JAN042024_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

案卷编号：29127950 日期：2024年1月4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）

申请人是一名税务专家，寻求根据就业第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在该类别中拥有自由裁量权，可免除工作邀请——以及因此免除美国劳工部（DOL）对该工作机会进行认证的相关要求——如果申请人证明豁免这些美国工人保护措施将符合“ 国家利益 ”。同上。

德克萨斯服务中心代理主任否决了申请。尽管认定申请人符合所请求的EB-2类别资格，但主任认为她未能证明所请求豁免的实质价值。具体而言，主任认定她未能证明其拟从事的工作具有“ 国家重要性 ”，也未能证明豁免工作邀请/劳工认证要求将使美国受益。在上诉中，申请人主张主任“ 施加了新颖的实体和证据要求 ”。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们同意主任的意见，即她已证明其符合EB-2类别的资格，但未能证明其拟从事事业所声称的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

I. 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EB-2类别的资格，即作为持有“ 高等学位 ”的专业人士成员，或在科学、艺术或商业领域具有“ 特殊能力 ”的非公民。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该类别通常要求潜在雇主向非公民提供工作机会，并获得DOL认证以在美国永久雇用该个人。参见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。为避免工作邀请/劳工认证要求，申请人必须证明豁免美国工人保护措施将符合国家利益。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。如果申请人以其他方式符合高等学位专业人士或具有特殊能力的非公民资格，则如果其证明以下各项，则可能有资格获得工作邀请/劳工认证要求的豁免：

- 其拟从事的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性；”
- 其“处于有利地位”以推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请/劳工认证要求将使美国受益。

同上。

II. 分析

A. 拟从事的事业

记录显示，2012年，申请人在其祖国巴西获得了会计学学士学位。随后一家汽车公司在那里雇用了她约六年，担任税务分析师。

记录表明，一家美国企业已向申请人提供了一份会计经理的工作。她表示，在该职位上，她将“开发流程以优化公司的财务能力，并增强其财务透明度。”

申请人还计划在美国建立自己的财务咨询公司，以帮助中小型企业实现财务稳定。其商业计划书指出，该公司将提供以下服务：财务咨询与合规；审计；会计；以及商业战略。该公司总部将设在马萨诸塞州，据称还将在南卡罗来纳州和缅因州运营办事处。根据申请人的商业计划书，运营五年后，该公司将产生5.6百万美元的收入并雇用20人。

B. EB-2资格

主任认定申请人作为具有特殊能力的非公民符合所请求的EB-2类别资格。然而，记录并未显示主任考虑了其是否满足该分类六项初始证据标准中的至少三项。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A-F)。1 此外，在确定其该分类资格时，主任未进行“最终实质审查”。参见6 USCIS政策手册F.(5)(8)(2)，www.uscis.gov/policy-manual（指示裁决员在“为最终实质审查而整体考虑申请时，综合评估证据”）。

尽管如此，申请人已证明其作为高等学位专业人士符合EB-2资格。高等学位包括“[a]美国学士学位或外国同等学位

1 如果所列证据要求不“容易适用”于申请人的职业，非公民可提交“可比证据”以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

后附至少五年该专业领域的渐进式经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“高等学位”一词）。对申请人外国教育证书的独立专业评估认定其巴西学位等同于美国会计学学士学位。此外，她提供了其巴西雇主的信函，确认其学士后作为税务分析师六年的工作并描述了其经验。因此，基于申请人作为高等学位专业人士的资格，我们同意主任的意见，即她已证明符合所请求的EB-2类别资格。

C. 实质价值

我们也同意主任的意见，即申请人拟从事的美国工作具有实质价值。拟从事的事业无论“具有创造显著经济影响的潜力”还是涉及“研究、纯科学和促进人类知识”，都可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录显示，申请人拟从事的事业可以改善美国企业的财务状况，增加对财务规则的遵守，并为美国工人创造就业机会。因此，我们确认主任的认定，即申请人的提案具有实质价值。

D. 国家重要性

在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，具体关注其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“例如，一项事业可能具有国家重要性，因为它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带来的影响。”同上。具有国家重要性的事业甚至可以仅关注美国的一个地理区域。同上 at 889-90。“例如，一项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上。

