AUG302021_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：17774407 日期：2021年8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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名会计师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此就业类“ EB-2 ”分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。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，主张她有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，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（de novo review），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 underlying 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个人。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)条规定了这一顺序框架：

(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……符合条件的移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国的国家经济、文化或

教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免—

(i) 国家利益豁免。……司法部长在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。

虽然本法或相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。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，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；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——实质性价值与国家重要性——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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议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议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以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；实现拟议事业的任何进展；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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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

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 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后，必须表明权衡之下，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

申请人拟议的事业是作为会计师向美国公司提供财务和税务咨询服务。记录表明，申请人符合持有高等学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，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。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，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。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人声称她打算“ 推进其作为财务会计师的职业生涯，发展商业活动并促进跨境商业交易，从而实质性增强美国经济。 ”她进一步表示：

我在美国的总体拟议事业是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广泛行业中的美国公司提供我在会计、财务和税务领域的知识、经验和专长。

我提议利用通过11年专业经验获得的技能和知识，作为美国公司的会计师为美国企业提供支持。通过我的支持，美国企业可以改善其税务管理、财务规划和人力资源管理，从而增加其收入和增长机会。

申请人还声称她打算在佛罗里达州开设自己的会计和税务咨询公司，并担任首席执行官。她表示她“ 将根据避免双重征税的协定，就国际税务交易提供建议，这是从事国际贸易或通过外国投资融资的企业常见的困境。 ”她进一步表示，除税务咨询外，她还将提供“ 广泛的高质量、便捷和专业的会计和簿记服务，以及审计、财务预测和报表编制以及公司会计服务。 ”她主张其拟议工作将支持美国企业减轻税务负担并最大化利润。最后，她表示，她对巴西复杂的分销渠道、官僚政府程序以及复杂金融和税法法规的了解，将帮助寻求进入巴西市场的美国公司成功应对巴西的政治和官僚环境。

记录包括关于美国会计服务、会计领域的趋势和招聘挑战、巴西和美国的税务复杂性以及巴西商业环境的信息。此外，申请人提供了讨论熟练

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

会计师在美国短缺、巴西税制复杂性以及国际投资益处的文章。她还提交了关于行业对合格会计师和财务专业人士的需求以及会计行业人才短缺影响的信息。审理主任认定，申请人拟议的作为会计师和税务顾问的工作具有实质性价值。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张她“ 在金融服务行业拥有超过11年的逐步晋升经验，在此期间她一直从事为大型跨国公司提供会计和咨询服务的工作。 ”她进一步表示，她是“ 一名全面的会计师和财务管理专家，对巴西和美国的商业环境、商业及金融服务行业有着深入的了解。 ”然而，申请人在其领域内的教育、技能和知识涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转移到该外国人身上 ”。同上，第890页。此处的问题是她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人主张，其拟议事业将因“ 其专业活动的连锁效应 ”而产生“ 重大的国家利益 ”。她指出，尽管她可能为一家公司工作，但其拟议事业“ 将影响整个商业生态系统，因为她所服务的组织及潜在客户将通过在美国各地参与金融和投资活动，直接改善美国经济。 ”她声称，其拟议事业“ 将广泛增强美国商业利益，并促进整体经济繁荣 ”，以及“ 帮助美国公司拓展到其他市场，同时帮助外国公司拓展到美国 ”。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映了她打算为其未来美国雇主和客户提供有价值的会计、税务和财务规划服务，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 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。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其雇主和客户群的范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响会计和金融服务行业或美国经济。

此外，申请人未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 为我国提供重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人会计和财务规划服务对美国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，第890页。因此，申请人未确立其拟议工作满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定她未确立其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上 otherwise 应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。