）。

2 记录显示，申请人持有等同于2007年授予的美国学士学位，其后拥有超过五年的渐进式经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

重要性，或综合权衡豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。审理主任认定，记录未能证明申请人的拟从事事业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，也未能证明申请人的工作将在其从事领域产生超出其自身业务和客户的更广泛影响。此外，审理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其未来对美国的贡献带来的好处、对其贡献存在紧迫的国家利益、潜在创造就业，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并主张审理主任“错误地适用了更高的证明标准：……并且未能在案件审理中考虑所提供证据的整体情况。”在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明其值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要求，即实质价值和国家重要性，侧重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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。见同上。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“一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。”同上。本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

尽管申请人提交了描述创业对经济增长重要性的文章和行业报告，但其中许多报告并非专门针对金融服务领域。3 一份来自佛兰德斯创意区的报告，题为“中小企业国际化”，讨论了中小企业参与国际市场的潜在经济影响，但并未具体涉及申请人在税务和会计领域的事业。此外，该报告日期为2008年，距今近20年，且基于对比利时企业的研究，而申请人的拟从事事业在佛罗里达州。一份题为“小企业、就业创造和增长：事实、障碍和最佳实践”的报告未包含作者或日期。申请人引用该文章以支持“中小型公司占新就业的份额不成比例地大”。然而，申请人未解释该文章如何证明其在会计事务所为中小型企业工作的拟从事事业将带来就业创造或增长。另一份来自移民政策中心2013年的报告讨论了移民科学家和工程师的成就，但并非

3 尽管我们讨论了这些文章和报告中的一部分样本，我们已审查并考虑了每一份。

具体针对申请人的税务和会计服务领域。申请人的大部分证据涉及金融服务对企业的一般重要性，而非其具体拟议事业。如上所述，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，我们同意。然而，我们在此审查的问题是国家级重要性。即使将文章和报告整体并结合全部情况一并考虑，我们仍认定它们不支持认定其具体拟议事业具有国家级重要性。

申请人还提交了其个人陈述以支持其拟议事业的国家级重要性。如上所述，为确立国家级重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar案中，我们指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人称其在税务和会计方面的经验将通过提高美国公司的业务能力和专业就业机会为美国经济做出贡献，但他未以充分的独立、客观证据支持这些主张。

申请人还引用了由_____，来自....l____._____.I 准备的专家意见。我们承认该专家意见包含对申请人拟议事业国家级重要性的分析。在她的分析中，I !一般性地描述了会计师的角色和职责。她称申请人的“ 服务将对国家未来发展起到关键作用 ”，并且“ 他的专业知识只会增强保护国家经济和财富。 ”然而，I I除列出申请人在其当前雇主处的职务职责外，并未讨论申请人具体拟议事业的细节。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。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，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；提交专家意见函并非资格推定性证据。Id.

在此，该参考意见几乎没有证明价值，因为它未实质性地涉及申请人具体拟议事业的细节以及为何其具有国家级重要性。D I I未详细说明申请人具体拟议事业将如何对美国产生预期影响，包括对金融服务的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极经济效应。她的意见属一般性质，结论是税务和会计专业人员提供具有国家级重要性的服务。“ 在确定国家级重要性时，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)(l), https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。 I I未对申请人具体拟议事业提供实质性分析，也未表明申请人的技能不同于或优于美国已有并在使用的技能。

申请人主张该否决存在缺陷，因为审理主任未考虑记录中的全部证据。尽管我们同意审理人员应考虑记录中的相关证据，但申请人未充分支持其关于存在审理主任未考虑的相关证据的主张。申请人未引用或描述哪些具体证据

未获考虑。我们注意到，该决定讨论了申请人在其书面论证意见中列出的每一项所称证据。尽管如此，我们在此再次予以论述。

申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及金融服务对企业的一般重要性。然而，如上所述，证据未充分证明拟议事业的国家级重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未如Dhanasar框架第一项要件所要求确立其拟议事业的国家级重要性，他没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第二项和第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。4 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们认定他未确立其有资格或作为裁量事项另行值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家级重要性、其处于推进拟议事业的有利地位，或总体权衡下豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原申请和RFE答复提交的相同支持证据。审理主任已充分处理先前提交的证据，并解释了其在确立申请人满足Dhanasar第一项和第三项因素以及有资格获得国家利益豁免方面的不足。申请人的上诉主张未确立其满足Dhanasar全部三项要件。