MAY142025_01B7203 · I-526 · 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：38264704 日期：2025年5月14日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名财务总监，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定申请人未能确立EB-2分类的资格。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。

一、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高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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经验，等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ” 定义为本法第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进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业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。本法第101(a)(32)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求获得“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可作为酌情事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在初始申请中，申请人称其职业为财务总监，并计划作为首席执行官（CEO）确定和制定政策并提供全面指导。他声称于2006年获得经济学硕士学位。记录包括一份商业计划书、其简历、学历文件、职业身份文件、薪资信息以及推荐信。在回应补证通知（RFE）时，申请人还提交了一封说明信、其先前提交材料的额外翻译文件、关于其在英国注册成立的一家公司的情况以及额外的推荐信。

A. 高级学位

在审查初始申请及随附提交材料后，SCOPS指出，申请人外语学位的翻译认证文件不符合8 C.F.R. § 103.2(b)(3)的规定，因为这些文件缺少关于译者有能力将该文件语言翻译成英语的声明。在回应RFE时，申请人提交了包含此类声明的新翻译认证文件。在驳回申请的决定中，SCOPS指出，新的翻译认证文件包含与先前文件相同的日期，且译者的签名似乎是复制粘贴的。因此，SCOPS认定这些认证文件仍然存在缺陷。据此，SCOPS认定申请人未提供客观、独立的证据证明其是持有高级学位的专业人士，以及其他认定。

本办公室将驳回上诉，因为申请人未满足国家利益豁免的要求，具体而言，其未证明其拟议事业的国家重要性。3 由于该问题本身即足以决定上诉结果，本办公室保留并特此拒绝审理申请人是否已提交足够

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 申请人在上诉中再次主张其为高级学位专业人士。他还提交了新的学历材料和翻译认证文件，主张SCOPS提及翻译中的不一致之处“却未列出这些不一致之处”。基于上述理由，本办公室同样保留对这些上诉主张的审理。

可信的证据证明其作为持有高级学位的专业人士的资格，以及所请求国家利益豁免的其余资格要求。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

B. 国家利益豁免

SCOPS认定申请人未确立其国家利益豁免的资格，包括其拟议事业的实质价值或国家重要性。申请人侧重于小企业的益处和会计行业的价值，不足以显示对该领域的更广泛影响。在商业计划书中，申请人称其将创建一家金融和投资管理咨询公司，[已隐去]，该公司将在佛罗里达州[已隐去]运营。该公司将帮助初创企业、小型、微型和中型企业进行财务和税务规划、实现销售目标、投资和债务管理、组织管理和业务增长。商业计划书还列出了该公司在了解其特定客户的流程和需求后将提供的若干其他具体个性化服务。[已隐去]将在第五年末前雇用21名员工，并实现超过200万美元的销售收入。该公司将利用申请人在财务管理、商业管理和投资服务方面的专业知识，帮助美国公司改善其运营、利润、商业实践并降低风险。

他主张其将通过服务客户、直接和间接创造就业、提高生活水平以及解决会计行业劳动力短缺问题，为美国经济增长作出贡献。申请人还主张，小企业通常不雇用顾问，也没有员工和部门来处理其公司能够协助解决的问题。他表示将帮助小型组织改善绩效并实现其目标，包括为拉丁裔及拉丁裔拥有或附属企业提供多语言服务。他声称对小企业的贡献符合美国政府的优先事项，且其事业将通过向公司员工和客户传授其知识而使美国受益。

SCOPS注意到申请人提交了商业计划书，但认定该计划书不具说服力。SCOPS还指出，申请人未详细说明其作为CEO在所属事业领域打算做什么。此外，SCOPS认定申请人未证明其处于有利地位以推进拟议事业，或权衡之下豁免工作要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张其符合国家利益豁免的资格，并提交了先前提交证据的副本。他主张SCOPS未认可其事业中对美国的益处，也未理解其在业务中的角色，而该角色已在RFE提交材料中记录。申请人声称SCOPS的评估不充分且流于表面。此外，申请人主张，尽管他已提交地址变更表，SCOPS仍将决定发送至其先前地址。虽然他最终确实收到了决定，但他声称收到决定的延迟不公平，因为这限制了他的上诉时间。

基于下文所述理由，我们同意SCOPS的意见，即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具有实质价值和国家级重要性。第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；个人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应说明在该职业范围内具体将从事何种类型的工作。在判断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。Id. 该考量可包括拟从事的事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（尤其是在经济萧条地区）、是否具有其他实质性积极经济影响、是否在该领域内具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家级重要性的其他更广泛影响。Id. at 889-90。

在此，申请人对其事业主题事项的强调是不恰当的。相关考量并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。国家级重要性的认定取决于对申请人具体贡献的更广泛社会或经济影响的评估。Id. at 893。我们无意贬低其事业的目标，即以各种财务和管理实践协助小企业。申请人声称他将创造就业，并且他能够填补美国其所在领域专业人士的短缺。然而，他并未表明其公司的影响将超出其客户或雇员的范围，或否则代表美国的实质性积极经济影响。事实上，申请人关于其事业更广泛影响的主张本质上是一种涟漪效应——其客户对自身实践的改善将带来更大利润，从而延伸至地方和国家经济。虽然涟漪效应可能意味着狭窄领域内的积极发展，例如Dhanasar博士的教学活动所设想的那样，但仅凭这些可能不足以确立所需的国家级重要性水平。Id. 申请人也未提供客观、独立的证据支持其关于其事业经济影响的主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（表明申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张）。他提交了自行撰写的材料和推荐信，这些材料一般性地讨论了他的专业经验或个人品格，但未提供关于其拟从事事业的佐证性或证明性细节。Id., see also, e.g., Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（表明“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因而无权获得任何证据权重 ”）。

作为一般事项，上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。See 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。在上诉中，申请人对SCOPS决定提出异议，并在上诉中主张他已提供充分证据证明其拟从事事业的国家级重要性。然而，他未就该要件提交新证据，也未指明记录中支持其主张（即其拟从事的事业将更广泛地影响美国经济）的具体文件。为判断申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。与申请人的举证责任相称的是解释所提供证据之意义的责任。

Repaka v. Beers, 993 F. Supp. 2d 1214, 1219 (S.D. Cal. 2014); see also Adler v. Duval Cnty. Sch. Bd., 112 F.3d 1475, 1481 n. 12 (11th Cir. 1997)（在民事案件中指明，除明显错误外，上诉机构不应“ 基于上诉人未陈述的事实 ”给予其救济）。由于申请人主要对SCOPS决定提出异议，并通过重申在下级提出的主张来声称其资格，我们无法认定他在上诉中已按优势证据标准履行其举证责任。

关于申请人声称其决定被寄往错误地址的主张，我们承认USCIS在此方面存在错误。我们认识到事件顺序使申请人在不利决定后准备并提交上诉的时间少于法规所给予的30天（另加邮寄3天）。See 8 C.F.R. § 103.3(a)(2)(i)。在上诉中，申请人提交了其AR-11表（AR-11），即外国人地址变更卡的副本。他还提交了寄往弗吉尼亚州哈里森堡的信件的追踪信息，该地点是AR-11上指定的接收此类邮寄提交的地点。然而，申请人除本上诉程序外未指明或请求特定救济。今后，申请人不妨在线提交地址变更表。强烈建议这样做，因为纸质AR-11不会自动更新USCIS系统中的地址。USCIS, AR-11, Alien's Change of Address Card (May 2, 2025) https://www.uscis.gov/ar-11。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所需的第一项要件，我们认定他未能确立其有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。