MAR102022_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：20242664 日期：2022年3月10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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但她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。该法第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 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要求符合国家利益。

该法第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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(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之合格移民，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、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外国人。

(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、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“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。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[1]授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(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，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

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] 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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定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，申请人最初表示她计划“与会计师事务所、企业或公司合作，作为会计师提供专家意见”。她表示她打算“为跨国公司担任顾问，包括那些在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的公司。通过与进入巴西市场的个人和公司合作，我可以帮助应对他们进入该市场时将面临的复杂法规。”[3]

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供关于其在美国拟从事事业的进一步信息和证据。作为回应，申请人主张她打算“继续在我自己的公司担任会计师，以协助需要我专业知识的美国公司”。她进一步表示：“2019年，我创办了自己的公司，提供与簿记、国际账户建议、国际税务规划、公司架构、应收账款和应付账款以及个人和公司税务申报服务相关的服务。”[4] 此外，申请人表示她计划“在我的公司内继续提供我的会计专业知识，作为会计师协助美国境内的美国公司改进其会计系统或财务运营。”
申请人提交了其公司的商业计划，该公司是一家位于佛罗里达州的会计服务公司。该商业计划包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、关于申请人在巴西工作经历的讨论以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计她将在第一年雇用三名人员，第二年六名，第三年八名，第四年11名，第五年12名，但她未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，虽然她的计划提供了销售

[2] 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
[3] 她所列拟提供的服务包括：“编制、检查或分析会计记录、财务报表或其他财务报告，以评估准确性、完整性以及对报告和程序标准的符合性；就机构的财务向管理层报告；建立账户表并将分录分配到适当账户；开发、实施、修改和记录记录保存和会计系统，利用当前计算机技术；以及计算应纳税额并编制纳税申报表，确保符合缴款、报告或其他税务要求。”
[4] 由于申请人申请的是工作要求豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于其职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合Dhanasar框架的要求。

预测第一年销售额为322,507美元，第二年470,888美元，第三年611,832美元，第四年791,630美元，第五年888,578美元，但她未充分解释这些销售预测是如何计算的。

申请人还提交了同事的推荐信，这些同事讨论了其商业技能和成就。例如，关于申请人对巴西法律标准的了解，[已隐去]一名律师表示，申请人“ 分析了法律规定的所有细节以及在国际层面，并指导我们应如何向巴西联邦税务局报告信息。 ”此外，[已隐去]一名所有者声称，申请人“ 无疑是她专业领域内的专家，我相信她的公司不仅能使我的公司受益，还将通过创造就业和改善美国企业的财务状况，为美国经济做出重大贡献。 ”同样，[已隐去]一名会计和税务经理表示，申请人“ 作为会计师和税务立法专家具有高水平专业知识 ”，因此她“ 处于有利地位，能够为美国经济做出宝贵贡献。 ”申请人在其领域内的商业技能、知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍人士身上。 ”Id. at 890。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。

记录中包含关于会计职业长期前景、留住和招聘经验丰富的资深会计师的价值、在强劲经济中最大化会计师事务所人员配置的解决方案、未来会计业务成功的路径、COVID-19疫情期间纳税人救济以及美国国税局新闻和资源的信息。此外，申请人提供了讨论审计和税务服务中技术驱动变化、会计领域职位空缺预计增加、会计在商业中的价值、会计师职业展望、SelectUSA为促进对美商业投资所提供的服务、巴西对我国的外国直接投资以及美国会计服务的文章。因此，记录表明申请人的拟议工作具有实质价值。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。审理主任表示，申请人未表明其事业“ 将充分超出其客户范围，以更广泛地影响行业或领域。 ”审理主任还指出，申请人未证明其拟议工作“ 为我国带来实质性的积极经济影响。 ”

在上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业将“ 代表美国对关键商业和商务活动产生实质性连锁效应。 ”她声称其事业将“ 促进跨境贸易和增加收入，最终帮助在全国层面增加美国的资金流动，这将有助于美国国内生产总值（GDP）。 ”此外，申请人声称其事业“ 将带来显著的规模经济贡献，并可能雇用大量美国工人。 ”申请人还主张其拟议工作通过“ 提供经济便利和灵活性 ”、“ 激励‘ 对我国的大量外国投资活动 ’ ”、“ 提升美国的经济优势 ”、构建“ 美国机会 ”以及“ 为希望扩展和国际化其商业运营的美国

公司和投资者推动竞争优势 ” 来服务国民经济。此外，她表示其事业 “ 通过代表美国激励跨境交易、外国直接投资和国际商务谈判来促进国民经济。 ” 而且，她指出其拟议工作 “ 将增强美国经济及其商业能力。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注 “ 外籍人士拟从事的具体事业。 ” See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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显著潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，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。 ” 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她为其公司客户提供有价值会计服务的意图，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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们得出结论，记录未表明申请人的拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响会计领域或美国经济。

此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。具体而言，她未表明其公司未来的员工水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。虽然[已隐去]的销售预测表明其公司具有增长潜力，但并未证明申请人事业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。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未提供足够证据证明[已隐去]运营所在的地区经济萧条、她将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供实质性经济利益。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证明其拟议事业具有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，我们得出结论，她未证明其符合资格或作为自由裁量事项理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。