SEP232024_04B5203 · 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：33172027 日期：2024年9月23日

对内布拉斯加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，寻求以持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定尽管申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格，但记录未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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（de novo）。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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。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裁量性豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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）可作为裁量事项 [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属于裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质性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
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889

II. EB-2分类

作为初步事项，为证明申请人持有符合EB-2分类资格的 advanced degree（高级学位），其申请必须附有证明美国高级学位或外国同等学位的官方学历记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。“ Advanced degree ”指高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域渐进式工作经验，应被视为等同于硕士学位。同上。因此，申请人也可通过提交证明美国学士学位或外国同等学位的官方学历记录，以及现任或前任雇主的信函形式的证据，显示在获得学位后至少五年专业领域渐进式工作经验，从而证明其持有符合EB-2分类资格的高级学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)；另见 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

申请人未能证明其持有美国或外国同等高级学位，也未能证明其如其所称持有美国学士学位或外国同等学位。[2] 因此，本办公室撤回审理主任关于申请人符合EB-2分类资格（作为“ 持有学士学位并在专业领域具有至少五年渐进式工作经验的职业成员 ”）的认定。[3]

作为其持有美国同等学士学位的证据，申请人提交了其于2009年9月签发的Titulo de Tecnologo en Contaduria Financiera（金融会计技术员文凭）副本及其于2013年11月签发的Titulo de Contador Publico（公共会计师文凭）。两者均由哥伦比亚的[已隐去]签发。申请人还提供了每项学位的[已隐去]学业成绩单，以及一份独立评估，解释并证明其公共会计师文凭所声称的教育同等性。

在该评估中，评估人指出“ Titulo de Contador Publico项目所要求的课程与从美国经认证高等教育机构获得学士学位所要求的课程基本相似。 ”在得出申请人已获得“ 美国经认证高等教育机构会计学士学位同等学历 ”的结论时，评估人还考虑了包括Titulo de Contador Publico所要求的“ 课程年限 ”等因素。然而，评估人未说明在得出该结论时所考虑的Titulo de Contador Publico项目的持续时间。本办公室注意到，记录中该学位所依据的学业成绩单

2 申请人确实证明其在其专业领域具有五年渐进式工作经验。
3 申请人还声称其作为具有特殊能力的个人符合EB-2分类资格。然而，由于审理主任认定申请人作为持有高级学位的职业成员符合资格，审理主任在驳回申请时未处理此问题。

显示课程持续时间为两年，而美国学士学位通常要求四年教育。见 Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244 (Reg'l Comm'r 1977)。

评估人还得出结论，申请人“ 完成了先前的副学士级别学位，该学位促成了 ”申请人Titulo de Contador Publico的“ 同等性 ”。然而，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的相关条例要求学士学位或外国同等学位，这意味着个人不能将经验、培训或教育相结合来补充三年教育学位以等同于四年教育学位。见 SnapNames.com, Inc. v. Chertoff, 2006 WL 3491005 (D. Or. 2006)（在受益人须持有学士学位或外国同等学位的情况下，要求单一学位）。

本办公室可裁量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，本办公室可对该评估不予采信或给予较低权重。同上。

关于申请人的Titulo de Tecnologo en Contaduria Financiera（金融会计技术员文凭），随附该证书的学业成绩单显示申请人经过三年学习获得该学位。全球教育电子数据库（EDGE）——本办公室认为其是关于外国学历同等性的可靠信息来源[4] ——也指出Titulo de Tecnologo“ 在完成instituto tecnologico（技术学院）3至3½年学习后授予 ”，且其“ 代表达到与美国3至3½年大学学习相当的教育水平。可按课程逐门授予学分。 ”[5] 因此，该证据不足以以优势证据证明申请人的金融会计技术员文凭等同于美国学士学位（通常要求四年教育）。见 Matter of Shah, 17 I&N Dec. at 244。

鉴于上述，申请人未能证明其作为持有高级学位的职业成员符合EB-2分类资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于其作为具有特殊能力的个人符合EB-2分类资格的其余论点。见 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必要的问题作出认定 ”）；另见 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）。

4 见 Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009)；Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010)；Sunshine Rehab Services. Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见 Viraj, LLC v. Holder. No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

5 见 https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/colombia 关于哥伦比亚教育系统和学历同等性的信息（最后访问于2024年8月30日）。

