JUN162021_04B5203 · 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：13089203 日期：2021年6月16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）

申请人是一名会计师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）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（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。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) 属于持有高级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，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士的移民，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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，即实质性价值和国家重要性，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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

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：个人的教育背景、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：鉴于该外国国民的资格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；以及对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）。

综合起来必须表明，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

记录表明，申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。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从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人声称其打算继续“ 在美国会计领域工作，尤其侧重于税务规划、财务、会计系统、成本削减和业务发展。 ”他进一步表示：

我在美国的总体拟从事事业是，向寻求精简和改善其内部会计和财务流程并减轻其税务负担和罚款的广泛行业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。

申请人解释称，他计划“ 在美国作为会计师和税务顾问与一家公司或组织合作。我决心协助美国公司改善其账簿、会计系统、财务运营和税务。 ”他还表示，其事业涉及提供“ 对在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的公司的建议，鉴于巴西市场在全球经济中的重要性。 ”此外，申请人表示，其拟从事的工作将通过降低成本、创造“ 收入、识别并降低税务政策和流程的复杂性 ”以及通过开发和实施“ 符合监管要求的税务策略 ”来协助美国公司。

记录包括关于美国会计服务、会计领域招聘挑战、多本地化对外国直接投资（FDI）的影响、巴西税单的不可预测性、巴西和美国的税务复杂性、专业税务申报人员预计短缺、全球企业所得税税率、巴西税务官僚体制、《减税与就业法案》为税务专业人士创造新就业、FDI对美国经济的价值以及巴西商业环境的信息。此外，申请人提供了讨论美国熟练会计师短缺、巴西税制复杂性、全球十大最复杂税制、拉丁美洲国家交易税务复杂性、全球税务报告挑战的管理、美国金融运营的便利性、SelectUSA经济发展计划、国际投资的好处、法律

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

关于外国公司在巴西开展业务的提示，以及数字技术对税收政策的影响。
他还提交了关于行业对合格会计师和财务专业人员需求的信息、税收复杂性对巴西并购活动的影响、巴西税务合规的挑战、联邦税制改革和会计行业人才短缺的影响、影响跨国企业的全球税收重置、美国税制改革对税务专业人员的影响、美国的外国直接投资，以及在拉丁美洲开展业务最复杂的地方。
因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的会计师和税务顾问工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 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]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉书面论证意见中，申请人主张他“ 在会计领域拥有超过20年的渐进式经验，并担任会计师和税务顾问超过9年 ”，并且他是“ 一位具有扎实学术背景的非常有成就的专业人士 ”。申请人在其领域中的教育、技能和知识涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国国民身上 ”。同上，第890页。此处的问题是，他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。

此外，申请人主张，他的拟议事业将产生“ 实质性积极影响，因为他的专业活动在不同商业部门内产生涟漪效应 ”，并对“ 美国就业市场 ”产生涟漪效应。他声称，他的拟议工作提供“ 对美国具有国家重要性的真正影响，服务于社会和经济需求 ”。申请人还主张，他的事业“ 将通过激励跨境交易、外国直接投资和代表美国的国际商务谈判——基本上通过与寻求将财富扩展至该国的外国实体合作——促进国家经济 ”。他进一步表示，他涉及“ 巴西境内商业和投资倡议 ”的拟议咨询工作将增强美国“ 经济及其商业能力 ”。此外，申请人主张，他的事业将“ 确保与主要美国贸易伙伴巴西的商业成功 ”，“ 激发商业机会并促进经济发展，从而改善国家商业部门的功能 ”，并提供“ 外国资本注入，促成流动并促进经济增长 ”。

为评估申请人的拟议事业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。尽管申请人的陈述反映了他打算为其未来美国雇主和客户提供有价值的会计和税务规划服务，但他未提供足够的信息和证据来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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们得出结论，记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其雇主和客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响会计行业或美国经济。

此外，申请人未证明他拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。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就业创造的足够信息或证据的情况下，记录未显示申请人会计和税务咨询项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。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事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 中概述的第二项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 分析框架所要求的第一项要件，我们得出结论，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，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。