MAR012024_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：30185456 日期：2024年3月1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）

申请人是一家会计和金融服务公司，寻求将受益人归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管受益人符合持有高级学位的专业人士的归类资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、并因此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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明受益人符合基础EB-2签证类别的资格，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，申请人必须证明受益人值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，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 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决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定受益人符合持有高级学位的专业人士的资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明受益人拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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前瞻性影响。

申请人在表格 I-140（外籍工人移民申请）中陈述，受益人打算在美国担任金融专家和顾问。在随申请提交的个人陈述中，受益人表示他创立了自己的公司，_____，以“ 提供以卓越、透明和专业为特色的量身定制的会计和财务咨询服务。 ”2 他进一步表示，他计划提供税务准备、税务规划、会计、战略业务规划和公司设立方面的服务。

申请人还提交了受益人公司的商业计划副本、推荐信、专家意见书以及行业文章和报告副本，以支持受益人的资格。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出虽然申请人的证据足以证明受益人拟议事业具有实质价值且其处于有利地位以推进其拟议事业，但初始记录不足以证明拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定，申请人未能证明受益人拟议事业将在与国家重要性相符的层面上影响区域或全国人口。因此，审理主任要求提供该事业的详细描述，以便根据Dhanasar框架评估国家利益豁免的资格。

作为回应，申请人提交了受益人的更新个人陈述，其中重申他将通过其公司提供的会计和税务准备服务具有国家重要性。申请人还提交了受益人公司的更新商业计划、一份新的专家意见书以及客户支持受益人资格的来信。

2 记录中包含与申请人成立该公司相关的文件，包括其公司章程（佛罗里达州）及其IRS雇主识别号。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明受益人的工作将在与国家重要性相符的层面上影响区域或全国人口。审理主任认定，申请人未能证明受益人拟议美国就业的益处将超越其客户，影响其所在领域或更广泛的美国。在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误，并声称审理主任在评估Dhanasar第一项要件的国家重要性要素时适用了“ 更高的证明标准 ”，且未分析全部证据，包括受益人的个人陈述、专家信函、客户推荐信和具有证明力的研究。

关于此事项中的证明标准，申请人必须以优势证据证明其申请满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任全面分析了申请人的文件并权衡了证据，以评估申请人是否以优势证据证明受益人满足Dhanasar框架的第一项要件。

在确定国家重要性时，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，本办公室聚焦于“ 非公民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。一般而言，本办公室查看记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。申请人提交了关于COVID疫情对财务咨询业务的影响、为企业进行适当税务规划的价值、美国金融服务行业、金融和会计领域的STEM职业，以及拥有学士学位者和金融行业从业者失业率的信息。此外，申请人提供了讨论税务规划作为公司风险管理策略一部分、公共部门会计的益处、联邦STEM教育倡议、会计在商业中的角色和价值，以及小企业招聘放缓的文章。申请人还提交了关于美国与巴西关系、财务经理就业前景、具有商业头脑的专业人才短缺、COVID疫情对客户-顾问关系的影响、改善STEM教育的策略以及美国货币政策的信息。尽管本办公室注意到这些文件支持审理主任关于拟议事业具有实质价值的认定，但它们并未证明该事业具有国家重要性。本办公室认可财务规划服务的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以证明拟议事业的国家重要性。

同样，受益人的个人陈述强调财务和税务规划服务的价值，而不是聚焦于其具体事业的前瞻性影响。虽然受益人的陈述反映了他意图为其公司客户提供有价值的财务和会计服务，但他未提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的前瞻性影响达到了国家重要性的水平。此外，虽然他表明其拟议事业将通过创造就业和收入来刺激经济，但申请人或受益人均未指出任何佐证证据，能够直接将

该具体事业与整体经济增长直接联系起来。主张必须有相关、具有证明力且可信的证据支持。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在 Dhanasar 案中，我们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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定申请人未能证明受益人的拟议事业将充分延伸至其公司及其客户群之外，从而以与国家重要性相称的水平影响财务咨询领域、会计和金融服务行业或更广泛的美国经济。