III. 国家利益豁免

在未首先确立其EB-2资格的情况下，申请人无法作为自由裁量事项获得国家利益豁免。即使我们考虑申请人是否应作为自由裁量事项获得国家利益豁免，我们也同意审理主任最终拒绝该豁免的决定，部分原因是申请人未能确立其拟议事业的全国重要性，因此未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件。6

在上诉中，申请人主张她已证明其拟议事业具有实质价值和全国重要性。7 经对全部记录进行重新审查，申请人未能如此证明，而这正是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。虽然我们未逐一论述记录中的全部证据，但我们已对每一份证据予以考虑。

第一项要件“ 实质价值 ”和“ 全国重要性 ”聚焦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。在确定拟议事业是否具有全国重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

申请人是一名会计师，她在初次申请中提交了一份陈述，讨论了有关美国中小企业（SMEs）有机会拓展拉丁美洲市场以及国际财务报告准则（IFRS）适用于美国中小企业的研究。她表示其拟议事业将“ 创造空间在北美中小企业中传播这些理念，因为拉丁美洲的机遇是显而易见的 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了第二份陈述，解释其拟议事业是一项“ 咨询倡议，不仅仅是采用会计系统；它是一种战略性方法，旨在赋能中小企业驾驭全球格局的复杂性 ”，并且“ [以]监管合规、财务透明和有效决策为重点[原文如此]，该倡议旨在成为中小企业成长与成功的催化剂，从而培育一个具有韧性且蓬勃发展的经济格局。 ”

在上诉中，申请人首先对审理主任关于她未“ 提交拟议事业的详细描述 ”的结论提出异议。她声称在初次回应和RFE回应中，她“ 始终提及[她]拟议努力将对美国中小企业产生的影响 ”。在Dhanasar案中，我们裁定申请人必须指明“ 外国人拟从事的具体事业 ”。同上。经审查，记录中不包括申请人在美国拟议项目的证据，或除上述陈述之外关于她将在美国从事的具体咨询工作的其他信息。因此，不足以指明申请人的拟议事业。

申请人还在上诉中主张，其拟议事业在会计领域具有全国甚至全球影响，“ 由于全球化驱动的显著增长

6 审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值。
7 申请人还主张，记录显示她有能力推进拟议事业，并且权衡之下，豁免职位要求将有利于美国，从而满足Dhanasar分析框架的第二项和第三项要件。

国际贸易以及公司超越国界的扩张”。她主张，作为会计师的技能和经验将使她能够帮助小企业成长，并使这些企业“进入全球市场，在那里公司可以扩大其触角并参与国际价值链，从而增强其竞争力和生产能力”。记录中的推荐信证明了申请人作为会计师的技能和先前工作经验。然而，申请人的知识、技能、教育和经验是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”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的全国重要性。

此外，申请人主张其拟议事业具有显著潜力雇用美国工人，“通过创造新的战略性职位以及增强创新和创造力，促进生产力增长”，相比之下，其他小企业由于缺乏具备她技能组合的专业人员而“不与拉丁美洲其他经济繁荣国家参与国际贸易”。她主张，通过这种创新和就业增长，其拟议事业将通过增加“雇主和雇员在收入和生活质量方面的利益，从而形成更健康的经济”来增进社会福利。一般而言，我们寻求记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。除上诉中的这些主张外，申请人未提供证据充分解释或证明其拟议事业将如何影响美国就业或以其他方式惠及地区或全国经济。因此，她未能表明其拟议事业对地区或全国经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济效应”水平。同上第890页。此外，在缺乏证据表明其拟议事业将对就业产生积极影响的情况下，她未能证明其拟议事业将如其所称增进社会福利。

最后，申请人在上诉中主张其拟议事业具有全国重要性，因为它与《冠状病毒援助、救济和经济安全（CARES）法案》的目标一致，该法案“优先考虑经济救济，尤其是对小企业的救济”。虽然CARES法案可能表明美国政府优先考虑小企业的重要性，但它并未具体显示政府对申请人拟议事业或类似事业的关注。在评估Dhanasar框架第一项要件下的全国重要性时，我们将考虑证明某一具体拟议事业如何影响政府实体已描述为具有全国重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。在此，记录不足以表明申请人的拟议事业如何以达到全国重要性水平的方式影响美国小企业或会计领域。

由于记录中的文件未能确立Dhanasar分析框架第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所确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其在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，第25页（指出“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，第526页注7（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）。

IV. 结论

申请人未能确立其EB-2分类的资格，因此也未能确立其国家利益豁免的资格。即使她已如此确立，申请人也未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能作为自由裁量事项确立其国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为独立的替代性裁决依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。