OCT132022_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

案由：22645344 日期：2022年10月13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）

申请人是一名财务经理，寻求第二优先移民分类，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，并寻求豁免EB-2分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，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) 总体而言，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人确立了拟从事事业的实质价值和国家重要性，但未确立符合Dhanasar其余两方面的资格。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。在上诉中，申请人重申其国家利益豁免资格，并主张审理主任否决申请存在错误。

在本程序中，申请人负有确立所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础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。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，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祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作邀请——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)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专业领域的渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果专业领域通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入境最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力个人的资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请框架。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)。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）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三方面的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任未就申请人符合基础EB-2分类的资格提供任何分析或具体认定。经我们对记录的重新审查，我们认定申请人未确立其属于持有高级学位的专业人士，或其为具有特殊能力的个人。

1. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有合格的高级学位，申请必须附有“[a]显示[个人]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[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主的信函形式的证据，表明[个人]在专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提供了文件以支持其于1999年获得会计科学外国“titulo de bacharel”学位的认定。为支持其符合高级学位专业人士资格的认定，申请人提供了由高级评估员[已隐去]代表[已隐去]（一家学术资历评估服务提供商）出具的学术和工作经验评估。尽管[已隐去]表示所完成的课程和所获学分时数表明其教育相当于美国学历，但其对申请人的课程和学分时数解释甚少，也未分析它们如何等同于美国教育。因此，[已隐去]的概括性结论不足以确立申请人教育的美国同等性。此外，[已隐去]称申请人于1998年获得会计科学学位，但根据记录中的就业文件，这似乎不准确。我们可酌情将个人外国教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们可对该评估不予采信或给予较低权重。同上。在此，我们质疑[已隐去]结论的准确性，因其未提供充分分析予以支持。因此，我们认定该评估在本案中证明价值甚微。

存疑，我们可对该评估不予采信或给予较低权重。同上。在此，我们质疑[已隐去]结论的准确性，因其未提供充分分析予以支持。因此，我们认定该评估在本案中证明价值甚微。

根据AACRAO EDGE数据库，“ titulo de bacharel ”相当于美国学士学位。AACRAO EDGE数据库是关于外国教育美国等效性的可靠资源。参见一般性资料 American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers, Electronic Database for Global Education, https://www.aacrao.org/edge（最后访问日期2022年10月13日）。因此，我们认定申请人拥有相当于美国学士学位的外国同等学历。然而，记录并未证明申请人在该学位之外接受过任何正规教育。因此，仅凭学士学位教育要符合高级学位专业人士资格，申请人必须证明在其Form I-140申请提交之日，他已在专业领域拥有至少五年的渐进式学士后经验。

申请人提供了大量信件，列明其就业职位的头衔；然而，这些信件未充分解释申请人在这些职位中的职责，以致无法确立其经验的渐进性质。此外，没有任何信件说明申请人是全职还是兼职工作。最后，部分信件中的日期与申请人在简历中提供的日期相冲突，而另一些信件则既未包含明确的就业起始日期，也未包含结束日期。

举例而言，一封信函称Port of O的主管于2014年12月23日“ 免除[d] ”申请人财务行政主任的任命。该信函未提供该就业的起始日期、未讨论申请人在该职位的工作，也未表明申请人所从事的工作是全职还是兼职。其他信函表明地方政府当局任命申请人担任临时职位，期限长短不一，从几周到近两年不等。例如，一封信函称D市市长任命申请人自2014年1月20日至2014年2月8日担任Port of 的主管，在此期间占用该职位的正式雇员休假。申请人提供了类似信函以证明2007年、2008年、2010年、2011年、2012年和2014年发生的临时任命。然而，部分信函包含起始日期而无结束日期，或有结束日期而无起始日期。此外，其中一封信函载有日期为2010年4月31日的签名，而该日期并不存在。根据申请人在其简历中提供的信息，我们注意到他于2007年7月至2008年6月担任市议员和财务部秘书；然而，所提供的就业信函在职位确切头衔和工作日期两方面均不支持这一主张。在没有进一步澄清的情况下，我们对申请人就业主张的可信度和准确性存疑。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.