主任认定没有足够证据表明申请人拟从事的美国税务专家工作将具有国家影响。主任指出：“[T]记录中没有证据解释和证明申请人的拟从事事业的[利益]将如何超越其雇主或组织及其客户，对行业或领域产生更广泛的影响。”

记录支持审理主任的认定。申请人未解释其作为美国公司会计经理的受雇将如何大幅改善国家经济或金融领域。此外，其商业计划预测并未证明其所主张的拟议事业的国家层面影响。她未解释其企业在运营五年后产生5.6百万美元收入和雇用20人如何代表“雇用美国工人的重大潜力”或“其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。此外，申请人未证明且未主张其拟议创业将引入对美国金融领域的进步。

申请人提交了有关美国金融领域的文章和报告副本，以及一位美国金融学教授的信函，称申请人拟从事的事业具有国家重要性。但这些材料关注的是整个金融领域的国家重要性，而非申请人特定的拟从事事业。因此，这些材料不能证明其特定事业将实质性影响美国经济或金融领域。参见Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（裁定移民局可以拒绝或给予与其他信息冲突“ 或在任何方面存疑 ”的专家证词较低的证据权重）。

在上诉中，申请人主张主任低估了其提案国家重要性的证据。她指出其拟从事的事业：

具有全国范围，因为她的专业活动涉及具有全国重要性和影响的事项，特别是因为这些活动对美国关键商业和商务活动产生重大涟漪效应——即为美国公司的业务发展、销售和业务职能提供服务。

申请人称，她拟从事的事业将服务于"公司运营和销售的关键方面——这有助于形成一个收入增强的商业生态系统，以及一个富有活力、以生产力为中心的经济。"

然而，申请人未能充分证明其企业所称的对美国经济的"涟漪效应"。记录未能确立其公司具有足够的规模或范围，以实质性影响国家经济或就业率。律师称该企业总部将位于"Hub Zone"，指的是历史上商业利用不足的地理区域。参见 U.S. Small Bus. Admin., "HubZone program," www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。但记录缺乏证据证明HubZone涵盖申请人公司拟设总部，因此也缺乏证据证明该企业将使经济萧条地区受益。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（"书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重"）。

申请人还称："财务审计[以及]遵守财务审计的需要是每家企业都必须遵守的强制性法规。因此，[申请人]拟从事的事业将影响每家企业并有助于其成长。"

即使假定所有美国企业都需要且必须遵守财务审计，申请人混淆了实质价值与全国重要性。我们同意申请人的提案具有实质价值，部分原因是它可以改善美国企业对财务规则的遵守。但一项有价值的事业不一定具有全国重要性。如前所述，我们必须聚焦于特定的拟从事事业。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。（"第一项要件，即实质价值与全国重要性，聚焦于外国人拟从事的特定事业。"）（着重号为原文所加）。因此，尽管申请人的事业可以帮助美国企业实现财务合规，但她未能证明其特定的拟从事事业将帮助足够多的企业，从而在全国重要的层面上改善财务合规。

Dhanasar支持我们的立场。在该案中，我们同意向大学生教授科学、技术、工程和数学（"STEM学科"）课程的提案具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。然而，我们并未认定该提案具有全国重要性，因为"记录未能以优势证据表明申请人将从事更广泛地影响STEM教育领域的活动。"Id。换言之，Dhanasar案中的申请人未能证明他将向足够多的学生教授STEM课程，从而在全国重要的层面上影响STEM教育。同样，申请人也未能证明其提供金融服务的有价值提案将帮助足够多的美国企业，从而在全国重要的层面上影响经济或金融领域。

基于上述理由，申请人未能证明其拟从事的事业具有全国重要性，因此也未能证明其符合国家利益豁免的条件。由于申请缺乏正式工作邀请和劳工证，我们将维持对该申请的否决。

E. 豁免对美国的利益

我们关于证据不足以支持申请人拟从事事业所称全国重要性的结论已解决本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留对申请人关于豁免所称对美国利益的上诉论点的审议。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终裁决不必要的问题作出"纯咨询性认定"）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，申请人未能以其他方式符合救济条件时，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人已证明其符合EB-2高级学位专业人士分类的资格。但她未能确立其拟从事的美国工作所称的全国重要性，因此也未能证明其符合国家利益豁免的条件。

裁定：上诉被驳回。