JAN102024_08B5203 · 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：29405363 日期：2024年1月10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，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力的人员，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，认定记录未能证明申请人有能力很好地开展其事业，也未能证明豁免劳工证要求符合美国利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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。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。

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员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员符合资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对职位offer要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，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）可作为自由裁量事项1，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（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）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人有能力很好地推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任未分析申请人是否确立了作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人员的EB-2分类资格。经重新审查，本办公室认定申请人已证明其持有相当于美国学士学位的外国同等学历，并在其专业领域拥有至少五年逐步提升的学士后工作经验。因此，她确立了作为高级学位专业人士的资格。剩余问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar第一项要件，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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的未来影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人已确立该要件下的资格，但未提供支持该认定的分析。经重新审查，本办公室撤回审理主任在此方面的认定，并认定申请人未确立Dhanasar框架第一项要件下的资格。

本办公室审查了申请人的计划、推荐信、证书、工作经验证明和简历等文件。申请人拟担任会计师，职责包括财务对账；商业预算、库存和审计支持；以及财务规划、财务控制和遵守税务和会计义务。尽管申请人表示她不会为单一雇主工作，并将有权与多个机构签约，但她未解释这将如何实现。申请人未具体说明她将如何履行所声称的拟议事业会计职责。尽管申请人无需拥有职位offer即可确立国家利益豁免的资格，但在Dhanasar中，本办公室认定申请人仍必须指明“ 该外籍人士拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，申请人使拟议事业留有解释空间。例如，本办公室无法确定申请人是计划开设自己的会计师事务所、在现有会计师事务所的框架下作为独立承包商工作，还是以其他身份工作。进一步说明，申请人表示其对美国税务法规的了解将协助个人和企业进行跨境交易，但她未充分解释跨境交易如何融入其会计服务。此外，申请人对拟议事业的描述涉及簿记和审计相关职责，这引发了关于她将如何在事业各个方面之间分配时间的问题。具体性至关重要，因为她履行的职责以及履行方式决定了其事业将产生的影响程度。

关于拟议事业的国家重要性，申请人强调了会计行业的重要性和经济价值。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 该外籍人士拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。虽然本办公室同意会计对美国经济很重要，但申请人依赖此点来确立其拟议事业的国家重要性，强调的是行业，而非其具体拟议事业。

申请人提到了会计错误的经济成本，并以Uber为例说明会计错误如何造成数百万美元的损失。在此，申请人试图通过展示未正确履行工作的重大负面影响来证明其积极影响达到国家重要性水平。然而，防止负面影响并不一定足以确立达到国家重要性水平的积极正面影响。

申请人告诫本办公室不要假设企业的财务健康仅是私人事务。本办公室认可申请人的主张，即其服务将使其他企业更高效、更有效地运营，从而使它们能够投资于其他领域，进而创造整体积极的经济成果。本办公室也认可任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响。然而，申请人未提供充分的证据基础以认定其具体拟议事业的“ 涟漪效应 ”将达到国家重要性水平。换言之，记录未显示申请人拟议事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。见 id. at 890。
申请人提交了一封来自[已隐去]会计学教授[已隐去]的意见书，其中提供了关于会计是什么以及为何重要的背景信息，但他似乎不具备对申请人拟议事业的详细了解。尽管他提到了申请人的“ 独特策略 ”，但他未解释这些策略是什么，或它们与现有主流策略有何不同。[已隐去]信函包含对VITA计划的解释，该计划的资金来自美国国税局和私营部门合作伙伴。基于此，[已隐去]得出结论，认为拟议事业影响了一个政府实体描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题。确实，报税是一个具有国家重要性的概念，而像VITA这样帮助个人报税的政府资助计划支持这一结论。然而，申请人未清楚解释其拟议事业与VITA的参与程度，或其具体工作将如何影响VITA计划或政府整体税收征管倡议。因此，本办公室在记录中未找到对[已隐去]结论的支持。

