JAN232024_01B5203 · 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：29532247 日期：2024年1月23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）

申请人是一名审计师和国际税务顾问，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，以及对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的工作要求、从而豁免劳工证，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。

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，本办公室将撤销主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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（exceptional ability）的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得获得自由裁量的

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

工作要求豁免，即“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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分析框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。3 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。

申请人称其在会计领域拥有近17年经验，并自2012年起在巴西经营自己的会计师事务所，“在会计、税务以及税务和人事领域拥有大客户”。他称其打算“继续在金融服务这一高增长行业工作，具体是在会计、咨询、税务和审计领域寻找解决方案并创造效益”。他进一步称其打算扩展其目前的巴西会计公司 MP Accounting，开设自己的咨询公司并提供以下服务：

- 企业估值；
- 尽职调查；
- 环境、社会和治理咨询；
- 成本管理；
- 个人财务规划；
- 会计和金融科技；以及
- 审计服务。

申请人称其将“通过提供同样的高水平服务，但提供极具吸引力和竞争力的成本效益关系[并]担任内部或外部审计师”来使自己与其他大型会计师事务所区分开来。他称其打算向在巴西运营或计划在巴西运营的美国公司提供以下服务：

- 国际税务服务；
- 劳动法规服务；
- 国际会计准则服务；以及
- 第三方资本服务。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一份描述其资格以及会计和金融服务领域的个人陈述、一封专家意见书、推荐和支持信函，以及其

2 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属自由裁量性质）。
3 记录显示，申请人持有2014年授予的相当于美国学士学位的学位，其后有五年以上逐步提升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

巴西会计业务的文件和营销材料。他还提交了行业报告和文章，讨论巴西企业税的复杂性、在巴西经商、金融和会计服务领域的短缺和需求，以及国际贸易对美国的益处。

在初步审查后，代理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试确立其国家利益豁免资格。代理主任特别指出，申请人的初始证据未包括对其拟议事业或项目的详细描述。申请人对 RFE 的回复包括一份更新的个人陈述以及更多行业报告和文章，论述为美国经济创造就业的重要性。在其更新的个人陈述中，申请人称其拟议事业是“ 利用我在金融服务行业的专业知识和知识，在美国推进我的职业生涯 ”。

在审查申请人的 RFE 回复后，代理主任认定申请人未就其作为审计师和国际税务顾问打算做什么提供具体见解。代理主任指出，“ 一个职位、领域或行业并非符合 Dhanasar 分析框架要求的事业 ”。她得出结论，在没有申请人的拟议事业的情况下，USCIS 在确定申请人的国家利益豁免资格方面受到阻碍。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见（brief），并主张代理主任错误地认定其未就其作为审计师和国际税务顾问工作的拟议事业提供具体见解。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，并称该证据表明其值得获得国家利益豁免。

如上所述，代理主任认定申请人未以足够的 specificity 描述其拟议事业。因此，代理主任称 USCIS 在分析申请人的拟议事业是否具有实质性价值和国家重要性、申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业，以及权衡之下豁免工作要求是否将有利于美国方面受到阻碍。在其决定中，代理主任引用了申请人的个人陈述和申请人律师的陈述。经重新审查，本办公室认定代理主任的决定未提供完整的分析或充分解释证据中的缺陷。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使答辩人获得有意义的機會在上诉中质疑该裁定）。

首先，本办公室注意到代理主任在其决定中错误地陈述申请人提交了其是具有特殊能力的外国国民的证据。[4] 该陈述不正确，且与代理主任在 RFE 中的认定相反，即申请人已依据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 证明其为高级学位专业人士。

4 特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

代理主任关于记录未描述拟议事业的认定与所提交的证据相反（除其他事项外，该证据包括申请人的两份个人陈述、一封专家意见书以及申请人会计业务的文件）。此外，这一关于申请人未提供其拟议事业描述的结论性认定，导致对为支持 Matter of Dhanasar 框架每一要件而提交的证据分析不足。

尽管记录中包含申请人律师撰写的各种陈述，包括律师的初始封面函和针对补证通知（RFE）提交的函件，记录中还包含申请人的两份个人陈述，充分表明申请人的拟议事业是将其位于巴西的现有业务扩展至美国，以提供会计、咨询、税务和审计方面的金融服务。

鉴于上述情况，我们认定记录中包含充分的文件材料，证明申请人已充分描述其拟议事业。代理审理主任的相反认定因此是错误的。由于代理审理主任未依据Matter of Dhanasar框架中规定的任何一项要件对申请人是否符合国家利益豁免资格进行分析，我们将撤销代理审理主任的决定。

由于代理审理主任的决定未将Dhanasar框架正确适用于记录中的事实，我们将发回重审，以作出新的决定。

裁定：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。