JUL012024_10B5203 · 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

案由：31660725 日期：2024年7月1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）

申请人是一名会计师，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由本办公室上诉审理。

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)。本办公室对此事项中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 在国家利益下 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

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资格。审理主任关于此问题的认定载于2023年10月13日签发的否决意向通知（NOID）中。申请人提交了巴西会计学学士学位、成绩单和学历评估，显示其于2017年进入学士学位课程并于2019年7月8日完成课程。申请人还提交了法务会计lato sensu文凭、培训证书和雇佣信函，证明其在该专业领域具有五年的学士后经验。审理主任认定无需评估申请人是否也符合特殊能力外籍人士的资格。本办公室注意到，审理主任未讨论申请人提交的证明其持有高级学位的证据。为根据该法第203(b)(2)条具有等同于高级学位的教育和经验，申请人必须拥有单一学位，该学位为美国学士学位的“外国同等学位”（加上该专业领域五年的渐进经验）。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位通常被认为需要四年的教育。见Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Reg'l Comm'r 1977)。法规或部门规章中没有任何条款允许申请人以低于完整学士学位（加上该专业领域五年的渐进经验）的资格根据该法第203(b)(2)条作为持有高级学位的专业人士取得资格。基于记录中所含信息，本办公室认定申请人未能履行其举证责任，以按照8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)确立其外国教育的美国等同性。AACRAO EDGE数据库用于确定申请人的外国教育是否与任何美国学位相当。AACRAO EDGE数据库是关于外国教育美国等同性的可靠资源。见一般美国大学注册与招生官员协会，全球教育电子数据库，https://www.aacrao.org/edge（最后访问于2023年10月18日）。只有经过四年或五年学习后授予的文凭才等同于美国的学士学位。该数据库还包含关于巴西教育体系的广泛信息，包括lato sensu证书。数据库指出，lato sensu项目用于专业发展和专业化，导向专业证书而非研究生学位。如上所述，申请人未能证明其完成了至少四年的会计学学士学位学习。因此，EDGE数据库的信息连同上述讨论表明，申请人不持有等同于美国认证大学学士学位的外国学位。本办公室因此撤回审理主任关于申请人持有高级学位的认定。

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。审理主任

认定申请人的事业在Dhanasar第一项要件下具有实质价值但不具有国家重要性。[2] 本办公室同意审理主任的意见。

尽管申请人在上诉中主张审理主任的决定“包含许多法律和事实上的错误结论”，但其并未指出审理主任在决定中何处错误适用了法律或政策。申请人主要主张其此前已提供了充分证据证明其拟议事业的国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室重点关注“外籍人士拟从事的具体事业”并考虑其潜在的预期影响。同上，第889页。本办公室指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“[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效应，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889-90页。

申请人日期为2022年11月的职业计划称，其打算“作为会计师执业，运用其在学术项目和所完成课程中获得的所有知识，以及其专业经验，这些经验对其工作的高效成功发展作出了重大贡献，保证了最佳结果。”其还“打算根据该领域不断变化的需求参加新课程以提高其表现。”在回应审理主任的否决意向通知（NOID）时，申请人提交了日期为2023年10月的更新职业计划，并将其拟议活动扩展至包括为其未来客户提供以下利益：

减少税务负债并为企业优化财政策略。提升企业的财务表现和盈利能力……为决策提供准确可靠的会计报告和报表。为法律目的进行法务会计调查和分析……协助企业遵守会计准则和法规……就会计问题的最佳实践和解决方案为企业提供建议……

申请人还提议使用各种工具、技术和方法，为其在马萨诸塞州的客户提供以下范围的服务：财务管理、财政管理、会计管理和法务会计。

然而，申请人对其拟议活动的讨论涉及会计师的典型工作，且所提交的证据并未证明其会计技术或创新在美国不可获得或优于美国已有的技术或创新。虽然个别雇主或公司可能从其会计服务中受益，但申请人未提供任何证据或有说服力的解释，说明这一个别利益如何上升到国家重要性的水平或将更广泛地影响该领域。在Dhanasar中，“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具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上，第889页。

