JUN292023_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

案卷编号：27490266 日期：2023年6月29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）

申请人是一名税务律师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请、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，认定申请人不符合持有高级学位的专业人士分类资格，且未证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christa'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。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

该法第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、医生、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：

高级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，加上至少五年该专业领域的渐进式经验，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[非公民]必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，USCIS可作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

为表明个人是持有高级学位的专业人士，申请必须附有“[a]显示该外籍人士拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学术记录。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[a]显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，表明该外籍人士在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进式经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。审理主任认定“证据不能证明[受]益人是拥有高级学位的个人”，但未提供任何理由或分析。2

经重新审查，本办公室撤回审理主任关于申请人不符合持有高级学位的专业人士资格的认定。在此，申请人提交了官方学术记录副本，证明其拥有巴西一所大学的法学学士学位和会计学学士学位。申请人还提供了由学历评估员对其教育背景所作的评估。

由于申请人不拥有高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位，她必须另行提供学士学位或其外国同等学位的证据，以及“来自现任或前任雇主的信函形式的证据”，表明其在该专业领域拥有五年学士学位后的渐进式经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。在此，申请人提供了足以满足该要求的证据。她提供了雇佣宣誓书及其前雇主的信函，I I和

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 审理官员必须充分解释否决签证申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使本办公室有机会进行有意义的 appellate review。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

.___ ____.I 证明其自2012年7月至2018年2月在该事务所担任税务和公司律师。因此，目前构成的记录包含充分证据，证明申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。审理主任的相反认定被撤回。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否证明对所需工作邀请的豁免将符合国家利益。尽管审理主任认定拟议事业具有实质价值且申请人处于有利地位以推进拟议事业，但审理主任认定记录未证明申请人的事业具有国家重要性。审理主任还认定记录不满足Dhanasar第三项要件。基于下述理由，申请人未证明对工作邀请要求的豁免是有正当理由的。

Dhanasar框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

根据申请人的简历，她于2012年至2018年在巴西担任律师和律师事务所合伙人，专攻税法。关于其拟议事业，申请人表示她打算建立自己的公司，._____.，为客户提供税务咨询和法律服务。具体而言，她表示作为税务专家，其服务将包括：

[与]客户制定策略以最小化税务责任，与客户沟通以解释税务问题，向客户更新税法与实践，使客户遵守其税务义务，规划、构建客户事务以最小化税务责任，进行复杂计算，编制各种文件和记录，频繁研究和分析税务立法并在需要时更新，与客户会面以帮助其理解不断变化的立法，处理税收条款，在有人试图为其公司提交纳税申报表时与英国税务海关总署会面和谈判，指导和监督客户并设计策略以通过适当投资减少税务责任，向公司和个人推荐适当方法以减少所有税务相关义务。[T]税务顾问为公司政策开发数据，编制纳税申报报告并执行政策变更，与内部审计税务团队同步编制审计报告，确保遵守所有公司政策，并负责公司内外所有交易，起草结构严谨的简明信函以向不同客户传达更新信息。

她进一步表示，其公司将协助在巴西设有分支机构或计划在巴西消费市场扩张的公司。此外，她强调了其在巴西税法方面的专业知识，并声称其服务将为寻求更深入了解巴西税法及其影响的客户提供量身定制的宝贵协助。

根据提交的商业计划，申请人的公司将向寻求在巴西维持资产和/或收入的美国企业和个人提供税务咨询服务。商业计划表明，公司将在运营的前三年内雇用一名管理合伙人（即申请人）、一名法务部门主管和十名税务专家。所附财务预测估计，公司到运营第五年将实现超过800,000美元的净利润。商业计划称，公司将总部设在佛罗里达州l_____I，初期将瞄准该市的Metro-West和国际区域，但也表明公司可能考虑将目标区域扩展至包括l_____I。

申请人的初始证据还包括一封来自_____法学院法学副教授~-------~的信函。该信函提供了有关国际市场（尤其是巴西）背景下国际税务法规、税务咨询和法律服务的背景信息。信函还陈述了申请人的资历，并概括解释了国际税务顾问和法律专家的专业服务为何有益于企业，并强调巴西商业领域对专家的需求日益增长。写信人总结道：“ 美国有机会直接受益于[申请人]对法律格局的深入且一流的了解，以及她在税法领域独特技能方面的专长。允许她居住在美国可以在经济活动、创造就业和税收方面为该国带来实质性利益。 ”

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人重新提交了其公司的商业计划，并提供了一份更新声明，其中她坚持认为，通过她的公司，她将提供税务、会计和税法服务，帮助美国客户 “ 在巴西国税局规范其税务身份 ”。她进一步解释说，她的目标是 “ 为在美国仍对巴西联邦税务局负有义务的公司、美国公民和外国人提供优质服务 ”。