申请人提供了受益人前雇主和客户的推荐信，这些推荐信讨论了受益人的会计技能、知识和财务活动，并证明其工作质量。此外，申请人提交了与几家佛罗里达企业的合同，反映这些企业曾聘用受益人的财务咨询服务。3 尽管这些信件赞扬了其资格和专业成就，但受益人的技能、专长和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上 ”。参见同上 at 890。此处的问题是根据 Dhanasar 第一项要件，受益人拟从事的具体事业是否具有国家重要性。

申请人还代表受益人提交了两份咨询意见。第一份来自一位会计学教授，其所在机构为[已隐去]，该教授称受益人的拟议工作具有国家重要性，理由是财务顾问的角色、财务顾问的经济价值、COVID-19 对金融行业的影响、金融行业的社会影响以及美国政府与金融行业相关的立法。然而，此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。同上 at 889。

此外，我们注意到该教授的主张，即由于 COVID-19 疫情，“ 对财务顾问的迫切需求显而易见 ”。我们不被该教授关于受益人的拟议事业因其行业专业人员短缺而具有国家重要性的主张所说服，因为没有迹象表明其拟议事业将影响或显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。我们还审查了一位金融学教授的意見书，其所在机构为[已隐去]。该教授讨论了受益人作为财务顾问的技能和能力，推测其服务如何可能改善商业实践和提高公司生产力，并指出受益人的公司目前有几份提供金融服务的合同。然而，该教授未提供任何有说服力的细节，说明受益人的拟议事业或其事 业的影响将如何延伸至其目前有合同义务的公司或未来将服务的公司之外。

3 申请人的证据还包括七家南佛罗里达公司的企业备案记录，申请人声称曾为这些公司提供咨询服务。

USCIS 可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作专家证言的咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)（认定移民局可拒绝与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见，或给予其较低的证据权重）。然而，USCIS 最终负责对外籍人士的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上。在此，教授以及受益人的雇主和客户的信件未包含充分的信息和解释，记录中也未包含充分的佐证证据，以证明受益人作为财务咨询公司运营者的具体拟议工作在金融或会计领域具有更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

我们在 Dhanasar 案中指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大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。 ”参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。尽管申请人叙述了受益人财务咨询服务的价值和重要性及其对商业增长的一般影响，但 Dhanasar 要求我们聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”，而不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性。同上 at 889。

申请人未提供证据证明受益人的业务运营将如何具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。商业计划包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预计、营销策略、对受益人工作经验的讨论以及人员计划。关于未来人员配置，商业计划预计受益人的公司在其运营第五年将有五名全职员工。然而，该计划未详细说明这些预测，也未提供支持这些员工需求的证据。此外，虽然商业计划提供了第一年 282,000 美元、第二年 338,400 美元、第三年 406,080 美元、第四年 487,296 美元和第五年 584,755 美元的销售预测，但申请人或受益人均未充分解释这些销售预测是如何计算的。

记录不支持直接创造五个就业岗位或公司预期产生的收入将具有与 Dhanasar 框架第一项要件的国家重要性要素相称的重大经济利 益。具体而言，申请人未证明受益人公司未来的人员配置水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。虽然公司的销售预测表明受益人的公司具有增长潜力，但并未证明其事业对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。同上 at 890。

此外，尽管申请人主张受益人的公司为美国个人提供就业机会，但未提供充分证据证明受益人公司运营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、税收或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。

因此，受益人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

最后，我们注意到申请人提交了两份我们的非先例决定，其中每位申请人均寻求被归类为具有杰出能力的个人，我们支持了上诉。首先，这两位申请人寻求的是基于就业的第一优先（EB-1）移民分类，这与本案中申请人代表受益人寻求的 EB-2 移民分类不同。其次，这两项决定均未作为先例公布，因此，这些决定对 USCIS 官员未来的裁决不具有约束力。参见 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能根据诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。

总之，申请人未能证明受益人的拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的；因此，受益人没有资格获得国家利益豁免。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于受益人在Dhanasar其余要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本无资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。4

III. 结论

由于申请人未能证明受益人满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明受益人具有获得国家利益豁免的资格，或经裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

4 我们注意到申请人在上诉中主张，审理主任忽视了20 C.F.R. § 656.3所载的法规，使得企业主在法律上不可能为其本人提交劳工证申请。由于本决定所确定的依据对上诉具有决定性，我们将在未来如有需要时保留该问题供进一步审议。参见Bagamasbad, 429 U.S. at 25-26；另参见L-A-C-, 26 I&N Dec. at 516, n.7。