[2] 审理主任还认定申请人未满足Dhanasar分析框架的第二项或第三项要件。

我们审查了申请人更新的简历以及来自马萨诸塞州的[已隐去]的专业推荐信，该人表示，经过几次交谈，他可以看出申请人“ 拥有任何公司管理其工作流程、组织其财务和应用会计技术都需要的必备技能 ”，并表示有意获取其服务。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 尽管该信函笼统地陈述申请人“ ……是其领域内的杰出专业人士，具有推动商业和会计整体发展的独特才能，在面对挑战时提供最佳解决方案，始终迅速、高效、勤勉，致力于交付具体成果，并具有创造显著且持续收入的潜力，使其成为行业中的真正楷模 ”，但它并未就申请人的事业或其影响延伸至其将服务的公司之外提供有说服力的细节。因此，该参考意见证明价值甚微，因为它并未有意义地涉及拟议事业的细节。

另一封来自[已隐去]的专业推荐信赞扬了申请人作为会计师的能力，并表示他在巴西彻底重组了其公司，在促进公司管理方面表现出非凡的奉献精神和能力，并且由于申请人的工作，他们度过了疫情而没有遇到财务困难，也无需裁减服务提供者。虽然推荐信证明了对申请人及其工作的高度评价，但它们并未讨论申请人的拟议事业或其事业的具体影响。例如，[已隐去]解释说，申请人倡导了一种价值储备制度，他们设定了将30%的资金分配用于保护公司免受未来可能挑战的目标。[已隐去]则认为，申请人的价值储备方法可以通过使公司做好准备应对经济危机等属性，对经济作出重大贡献。然而，保留一定金额的资金以备未来可能需要时使用，当此类活动已在全国各地的企业中被采用时，似乎对我国没有更广泛的影响。此外，该信函涵盖申请人先前的工作和成就，更多涉及Dhanasar框架的第二项要件而非第一项要件。Id. at 890. 3

申请人进一步主张，其拟议事业具有变革潜力，且审理主任忽视了其以达到国家重要性水平的方式整合AI的工作的更广泛影响。他主张，通过将AI引入会计服务，他将通过革新会计职业来应对劳动力短缺问题。他主张，其

3 在上诉中，申请人声称提交一封来自[已隐去]的额外推荐信。然而，该信函未被收到。无论如何，由于申请人已被通知并获得合理机会提供该证据，即使收到，我们也不会在上诉中首次考虑该证据。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被要求的证据一次性一并提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉中提交的新证据，因为“ 申请人已被通知所需证据并获得合理机会在驳回前为其记录提供该证据 ”）。

行业转变有可能创造新就业并提高经济效率，尤其是在马萨诸塞州经济困难的地区，例如[已隐去]。申请人解释说，其倡议与全球目标一致，特别是联合国可持续发展目标（SDGs），该目标在国际上被公认为应对全球挑战的路线图。我们承认，协助任何公司进行财务管理、财政管理、会计管理和法务会计具有实质性价值。然而，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

在此，申请人声称他“……计划通过在指定期间为其他公司工作3.5年来积累宝贵经验，在此期间，他将进行实地研究，以识别因会计师和未能提交准确财务信息的公司准备不足或疏忽而造成的错误和缺陷。”最终，申请人提出“……[他]的倡议不仅有助于建设更公平、更繁荣的社会，还凸显了商业部门在到2030年实现全球可持续性和正义方面的关键作用。”虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人并未证明作为个人会计师为一家或多家公司工作，或拥有一家会计师事务所如何产生如此显著的经济活动，以至于达到“实质性积极经济影响”的水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人还强调其知识、技能、教育和经验，但这些是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。Id. 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。Id. at 893。同样，我们认定申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性。

由于记录中的文件未能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，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人的资格，也未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。