JUL142023_06B5203 · 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：27467086 日期：2023年7月14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）

申请人是一名会计顾问，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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，认定记录未能证明申请人有资格获得且经自由裁量值得给予国家利益豁免。此事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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo'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

高级学位是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该专业领域五年逐步提升的工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊才能是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类要求的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到了这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊才能外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

整体上是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其有资格获得基础EB-2分类，则其必须进而确立其经自由裁量值得获得“符合国家利益”的职位offer要求豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (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）可以经自由裁量3，在申请人证明以下事项时给予国家利益豁免：

- 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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国

二、EB-2分类

申请人主张作为持有高级学位的专业人士以及作为特殊才能个人均有资格获得EB-2分类。虽然审理主任在其补件通知（RFE）4中表示申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但她未在其决定中纳入关于基础分类的结论。因此，本办公室将根据EB-2分类的两项规定分析申请人的资格。

A. 持有高级学位的专业人士

记录包括一份由DII大学II哥伦比亚于2008年9月16日签发给申请人的“公共会计师职称”文凭副本。虽然申请人未提交与该学位相关的官方成绩单，但她提交了一份教育评估，其中指出这是一个五年制项目，等同于美国经认证机构的会计学士学位。该证据确立申请人持有美国学士学位的外国同等学历。5

由于证据未显示申请人持有高于学士学位的美国学位或外国同等学位，她必须确立其在其专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的工作经验。记录包括一封来自II总经理的信函，其中指出她担任以下职位

3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS给予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

4 审理主任在其RFE中表示，申请人符合持有高级学位的专业人士资格，因为她持有美国经认证学院或大学学士学位的外国同等学历，但未提及至少五年在其领域学士学位后逐步提升工作经验的附加条例要求。

5 记录还包括证据显示申请人于2015年9月获得“税务检查专家职称”文凭，评估指出该文凭等同于美国经认证机构一年研究生学习。由于这不是高于学士学位的美国学位的外国同等学历，因此不符合高级学位资格。

自2007年1月10日至2021年1月10日在该公司担任公共会计师。虽然该信函包括对申请人工作职责的描述，但未说明该职位是否为全职。此外，申请人提交了部分翻译的文件，她将其描述为2018年和2019年的纳税申报表，显示她以“独立工作者”身份扣除成本，表明申请人为自雇。该证据连同雇佣信函中缺失的信息，与申请人在ETA Form 9089上关于她每周为该雇主工作40小时的陈述相矛盾。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

由于申请人未提交其学士学位后工作经验的进一步证据，她未确立其为持有高级学位的专业人士。

B. 特殊才能个人

申请人主张满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下六项证据标准中的五项，以显示其为特殊才能个人。根据以下分析，本办公室认定其不满足至少三项标准的初始证据要求。

显示该外国人拥有与特殊才能领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

如上所述，申请人持有2008年由._]_____.大学! I颁发的公共会计师职称学位。她还于2015年9月获得税务检查专家职称文凭。因此她满足该标准。

由现任或前任雇主出具的信函形式的证据，显示该外国人在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)
此处申请人依赖上述来自I I的同一信函，该信函未表明其工作经验是否为全职。因此它不能显示她作为会计师获得了至少十年全职经验，她不满足该标准。

执业执照或特定专业或职业的认证；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

作为其拥有执业执照的证据，申请人提交了哥伦比亚中央会计师委员会签发的“专业卡”副本。该组织的一封信函核实其注册及截至2022年3月的持续有效状态，其网站信息指出该组织是哥伦比亚会计职业的管理机构，负责监督会计师的注册和纪律处分。该证据足以确立她满足该标准。

显示该外国人已获得表明特殊才能的薪资或其他服务报酬的证据；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

上文简要讨论的申请人2018年和2019年税务文件显示，她分别获得总薪资$55,013,000 COP和$61,415,000 COP。为便于比较，她还提交了一份日期为2022年4月12日从经济研究所获得的报告，其中指出l l哥伦比亚的会计师平均总薪资为$39,004,471 COP，而拥有八年或以上经验者平均为$48,355,904 COP。

尽管该证据显示，申请人在那些年份的收入超过了提交申请时I l地区会计师的平均工资，但它并未显示她的收入与该领域最高收入者相比如何。尤其考虑到根据记录，她的收入应与高级会计师的收入相比较。因此，我们认定记录不足以证明她的薪资体现了特殊能力。

由同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就及重大贡献的认可证据。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