记录中包含有关会计、税法、税务申报和法律服务的信息。此外，申请人引用了O*Net OnLine关于税务申报员职业的统计数据，指出 “ 到2031年，美国该职业每年将需要约13,000个职位空缺来满足市场需求；在佛罗里达州，到2030年该数字将为1,100。 ”申请人还引用了一份行业报告，指出美国税务申报服务市场在2022年估计为11.9 billion美元，并预计到2027年将达到12.6 billion美元的市场规模。

在驳回申请的决定中，审理主任认可了申请人为其公司制定的商业计划，但认定她未能证明其具体拟议事业具有国家重要性。审理主任表示，申请人未能表明其事业将对领域产生更广泛的影响，或在其自身公司之外提供 “ 潜在预期影响 ”。

在上诉书面论证意见中，申请人主张其商业计划展示了重大的潜在影响。她声称，与审理主任的认定相反，她的公司将在经济萧条地区产生积极影响，并具有雇用美国工人的潜力。她再次援引税务申报的重要性以及未来几年此类工人可能短缺的情况；然而，我们未被申请人关于其拟议事业因税务申报员短缺而具有国家重要性的主张所说服。在此，申请人未能证明其拟议事业将

影响或显著减少所声称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人还主张，由于其职业经历和过往成就，其拟议事业具有国家重要性。她指出其在税法和公司法方面的知识和经验以及在巴西工作期间担任的各种职位。申请人关于其知识及领域内成功记录的主张涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，她拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人主张其事业在税务申报领域具有国家影响，并具有雇用美国工人的重大潜力。她进一步辩称，其拟议工作将有助于推动寻求管理其巴西资产和/或收入的个人和美国企业的发展。申请人还声称，其拟议事业将通过最小化税务负债、降低税务合规成本、解决疑难情况和事件，以及在各种情形下（尤其是涉及巴西市场）提供适当的法律建议和咨询来帮助其客户。此外，她主张其事业将影响佛罗里达州l_____I的国际人口。

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“ 外国人拟议从事的具体事业 ”。See id. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项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（尤其是在经济萧条地区）的事业，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

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。虽然申请人的陈述反映了其向客户提供有价值的税务申报和法律服务的意图，但她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。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分超出其自身公司或客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国经济。

我们认可来自_____的咨询意见信函，该信函主要涉及申请人行业和职业的重要性，概括解释了为何税务专家和法律顾问有益于美国企业，尤其是那些在巴西经营的企业。该信函的大部分内容缺乏相关性，因为它讨论的是申请人行业和职业的重要性，而非说明具体拟议事业将如何满足Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素。该

写信人对拟议事业及其预期实质性经济影响的分析很少，也未以其他方式论述拟议事业对更广泛的税务或法律咨询领域的影响。她关于职业或一般领域的陈述未能确立具体拟议事业将如何影响更广泛领域，或未能以其他方式确立其国家重要性。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。

此外，申请人未能证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我们的国家提供其他实质性积极经济影响。我们注意到她声称打算在公司运营第三年时雇用12名个人。然而，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，记录未能显示申请人税务或法律项目对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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

我们已考虑该商业计划，但认定其未能证明公司未来的员工规模和税务咨询活动会在佛罗里达州或美国带来重大经济利益。尽管商业计划反映公司将雇用数名员工，但案卷中缺乏充分证据表明其经营所在地区经济萧条、其将在该地区雇用大量劳动力，或具体拟议事业将通过就业水平、商业活动、贸易或相关税收为该地区或其人口带来重大经济利益。申请人的公司将在运营第三年后在该行业创造12个额外就业岗位这一事实，并不能证明拟议事业将具有与Dhanasar框架第一项要件中“ 国家重要性 ”要素相称的重大经济利益。

尽管商业计划提到公司考虑将佛罗里达州其他大都市区的客户作为目标，但未详细说明这些计划，也未表明其将开设可能扩大其影响的额外分支机构或办事处。商业计划还表明，申请人的公司将提供额外经济利益，包括促成对新企业或现有企业的外国直接投资，以及为使用其服务的客户提高效率和降低成本。尽管拟议事业可能使聘用申请人公司的客户公司受益，但案卷未能充分表明此类利益无论单独还是累积均未达到国家重要性的水平。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于案卷中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性（此为Dhanasar先例决定第一项要件的要求），申请人未能

证明其符合国家利益豁免的资格。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依据Dhanasar所述第二项和第三项要件是否具备资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须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)（在申请人本不具备资格的情况下，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，我们认定其未能证明其具备资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。