申请人还在其简历中称，他于1994年创立了一家会计服务企业，目前仍是该企业的合伙人。尽管我们注意到申请人在巴西注册了其公司，但他提供的证据很少，不足以认定他实际提供了会计服务。例如，申请人未提供证据说明他服务了多少客户

以及这些客户是个人还是企业。此外，记录未包含佐证细节，例如在其企业工作的“十名高素质会计专业人员”的姓名和就业记录，也未包含具体所提供服务的证据，如合同、发票或付款。因此，我们无法认定申请人已充分证明他作为自营企业主获得了会计经验。而且，由于申请人在获得相当于美国学士学位的外国同等学历之前就创立了该会计服务企业，因此即使该经验是渐进式的，也无法看出其如何能被视作学士后经验。

基于上述理由，申请人未能证明他在财务管理方面拥有至少五年的渐进式学士后经验。因此，申请人未能证明他是拥有高级学位的专业人士。

2. 特殊能力的证据标准

由于申请人未能证明其符合高级学位专业人士资格，我们对其作为特殊能力个人的资格提供进一步分析。然而，基于下述理由，我们认定记录未能证明申请人是具有特殊能力的个人。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、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)

申请人提供了证据，证明他于1999年完成了会计科学的“titulo de bacharel”。因此，记录证明申请人符合该标准。

由现任或前任雇主出具的信函形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

基于前节关于作为拥有高级学位的专业人士资格所述相同理由，我们认定申请人的就业证据不一致、缺乏足够细节，且未得到记录中其他证据的充分佐证。因此，申请人未能证明其符合该标准。

从事该专业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

根据该标准，申请人提交了来自l州会计区域委员会（委员会）的会计师身份证、会计组织执照、注册证书和专业规范性证书等证据。身份证本身未表明申请人凭何种资格获得该卡，也未表明该卡赋予其何种权利。仅凭身份证本身不足以认定其为从事该专业的执照，而仅能表明申请人为会计师。会计组织执照似乎于1996年签发，早于申请人于

1999年完成其会计科学学位。因此，申请人在完成其会计学位之前即获得了该文件，故不能将其视为从事该专业的执照。

随附的注册证书称申请人“ 被授权行使并[sic]被授予的专业专业特权 ”。然而，注册证书和专业规范性证书文件似乎均于2018年12月签发，晚于申请人获得其所称的财务经理经验。这表明申请人无需获得这些证书作为从事会计师或财务经理工作的先决条件。因此，不能认定它们代表从事该专业的执照或认证。此外，两份文件的有效期均于2019年3月届满，早于2019年4月提交申请之时。因此，不能认定这些文件在提交时有效。申请人必须在提交所请求利益之时确立资格，并必须在整个裁决过程中持续符合该利益资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。同样，我们认定，要使这些证书作为该标准下的资格证据，它们必须在提交时有效，并在整个申请裁决过程中持续有效。

基于所提供的证据，我们认定申请人未能证明符合该标准下的资格。

证明外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

申请人提交了巴西所得税文件，以证明其拥有足够的个人财务资源来资助其拟议事业。然而，申请人未提供证据证明其已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。基于上述理由，申请人未能证明符合该标准下的资格。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)

申请人提交了一份大学决议文件，其中载明该大学校长指定申请人为"策展委员会"正式成员，任期自2007年2月至2008年9月。此外，申请人提供了一份参与登记文件，显示某市政府指定其自2007年2月至2008年9月担任一所地方大学高等教育委员会的受托人。记录中未包含充分证据说明申请人凭借何种专业资格（如有）获得上述指定，也未说明这些指定赋予其何种身份。值得注意的是，所提供的文件未表明这些指定与会计或财务管理专业存在任何关联。即使这些指定可被视为专业协会的会员资格，它们似乎已于2008年到期，因此不会被认定为现行会员资格。

最后，申请人提交了一份2018年11月来自会计师联盟的声明，表明申请人自2008年3月起为该联盟的准会员。从所提供的文件无法确定在该联盟中担任"准会员"意味着什么。即使我们假定"准会员"等同于会计联盟的会员资格，仍无法明确

