MAR122024_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：29547847 日期：2024年3月12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，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类（EB-2），并寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见《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否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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。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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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人士的资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作邀请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 (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 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 参见 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本质上属于自由裁量性质）。

• 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，能够推进拟议事业；以及
• 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。2 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，根据Dhanasar的第一项要件，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。3 本办公室同意审理主任的意见。

尽管申请人在上诉中主张审理主任的决定“ 包含大量法律和事实方面的错误结论 ”，但她并未指出审理主任在决定中何处错误适用了法律或政策。申请人主要主张，她此前已提供了充分证据以表明其拟议事业的国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室重点关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”并考虑其潜在的预期影响。同上，第889页。本办公室指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并表示“ 例如，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第889-90页。

申请人日期为2020年5月的职业计划表明，她打算担任会计师，并“ 提供各种服务，分析会计数据，编制报告，包括内部和外部审计，建立会计系统，编制和分析财务报表，管理预算，为任何类型的公司提供会计和财务建议相关的咨询，促进其增长。 ”在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份日期为2023年2月的更新职业计划，并将其拟议活动扩展至包括以下内容：

我打算通过服务于会计、财务、财务控制、规划和预算管理、内部和外部审计以及合规等领域，实施我精炼的技能组合，专注于公司的财务健康。我将运用我在管理和领导方面的经验以及我对国际会计准则（美国GAAP和IFRS）的知识，促进美国组织的指数级增长。

2 审理主任关于此问题的认定见于2022年12月9日发出的证据请求（RFE）。申请人提交了会计学位及学业成绩单和学历评估，显示该外国学位等同于美国学士学位，并附有证明其在专业领域具有五年学士后经验的雇佣信函。
3 审理主任还认定申请人未满足Dhanasar分析框架的第二项或第三项要件。

然而，申请人对其拟议活动的讨论涉及会计师的典型工作，且所提交的证据并未表明其会计技术或创新在美国无法获得或优于美国已有的技术或创新。虽然个别雇主或公司可能从其会计服务中受益，但申请人未提供任何证据或有说服力的解释，说明这一个别利益如何上升到国家重要性的水平或将对更广泛领域产生影响。在Dhanasar中，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”同上，第889页。

本办公室审查了申请人的简历及其前同事的推荐信。推荐信作者赞扬申请人作为会计师的能力，以及使其成为工作场所宝贵资产的个人品质。虽然推荐信证明了对申请人及其工作的高度评价，但它们并未讨论申请人的拟议事业或其事业的具体影响。
申请人还提交了两份专家意见书，一份来自I____大学金融学教授I____，另一份来自I____大学会计学助理教授I____。I____教授推测申请人作为会计师的事业如何可能改善美国的金融部门，并帮助“ 美国公司成功应对众多复杂的区域贸易法律和官僚体制，以及就最佳投资和减轻巴西对进口商品和服务征收的高额税收的方法提供咨询。 ”然而，申请人未提交任何协助美国公司与巴西进行贸易或在巴西投资的计划。作为自由裁量事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但如果某项意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，本办公室将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。

I____教授的专家信描述了会计专业人员日益增长的需求以及申请人过去的经验，但未涉及她的事业将如何广泛影响会计领域。尽管该信函笼统地指出“ 会计师可以帮助组织提高效率、节省税收、减轻压力并帮助组织做出更好的财务决策 ”，但它未就申请人的事业或其影响延伸至她将服务的公司之外提供有说服力的细节。因此，这些咨询意见的证明价值很小，因为它们未有意义地涉及拟议事业的细节。

申请人进一步主张，根据有关其拟从事行业的报告和文章，其拟议事业具有国家重要性。申请人解释说，快速增长的金融行业正面临人才短缺，对会计专业人员的需求日益增长，而会计专业人员对商业部门的成功不可或缺。申请人还声称，她将“ 通过促进改进的企业社会责任（CSR）实践对社会产生积极影响 ”，并且“ 已经通过在一家帮助在学校面临困难的青少年的组织I____中担任预算分析师而对美国产生影响 ”。本办公室承认，协助任何公司进行财务报告和审计具有实质价值。然而，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

在此，申请人主张其拟从事的工作将帮助公司“改善其收入控制和应收账款回收”，并“增加其现金流，使其能够投资于研发、扩张及其他有助于经济增长的商业活动”。尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人并未证明，作为个人会计师为一家或多家公司工作如何产生如此重大的经济活动，以至于达到“重大积极经济影响”的程度。Dhanasar, 26 T&N Dec. at 890。申请人还强调其知识、技能、教育和经验，但这些是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟从事的工作转移到外籍人士本人”。Id. 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程度，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，我们认定申请人未能证明其拟从事的工作具有国家重要性。

由于案卷中的文件未能证明其拟从事的工作具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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关于Dhanasar框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；另见 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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格，或在自由裁量权范围内以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 申请人提交了多封工作邀请电子邮件，但并未主张其计划为所有表示有意聘用其服务的公司工作。