JUL172024_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：31300679 日期：2024年7月17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）

申请人寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

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。美国学士学位或外国同等学位加上五年专业领域的渐进工作经验等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求进行“ 国家利益 ”方面的自由裁量豁免。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，但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案指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质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。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，但未能依据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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前瞻性影响。同上。

记录显示，申请人打算在会计领域工作，拥有并经营一家税务咨询公司。通过其公司，他计划向个人和各种规模的公司提供与税务咨询相关的各种专业服务，以“帮助这些客户进行税务规划、继承问题、慈善捐赠和其他复杂的税务需求”。申请人打算帮助其客户“准备[他们的]纳税申报表、寻找税收减免以降低纳税义务、处理租赁房产收入的税务问题、帮助管理[客户的]资本利得税，以及其他税务相关金融产品”。他还计划提供与公司设立和运营相关的服务，包括准备公司章程、起草会议记录以及获取必要的营业执照。为支持该事业，记录中包含一份五年商业计划书、一封专家意见书、多封推荐信、若干讨论会计和审计领域的行业文章、讨论创业以及小企业发展对美国经济重要性的文章，以及讨论影响美国企业的各种经济困难的文章。

审理主任在认可所提交证据的同时，认定记录未能确立申请人事业的国家重要性，因为其事业不会在其领域内产生更广泛的影响。此外，审理主任认定申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质性的积极经济影响

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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决定中）一致，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性质）。

在上诉中，申请人对审理主任的结论表示概括性异议，并声称通过提交上诉，他“旨在强化拟议事业的国家意义”。然而，他并未具体指出审理主任的结论存在何种错误，或决定中哪些因素有误。由于上诉必须具体指出不利决定中任何错误的法律结论或事实陈述，仅此遗漏即构成驳回上诉的理由。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，经对记录的重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人建立税务咨询公司的拟议事业虽然具有实质价值，但不具有国家重要性。

在Dhanasar案中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar第889页。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，并指出“[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，“一项具有雇用美国工人的重大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，例如，很可能被理解为具有国家重要性”。同上第890页。

在此，记录中的证据未能确立申请人的事业将对该行业产生超出其潜在客户所获直接利益之外的更广泛影响。在上诉中，申请人声称其业务具有国家重要性，因为它将“在扭转”全美因破产和其他财务缺陷而日益增多的企业倒闭趋势方面“发挥关键作用”。此外，申请人称，鉴于全国企业面临的持续挑战，其公司“作为变革的关键力量出现，具有明确无误的国家影响”。他声称其公司将减轻企业应对复杂税务义务的负担，同时优化财务成果并“增强中小企业的韧性和增长”。然而，尽管申请人的服务可能大大改善其潜在客户的业务运营，但申请人未能证明这些个性化利益如何达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上第893页。在此同样，记录未显示申请人的拟议事业足以超越其潜在客户而对税务咨询领域产生更广泛的影响。

同样，尽管申请人在上诉中声称其公司“将为该国带来投资、创造就业机会，并通过所缴纳税款使美国政府受益”，但记录未能确立这些利益即使实现，也将达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未能证明直接源于其拟议事业的经济活动如何会产生Dhanasar案所设想的实质性积极经济影响。在商业计划书中，他表示到运营第五年，预计其公司年收入将达到1,689,409美元，从而每年缴纳联邦税261,026美元。他还表示到第五年，他打算雇用18名全职员工，年薪支出为1,046,596美元，这将产生32个间接就业岗位。然而，商业计划书对这些预测几乎未提供解释和客观依据。而且，即使

尽管该事业的收入和创造就业的预测已得到充分佐证，但这些预测并不能证明该事业将以达到国家重要性水平的规模运营。申请人未能充分解释并以书面证据支持其拟议的雇佣人数和收入将如何影响其预期经营地区。

最后，我们审查了在案证言证据，包括申请人的推荐信以及S-L-M-教授的专家意见书，并认定这些证据在证明拟议事业的国家重要性方面同样不具有说服力。这些信件主要关注申请人的专业背景以及有关咨询行业和创业精神的一般信息和统计数据，并未就申请人业务的更广泛影响提供见解。例如，S-L-M-教授在其专家意见书中详细讨论了申请人的背景和专长，但并未讨论申请人拟议事业的直接潜在影响，也未讨论其商业计划中所述服务产品的影响。因此，该专家意见书与申请人具体拟议事业的国家重要性缺乏相关性。参见，例如，Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)（认定专家信件并非资格认定的推定证据）；Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予不同权重）。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明自己有资格或以其他方式在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人根据Dhanasar第二和第三要件提出的资格和上诉论点，以及关于申请人是否满足EB-2移民类别要求的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无需对作出其所得结论所不必需的问题作出认定"）；另参见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）。

裁定：上诉被驳回。