MAY302024_05B5203 · 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：31125264 日期：2024年5月30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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合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（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

要符合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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由酌情豁免职位邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“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，USCIS可作为裁量事项1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

否决通知中唯一援引的问题是，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。审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，并表明其处于有利地位能够推进该事业，但申请人未证明该事业的国家重要性，且未满足Dhanasar国家利益测试的第三项要件。

在其母国哥伦比亚，申请人于2015年获得会计学学士学位，并于2016年至2018年全职经营自己的公司，此后兼职经营至2021年。她于2018年至2020年任职于，2020年任职于一家法务公司，并于2021年至2022年任职于。2022年6月，申请人以B-2非移民访客身份进入美国。

在随申请初次提交的陈述中，申请人描述了其拟议事业，重点针对中小企业（SMEs）：

我的提案是……创建一家咨询公司，提供专业的会计和税务咨询、顾问及审计服务。该公司还将为中小企业的创建提供建议……。

该[事业]……基于我创建的一个名为_（西班牙语缩写）的系统，该系统旨在[：]：

► 降低过高的运营成本……；
► 通过使其更具竞争力的市场策略，帮助公司的经济可持续性……；
► 促进创业和企业理念的创建与正规化……；[以及]
► 培训和支持新成立及已成立的公司、年轻创业者、母亲、家庭户主以及有意创办自己企业的老年人。

申请人表示，她还将建立一个“虚拟企业教育平台”，在其中提供跨学科的“以STEM方法（科学、技术、工程和数学）为基础的培训”。申请人表示，她将首先“在德克萨斯州开设一间办公室”，该办公室将“雇用2至3名全职人员”，并随着需求增长而增加员工。

在补充证据请求（RFE）中，审理主任要求提供“ [拟议事业的]详细描述 ”。作为回应，申请人提交了一份公司商业计划书，该公司“ 将提供税务协助、顾问服务和商业咨询 ”。申请人表示：

我的拟议事业是利用我在会计和税务咨询、顾问及审计领域的丰富经验，以及我理解公司所面临独特挑战的技能……。我有能力有效应对商业问题……[并]通过创新优化公司的工具，从而以可持续的方式增加财务收益。

我的重点是美国中小企业的广泛经济复苏，这些企业受到疫情、气候变化导致的自然灾害及其他因素的全面影响。我将通过实施我的商业计划来推进拟议事业，该计划首先在德克萨斯州成立一家咨询公司，然后扩展至佛罗里达州、俄克拉荷马州和路易斯安那州等其他州……。

Dhanasar第一项要件——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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。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，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

申请人表示，其拟议事业“ 具有国家重要性，因为她的工作除其他益处外将： ”

- 通过会计咨询提高企业效率；
- 通过支持作为美国经济支柱的中小企业，产生重大积极经济效应；
- 与美国政府办公室、机构和倡议投资于中小企业的明确优先事项相一致；以及
- 填补美国税务专业人员的短缺。

申请人提交了关于会计和小企业的背景信息。

在RFE中，审理主任指出，申请人未提交关于拟议事业的足够信息，“ 以表明该系统可能以何种具体方式积极影响会计领域，并按所称协助中小企业 ”。审理主任还指出，申请人未证明“ 该具体拟议事业在其领域具有国家影响，或具有产生重大积极经济效应的潜力 ”。审理主任要求申请人详细解释拟议事业的国家重要性。

作为回应，申请人表示，作为顾问，她“ 将支持企业在全球转型中的复苏……以使公司定位于可持续增长 ”。该

申请人主张，其努力将“对经济复苏作出重大贡献，特别侧重于萧条地区或经济困难状况”。申请人还表示，其客户“将能够加强其商业地位和运营，从而改善美国的整体经济和商业环境”。

申请人的商业计划讨论了企业如何依赖会计和税务服务，并表示申请人的公司将帮助企业增加利润，进而带来更高的就业和更大的税收收入。

申请人还提交了关于小企业、失业统计和数字化转型的进一步一般背景信息。

审理主任否决了该申请，指出申请人未充分支持关于其拟议事业更广泛影响的主张。审理主任认可关于中小企业的一般信息，但认定：“记录仍不足以证明该具体拟议事业将对营销和小企业更广泛领域或行业产生影响，或以其他方式具有达到国家重要性水平的影响。”审理主任指出，关于“整个职业”的信息并未证明“……拟议事业的预期国家影响”。

审理主任指出，申请人提出了“一套商业分析体系，作为向潜在客户提供的主要咨询产品”，但审理主任认定，申请人未能证明其方法“会对会计领域以及整体中小企业产生积极影响和意义，从而达到预期国家重要性的水平”。审理主任进一步得出结论：“记录中不包含充分、客观的证据，以证明该事业的招聘努力会对失业产生任何有意义的影响，或对在美国境内或该事业运营所在地区内总体上创造重大就业机会产生任何有意义的影响”，并且“申请人企业会对美国经济产生的任何更大影响尚未由证据确立，似乎仅仅是假设性的。”

在上诉中，申请人主张记录中的“每一项论点”都“有客观的书面证据支持……说明通过创新和可持续的商业战略增强美国中小企业经济复苏和韧性所固有的益处。”然而，所提交的证据具有一般性，讨论的是中小企业对美国经济的整体、总体重要性。这些材料并未具体针对申请人拟议的事业，因此它们不能证明她的具体拟议事业会对美国小企业的复苏和韧性产生国家重要性层面的重大影响。对个别客户的益处涉及拟议事业的实质价值，审理主任已予认可。但这并不意味着每一项将使某些中小企业受益的事业都具有国家重要性。

申请人主张“Dhanasar框架中概述的影响并不只着眼于地理范围。”但Dhanasar确实要求“更广泛的影响”和“重大积极经济效应”。Id. at 889-90（着重号为原文所加）。申请人负有证明这些

影响和效应的举证责任，我们同意审理主任的意见，即申请人基于一般背景信息所作的推测未能满足该举证责任。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，证明她完全满足Dhanasar国家利益测试的第一项要件。对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人在上诉中提出的与Dhanasar第三项要件相关的论点。2

然而，我们注意到另一个令人关切的问题，涉及审理主任认定申请人已满足证明其为持有高级学位的专业人士的要求。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。审理主任称，申请人已证明“ 在2015年3月27日完成会计学学士学位后，在会计领域拥有超过五年的逐步提升的工作经验。 ”但记录不支持这一结论。

从2016年8月至2018年12月，申请人全职担任一家名为I I的非营利教育机构的执行主任。在为支持申请而新撰写的陈述中，申请人声称她在该机构的职责包括“ 制定……会计制度 ”，但她未提交必要证据支持这一主张，也未证明她在I l的工作与会计充分相关，从而有资格作为该专业领域的经验。符合资格的经验证据必须采用雇主出具的详细信函形式。See 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。在本案中，来自I I的一份翻译工作证明信列出了十项职责，但未提及会计。因此，记录中的优势证据不能证明申请人在l l的工作属于她所声称等同于高级学位的专业领域。

申请人声称的其他全职工作与会计更直接相关，但从2018年10月至2022年7月不足四年。因此，记录不支持认定申请人在提交申请时拥有至少五年该专业领域学士后逐步提升的经验。申请人今后提交的任何申请都必须以可信、可核实的证据解决这一缺陷。

III. 结论

申请人未能确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

2 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；see also Matter ofL-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）。