为支持该标准，申请人提交了两封推荐信。我们注意到，此类为支持移民福利申请而撰写的信件，其证明力通常低于同时期认可申请人成就与贡献的证据。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), www.uscis.gov/policy-manual。第一封来自前雇主，描述了她自1995年起担任会计助理并晋升为公司会计部主管的工作经历。尽管写信人赞扬申请人在该公司的工作表现，但该信并未表明她因对会计行业或职业的成就及重大贡献而获得认可。

第二封信来自一家建筑公司的总经理，似乎也来自前雇主，但未提供受雇日期，且仅简要描述了申请人的职责。由于该信更侧重于她积极的性格特点和工作习惯，并未描述对会计职业的具体成就或贡献，因此在该标准上具有极小的证据价值。

基于上述理由，我们认定申请人不符合该标准。

C. 最终实质审查

申请人未能证明她满足作为特殊能力人士分类的初步证据要求，即满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下至少三项证据标准。因此，我们无需就是否全部证据整体上确立她因在会计领域拥有显著高于通常水平的专业知识程度而获得认可进行最终实质审查。尽管如此，我们已审查申请人提交的所有证据，并认定该证据不能确立她具备所请求分类所需的更高水平专业知识。虽然她完成了相关教育和培训并具有担任会计师的工作经验，但

证据并未反映她已被认可为在显著程度上超越其同行。证据显示申请人承担了与她在会计领域的教育和经验相称的职责和义务，但并未显示她的专业知识水平已被认可为显著高于经验丰富的会计师通常所具有的水平。因此，她未能确立自己是一名特殊能力人士。

III. 国家利益豁免

申请人未能确立其作为持有高级学位的专业人士或特殊能力人士的资格，因此她不符合EB-2分类的条件。鉴于此，她不符合该分类职位offer要求的国家利益豁免资格。尽管如此，我们将根据Dhanasar分析框架的第一项要件简要审查她拟从事的事业。

申请人拟从事的事业是在美国担任会计专家。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，她提交了一份个人计划，其中表示她将在佛罗里达州注册一家公司，为小企业提供会计咨询服务。这些服务将包括会计、财务和税务规划服务，她表示还将发布免费的书面和视听内容，提供财务建议。她计划租赁商业空间，创建公司网站和社交媒体存在，并在公司成立后两年内雇用最多七名员工。

Dhanasar框架的第一项要件——重大价值和国家级重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在其决定中，审理主任认定证据足以显示申请人拟从事的事业具有重大价值。基于有关会计职业以及小企业对美国经济重要性的证据——两者均与申请人拟从事的事业直接相关——我们同意她为小企业提供会计咨询服务的计划具有重大价值。

关于申请人拟从事的事业的国家级重要性，审理主任认定申请人未能确立其拟设立的咨询业务将如何对会计领域产生更广泛的影响，或将对国家经济产生潜在的前瞻性影响。在上诉中，申请人提出了与回应审理主任RFE时基本相同的论点。她强调，由于她将创办自己的公司，其服务的影响不会局限于单一雇主。并且通过扩大其业务的在线存在，她将向全国客户营销并提供服务，这将使其拟从事的事业的益处对美国具有重要意义。

然而，正如我们在Dhanasar中所指出的，前瞻性影响并非仅从地理角度评估。相反，决定国家级重要性的是拟从事事业的更广泛影响。Id. 申请人未能显示她向全国客户提供服务的计划会将

该工作的潜在前瞻性影响提升至国家利益的程度，因为她未能证明这将对美国经济或会计领域产生更广泛的影响。此外，她未能确立其向潜在客户提供这些服务将对这些客户之外产生任何潜在的前瞻性影响。尽管她声称她对其小企业客户的直接贡献"将涓滴渗透到经济中"，但记录并未显示她的事业具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济效应。Id. at 890。虽然她的陈述预计在业务第二年结束时年收入超过500,000美元并雇用六至七名员工，但这些预测的依据并不明显，因为该计划缺乏充分分析。此外，申请人未能确立即使这些预测得到良好支持，这种活动水平也足以显示重大积极经济效应。

基于上述理由，我们认定申请人未能显示其拟从事的事业具有国家利益，因此她未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件。

申请人必须满足Dhanasar分析框架的全部三项要件才能确立国家利益豁免资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二项和第三项要件的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出"纯咨询性认定"）；另参见 Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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

申请人未能确立其符合EB-2分类的资格，无论是作为持有高级学位的专业人士还是作为特殊能力人士。此外，她未能证明其拟从事的事业具有国家级重要性，因此她不符合国家利益豁免资格。

裁定：上诉被驳回。