同样，申请人的推荐信也不支持认定申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。推荐信作者讨论了她为其雇主和客户取得的成果、申请人过去如何在各类项目上表现良好，以及她为某些举措带来的成功。然而，作者们未充分解释申请人的表现或她取得的成果如何超出其雇主及所涉特定当事方，从而对更广泛领域产生影响。例如，一位作者提到申请人如何为公司缩短了时间并降低了成本，但该作者未以佐证细节支持这一主张，也未解释这一益处如何超出该公司范围。

尽管该作者提到一种“创新定价方法”，但他几乎未解释该方法是什么、如何运作、与典型方法有何不同，或该方法如何归功于申请人。即便他作了解释，该作者也未说明该方法如何与整个会计行业相关，或其他人如何会知晓该方法。因此，我们认定她过去工作的影响似乎仅限于其雇主和客户。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提供了新的推荐信，其中一封的作者断言申请人影响了该领域的其他人，例如她的同事。然而，该作者几乎未提供细节或事例说明她对同事产生了何种影响，或这一影响如何具有更广泛的意义。同样，该作者关于申请人拥有创新技术和方法的说法未作解释，他也未解释这些技术和方法如何影响会计领域。虽然我们仅讨论了几封推荐信，但这些例子具有代表性。我们认定这些信件几乎不能支持拟议事业具有国家重要性的认定。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

审理主任认定申请人未能证明符合Dhanasar框架第二项要件下的资格。第二项要件关注个人，以及其是否处于有利地位以推进拟议事业。在分析此点时，我们考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

审理主任认可了申请人的教育背景和推荐信等证据。然而，审理主任认定申请人未充分证明其在相关或类似努力中有成功或进展的记录；未证明已朝着实现拟议事业取得进展；未证明存在潜在客户或其他相关实体或个人的兴趣；也未证明她在其他方面处于有利地位以推进其工作。此外，审理主任指出申请人“未提供任何合同、协议或其他书面证据……证明在实现其拟议事业目标方面取得任何进展。”我们同意。回到申请人对拟议事业的表述，我们再次面对其将如何开展事业缺乏具体性的问题。她计划如何提供会计服务，甚至计划针对哪些类型的客户和企业，均不明确。由于申请人的计划模糊且开放，我们同意审理主任的意见，即记录未反映足够详细的未来活动模式或计划。

申请人提供了各种证书，表明她在巴西会计实务方面的熟悉程度和培训；然而，她几乎未解释如何获得这些证书。例如，参加“会计日”并非不言自明，也几乎未表明这如何使她处于有利地位以开展其事业。此外，她几乎未提供证据证明其在美国会计方法和法规方面的知识、技能和培训。申请人承认美国的会计方法不同于许多其他国家。此外，我写道

美国“拥有世界上最复杂的间接税体系之一”。申请人将如何开展其拟议事业服务，例如“确定联邦、州和市税及附属报表，以提交给美国国税局”，在未证明了解美国特定税务事项的情况下，这一点并不明确。

此外，记录未反映她拥有在美国而非其母国从事会计执业的执照或认证。申请人最近获得了簿记培训证书，这可能表明其对美国实务有一定程度的熟悉。然而，申请人未解释她如何获得该证书，或该证书如何使她能够提供会计服务。申请人提交了一份证书，表明她对个人税务申报有一定熟悉。虽然这可能属实，但申请人未证明其对该主题熟悉的深度、她如何获得该证书，或这如何使她能够在美国提供会计服务。此外，该证书的日期表明她是在申请提交日期之后获得该证书的，因此它不能作为提交时朝着该事业取得进展的证据。

如上分析所示，我们认定申请人未能证明她处于有利地位以推进其事业。在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据。我们的上述分析回应了申请人在上诉中的许多主张。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；see also 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

记录中的文件既未确立具体的拟议事业，也未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。此外，记录未证明申请人处于有利地位以推进其事业。因此，申请人未能证明符合国家利益豁免的资格。进一步分析Dhanasar所述第三项要件下的资格将无实际意义。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格或在其他方面应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。