APR202021_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：11091767 日期：2021年4月20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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名会计师，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）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。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张受益人符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高等学位或同等学历的专业人士的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 豁免工作邀请——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第 101(a)(32) 条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等学位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后附至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

此外，尽管法规和相關法规均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（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）。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

据申请人称，其“ 总体拟从事的事业 ”是：

[T]向寻求精简和改善其内部会计和财务流程、并减少其税务负担和罚款的美国各行业公司提供我在会计、财务和税务领域的知识、经验和专长。我将通过持续跟进本领域最新发展、研究并更好地理解美国税法法规以及最先进和创新的会计和财务流程来实现这一点。然后，我将为所服务的公司开发和实施会计解决方案和税务计划。

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。审理主任还认定申请人已证明其拟从事的事业满足 Dhanasar 分析框架中第一项要件的实质性价值要素。审理主任的决定随后讨论了所提交证据的不足之处，并提供了充分说理的说明，解释申请人为何不符合国家利益豁免的资格。

因此，在考虑全部记录后，4包括上诉中提出的论点，我们采纳并维持审理主任的决定，并附以下评论。参见 Matter of P. Singh, Attorney, 26 I&N Dec. 623 (BIA 2015)（引用 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Chen v. INS, 87 F.3d 5, 7-8 (1st Cir. 1996)（“ [I]如果复审裁判机构认定事实及由此得出的评价性判断已由初审法官或听证官充分面对并正确解决，则该裁判机构可自由直接采纳这些认定 ”，前提是该裁判机构的命令反映出对案件的个别关注）。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

在上诉中，关于Dhanasar分析第一项要件中的国家重要性要素，申请人主张审理主任“错误地认定，由于[申请人]打算为一家雇主工作，其拟议事业将仅惠及并局限于该雇主，但未说明这为何不会产生重大积极影响。”申请人援引国际会计师联合会（IFAC）的信息，指出会计师是企业的“宝贵资产”，且“[t]hese professionals help companies reduce costs, improve their top line and mitigate risks”（原文强调）。IFAC还指出，“公共资产的 professional management of public assets co[u]ld, across advanced economies, generate annually more revenues than governments receive in corporate tax collections”，且“会计对公共部门至关重要”。申请人还主张，“其拟议事业包括知识分享，从而培训初级会计师并将惠益扩展至上诉人直接影响范围之外”，并且她将成为“帮助非会计专业人士应对这一复杂体系所需的少一名专家”。

尽管申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但她并未提供充分的信息和证据以证明其预期影响达到国家重要性的水平。例如，在Dhanasar案中，我们认定请愿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。Id. at 893。同样，在本案中，记录并未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其雇主、其客户以及可能与其分享知识的人员之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响美国经济或会计行业。

在此，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise offers substantial positive economic effects for our nation。由于缺乏充分文件支持其关于未来工作可归因于任何预计美国经济影响的主张，记录未能确立申请人会计活动所产生的对美国区域或国家经济的惠益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

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其余问题的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决无需依赖的问题作出认定”）；see also 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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其有资格或 otherwise merits, a national interest waiver as a matter of discretion。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。