申请人具备何种资格成为会员，从而无法确立该协会的专业性质。

基于上述理由，证据不支持认定申请人已满足该项标准。

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

证据不足以证明申请人因对行业或整个领域的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。

申请人提交了前同事的推荐信。推荐信作者赞扬申请人的工作，并称赞其个人和专业品质。然而，他们未提供具体细节说明申请人的工作如何体现对财务管理行业或领域成就和重大贡献的认可。例如，[已隐去]一名[已隐去]行政主管表示，作为[已隐去]港的首席财务官，申请人在该地区发生大洪水期间开发了一套财务管理模式。[已隐去]表示，申请人"制定了一项战略，使得尽管气候事件造成严重限制，仍能逐步恢复活动并维持经济和金融稳定。由于其关键贡献，得以恢复资源分配、管理紧缩以及监测和报告方法。"然而，[已隐去]未提供关于该财务管理模式如何运作、涉及何种内容或申请人如何开发该模式的细节。此外，[已隐去]未解释申请人的战略涉及何种内容，或该战略如何发挥作用使港口逐步恢复活动并维持经济和金融稳定。[1] 此外，申请人未提交充分的独立客观证据以佐证信中所述主张。即使提交了，也无法解释帮助港口恢复活动并维持经济和金融稳定如何构成对财务管理领域的成就或贡献，而非对港口的贡献。同样，[已隐去][已隐去]港前旅游局长在其信中称，当申请人担任港口赛船会主席时，申请人为该市创造了收入和就业机会。然而，该作者未解释这如何表明申请人在财务管理领域或行业获得了对成就和重大贡献的认可。[2] 相反，这表明申请人可能通过旅游和筹款为该市做出了贡献。

我们还审查了表明申请人在该市创建了第一支帆船队的证据，以及他努力资助和主办Itajai帆船赛的证据。此外，我们认可在申请人担任港口临时负责人期间，Itajai港获得了"社会印章

[1] 我们注意到，此信作者承诺支持[已隐去]的永久居留。因此，此信似乎可能是为另一名申请人撰写的。
[2] 申请人提供了一封来自[已隐去]一名自由职业土木工程师的信。我们注意到[已隐去]与申请人同名，[已隐去]，这表明存在亲属关系。在没有进一步解释的情况下，我们质疑这些信件是否来自独立客观的来源。

2009-2010认证"，由市政厅、一个商业协会和非政府实体委员会颁发。申请人解释称，[已隐去]港的认证提醒了为更公平的社会和更好的生活质量做出贡献的重要性。虽然我们认可这些成就，但申请人未解释其中任何一项与财务管理领域有何关联或影响。总体而言，证据表明申请人在帆船、赛船、旅游和地方政府方面具有经验，但证据不支持认定申请人因对财务管理行业或领域的成就和重大贡献而获得认可。

因此，我们认定申请人未依据该项标准确立资格。

特殊能力认定的总结

记录不支持认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项特殊能力监管标准中的至少三项。相反，我们认定证据仅支持一项标准下的资格认定。因此，申请人未依据《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条确立其作为特殊能力个人的资格。由于申请人仅满足其中一项标准，无需进行最终实质审查。

3. 结论

申请人有责任确保记录证明其如何符合所寻求的移民福利资格。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。此外，申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。如前所述，申请人未证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下持有高级学位的专业人士或特殊能力个人的资格。因此，其不符合国家利益豁免的资格。

B. 拟从事的事业

申请人未确立其符合基础EB-2分类的资格。由于这是获得国家利益豁免的前提条件，我们无需依据Dhanasar框架分析申请人的资格。然而，由于审理主任依据Dhanasar评估了申请人的资格，且申请人主张审理主任的决定存在错误，我们对拟从事的事业提供补充分析。

申请人在其I-140表格上声明，其拟从事的事业是担任财务经理，涉及会计、投资、银行、保险和证券领域的规划、指导或协调。在其初次提交的申请信中，申请人提议"继续我在美国的财务经理职业生涯，专长于金融、会计和港口管理领域，加入具有全球业务和国际影响力的大型美国公司。"在其职业计划和陈述中，申请人表示计划在美国的跨国公司寻求职位和项目。他表示，许多在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司可以从其专业知识中受益。为支持此主张，申请人提供了一份其认为符合资格的美国空缺职位清单。

