# JUN082021_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：11198715 日期：2021年6月8日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名国际税务顾问，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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，主张其符合国家利益豁免资格。

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资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类资格，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) 属于持有高级学位的专业人士成员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，即属于持有高级学位或其同等学历的专业人士成员，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) 工作邀请豁免——

(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。

此外，尽管法律和相关法规均未定义“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框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立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具有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。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在未来影响。

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、知识及在相关或类似努力中的成功记录；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可评估以下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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

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）。

国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中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

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格。尚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符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质性价值和国家级重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份声明，其中表示：

我打算继续我的国际税务顾问职业生涯，帮助美国跨国公司，尤其是那些进入巴西市场的公司。作为一名具有税法与税务咨询背景的国际税务顾问，我将通过向高层管理高管讲解在巴西和拉丁美洲开展业务的复杂性，帮助企业发现问题、提供解决方案并优化业务成果。我将能够运用我在巴西担任税务顾问20多年所积累的扎实经验。

我在美国的存在将为进入巴西市场的企业提供支持，协助它们应对复杂的商业环境，避免因不遵守复杂的税务、商业和劳动关系而产生的非必要罚款和费用……我在美国的职业计划是为在巴西和拉丁美洲开展业务或计划开展业务的跨国公司工作并担任顾问和咨询师。

自2010年以来，我一直在[已隐去]巴西和美国工作，担任[已隐去]税务高级经理和巴西事务台拉丁美洲南部高级税务经理职位。

[作为]国际税务顾问，我将能够在美国提供广泛的服务，直接促进美国公司从巴西市场获得可观收入

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

同时完全遵守该国高度复杂的税务和商业法律。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人提供了一份更新声明，其中表示：

我将就跨境活动相关的重要问题为美国及外国公司和个人提供咨询，例如1) 税务影响和税收协定，2) 不同的法律体系，3) 争议解决，4) 外交，以及5) 文化意识。

我打算在美国开办企业，为我的客户提供咨询，根据我的目标和计划，这应至少创造2个以上工作岗位。保守估计，为实现在美国工作的3-4年计划，将需要至少8至10个以上工作岗位。

我的计划是与与巴西有大量业务的美国公司合作，以贡献我的巴西法律知识以及我的分析和咨询技能，帮助其业务避免非必要风险、遵守巴西税法，并与巴西当局建立正确的对话基调。

申请人在上诉中主张：

[A]作为一名全面的法律顾问和税法专家，他深入了解巴西的商业环境和复杂的法律格局，并且具有独特的有利条件来指导希望从事跨境交易和外国投资的公司——毫无疑问，[他]拟议的为在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司提供咨询的 endeavor 不仅具有价值，而且具有国家重要性，因为考虑到他通过其在巴西商法、公司法、税法和环境法领域的深厚专业知识能够为经济带来多少益处。

记录包括与美国和国际税法（包括巴西）相关的文件；税法和税则的复杂性；税制改革对会计行业的影响；税收政策的全球展望；外国直接投资对美国经济的影响；开展国际业务的公司的策略；以及在拉丁美洲和巴西公司投资的影响。因此，记录显示，申请人作为国际税务顾问的拟议工作具有实质性价值。

在上诉中，申请人主张：他的“ 拟议 endeavor 无疑具有国家重要性，鉴于对美国与拉丁美洲国家，特别是巴西的国际贸易的重大影响 ”，“ 法律行业在美国经济中扮演着不可或缺的角色 ”，“ 国际房地产正在进入主流 ”，以及“ 房地产资本跨境流动增加的趋势——特别是在美国——如同不断增长的

世界贸易量一样明确无误。”在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体 endeavor。”参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第 889 页。在此，申请人必须证明其提供国际税法服务的国家重要性，而不是贸易、法律、税务和房地产领域或行业的国家重要性。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议 endeavor 的“更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“[一]项有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响（特别是在经济萧条地区）的 endeavor，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第 890 页。

在其上诉 brief 中，申请人强调他“在税法领域拥有超过 21 年的渐进经验，为跨国企业处理各种复杂的商业法律事务，并在这些努力中设计高度复杂的解决方案。”申请人在其领域的经验、教育和培训涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议 endeavor 转移到外国人。”同上，第 890 页。这里的问题是，他拟从事的具体 endeavor 是否具有 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。

为了评估申请人的拟议 endeavor 是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。如上所述，申请人最初提议为跨国公司提供咨询和顾问服务。在回应审理主任的 RFE 时，申请人随后声称他打算开办企业以与客户进行咨询。尽管申请人的陈述反映了他提供国际税法咨询和顾问服务的意图，但他未提交充分、具体的信息和证据来证明其拟议 endeavor 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，因为它们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 endeavor 将充分超越其潜在客户（无论是作为私人承包商还是作为其业务的一部分），以在国家重要性相当的水平上更广泛地影响税务领域或美国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业能为我国带来实质性的积极经济影响，或具有雇用美国工人的重大潜力。例如，他未提供任何可信的商业收入预测，以证实其公司未来的商业活动有望按照Dhanasar案（Id. at 890.4）所设想的那样，为特定地区或美国带来实质性经济利益。此外，尽管他声称其企业初期将需要再增加两个工作岗位，然后在三到四年内将需要再增加八到十个工作岗位，但申请人未提供证据，例如证明其公司将要运营的未指明地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。申请人也未证明，可归因于其公司运营的任何就业或投资增长有望

4 申请人的陈述未指明其业务将位于何处。

实质性影响一个州、地区或全国的经济活动或税收。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议 endeavor 的国家重要性（如 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求），申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，我们认定他未证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项以其他方式应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为独立的替代裁决依据。

命令：上诉被驳回。