审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人，除其他缺陷外，记录未能证明拟议事业具有国家重要性。在补件通知回复中，申请人表示他计划继续其在财务管理、巴西会计和投资咨询领域的职业生涯。他打算“利用美国商界以及本地、区域和国际商业网络来接触潜在客户”。此外，他将与美国主要公司开展业务，提供会计建议、财务和税务管理以及投资激励。他还解释说，他创建了自己的公司I I，一家位于佛罗里达州提供会计和金融服务的公司，他在其中管理所有业务活动。他表示将担任 的首席执行官（CEO），其拟议事业是在佛罗里达州继续其业务。通过____，申请人打算吸引外国投资者、为客户制定财务战略和运营计划、进行预算预测和决策、获取资金并提供审计服务。他还表示，通过了解客户需求并评估其整体财务状况， 将引导客户做出有利且安全的会计决策。此外，他计划就房地产市场向投资者提供建议，并促进需要振兴地区的发展。其拟议事业还涉及培训其他工人、帮助巴西和美国客户遵守金融和税务法规，以及成为寻求在美国开办业务的投资者的领先顾问。

申请人着重强调其有意培养对美国房地产投资感兴趣的巴西客户。此外，我们了解到申请人拟提供多个类别的服务，包括：

• 投资建议：投资管理分析、投资组合开发、私募股权咨询和绩效监控；
• 财务管理：为佛罗里达州和特拉华州的企业提供服务，包括财务管理、会计、税务申报、薪资和人力资源咨询；以及
• 培训金融行业其他专业人士：在财务管理和投资方法论的复杂项目中培训同行，向非专业人士传播申请人的知识使其能够理解市场，并教授其他专业人士以提升其技能、经验和职业生涯。

在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。基于最初描述的拟议事业以及申请人在补件通知回复中提供的细节，我们认定申请人未明确一项具体或一致的拟议事业。此外，申请人的补件通知回复实质性地改变了其在初始申请中描述的拟议事业。

补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清所寻求福利的资格是否已确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在回复补件通知时，申请人不得实质性改变拟议事业。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即确立所寻求福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合获得资格后予以批准。参见Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人不得对申请进行实质性变更以试图使有缺陷的

申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录事实支持的申请。

在初始申请中，申请人强调他将继续其作为财务经理的职业生涯，专长于美国的金融、会计和港口管理领域。他拟加入具有全球业务和国际影响力的大型美国公司。此外，申请人计划在美国的跨国公司寻求职位和项目，并强调与在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的公司合作。在初始申请中，申请人未提及创业或美国企业所有权作为其拟议事业的特征。

相比之下，在其补件通知回复中，他将其拟议事业描述为担任自己公司的CEO，涉及为客户提供量身定制的财务和会计解决方案、吸引外国投资以及促进美国房地产投资的增长。他强调培养对美国房地产感兴趣的巴西客户，而非对在巴西开展业务感兴趣的美国客户。尽管申请人的活动可能通过某种程度的财务管理参与而松散相关，但工作的重点却大不相同。目前不清楚申请人将如何同时经营其在佛罗里达州的金融和投资管理公司；为客户提供金融和投资服务；吸引和指导外国投资者投资美国房地产；教授和培训其他专业人士；以及加入具有全球业务和国际影响力的大型美国公司或跨国公司。因此，申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法确定其实质性价值和国家级重要性。

此外，记录显示申请人目前担任I I的 managing director，帮助房主和客人协商租金，并为房主管理其房屋提供专业协助。申请人的简历还显示他继续担任其巴西会计服务业务的创始人和合伙人，而记录中的其他文件表明他还担任 帆船队的经理和船长。申请人未提供足够信息以确定他将投入多少时间于其众多拟议活动，同时还在_____工作并继续其海外活动。值得注意的是，这些其他活动似乎与财务管理无关。因此，申请人继续从事这些活动进一步印证了申请人未提供具体或一致的拟议事业活动的结论。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业来确定（1）其是否同时具有实质性价值和国家级重要性，以及（2）根据Dhanasar分析，该外国人是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未提供关于其拟议事业的一致信息，我们无法认定其满足第一或第二项要件，也无法认定其已确立国家利益豁免的资格。

III. 结论

记录中的文件未确立申请人对于基础分类的资格，也未明确一项具体且一致的拟议事业。因此，

申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。根据Dhanasar案中列出的其余要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。

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第三项要件下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-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）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。