APR222026_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：42214583 日期：2026年4月22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）

申请人是一名替代性争议解决领域的法律顾问，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，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。参见《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，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)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职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。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）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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）。

• 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认为，申请人作为持有高级学位的专业人士成员，符合EB-2分类资格。但SCOPS最终认定，申请人具有实质性价值的拟议事业未达到Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性水平。SCOPS还认定，申请人并非处于有利地位以推进其拟议事业。并且SCOPS认定，综合权衡适用因素，豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证，不会有利于国家利益。

SCOPS认定，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因为申请人未能证明该拟议事业的更广泛影响或其潜在积极经济效应。基于下述理由，本办公室同意。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》对举证责任的定义（第11版2019年）（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提供证据，且该证据符合适用的法定、法规和政策规定，足以使问题得到实质审查。

申请人对某事业的描述所存在的缺陷，在审查其提交至记录中的证据和主张时即显而易见。申请人的证据和主张无法帮助其承担举证责任和说服责任，因为其与Dhanasar框架第一项要件下拟议事业的国家重要性无关。

在Dhanasar下确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。在Dhanasar下确定国家重要性时，关键的是拟议事业是否具有潜在的前瞻性影响，且其更广泛的影响达到国家重要性的水平。

因此，受审查的不是非公民将填补或履行何种职责或何种职业，而是其结合其职业和职责的实际计划。

如上所述，申请人的拟议事业是在美国继续其作为替代性争议解决领域法律顾问的职业生涯。具体而言，他打算建立“ 一家专注于[替代性争议解决]和公共债券投资的法律咨询机构……以创造就业、减轻司法系统负担、促进高效且具成本效益的争议解决，并推动可持续商业实践。 ”申请人主张，替代性争议解决使“ 美国企业能够更轻松地应对复杂的国际法律框架，增强其全球竞争力。 ”申请人还声称，其事业“ 与关键美国政府优先事项相一致 ”，并将吸引“ 外国投资并促进跨境法律交易 ”，符合美国贸易和经济政策，同时作为“ 经济增长的直接催化剂 ”，体现为创造就业。申请人还预期其事业将产生社会影响，因为替代性争议解决是“ 一种对抗性更小、更具协作性的传统诉讼替代方案。 ”

申请人提交了其职业计划和陈述，以及行业报告和文章，以证明其事业的实质性价值和国家重要性。在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了美国最高法院的若干已公布判决、美国平等就业机会委员会2024财年年度绩效报告副本、联合国情况说明和世界投资报告副本、美国国务院2024年巴西投资环境声明副本，以及JURISMED律师事务所题为“ 担保交易中的替代性争议解决：第三方权利 ”的PowerPoint演示文稿副本。[2] 申请人还提交了描述替代性争议解决在家庭、婚姻和子女监护事项中的使用和益处的文件。

首先，申请人强调，正是其对拟议事业的执行将使其提升至国家重要性水平，因为其在该领域连续工作超过18年。申请人称，其过往工作经验和成就是其拟议事业中的工作很可能取得有利于美国国家利益的成果。但申请人的主张不具说服力。申请人的论点凸显了对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。第一项要件关注的是拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar框架不关心拟议事业的成功或申请人在其拟议事业领域此前的过往记录。申请人关于其在该拟议事业领域过往成功表现的主张，以及其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明Dhanasar框架第二项要件下的资格。因此，申请人关于其迄今为止成功职业生涯的主张，以及其成就和认可的证据和信息（无论其如何），与审查其在Dhanasar分析框架第一项要件下的资格无关。

并且SCOPS认定，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因为申请人未能证明其在其领域内具有国家甚至全球影响、拟议事业的更广泛影响，或其潜在积极经济

[2] 尽管本办公室可能不会讨论每一份提交的文件，但已审查并考虑了每一份文件。

影响。申请人的职业计划并未明确显示其拟议事业如何上升到国家重要性的水平。虽然职业计划描述了申请人事业拟提供服务的范围，但未充分显示这些服务如何延伸至该事业拟合作或受雇的公司之外。职业计划也未指明拟议事业的更广泛影响。例如，申请人将外国直接投资增加和创造就业列为拟议事业带来的利益。但尚不明确这些利益如何广泛涉及上升到国家重要性水平的事项。虽然申请人指出了外国直接投资的增加，但他未具体说明其预期实现的增长幅度，以及该增长如何将其事业提升至国家重要性。当无法轻易看出该事业将产生多少外国直接投资以及这与美国增加或吸引外国直接投资的利益有何关系时，对申请人拟议事业更广泛影响的评估便受到阻碍。此外，记录中也不易看出通过申请人事业吸引外国直接投资如何广泛涉及上升到国家重要性水平的事项。如前所述，申请人提供了充分证据支持增加美国外国直接投资的优点，并提供了相同证据支持其拟议事业的国家重要性。但并非每一项声称增加美国外国直接投资的事业都具有国家重要性。我们在Dhanasar案中说过，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”并“ 寻找更广泛的影响 ”以确定拟议事业的国家重要性。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录中的证据未充分描述申请人事业拟产生的外国直接投资的规模。申请人预期其拟议事业产生的外国直接投资规模是评估申请人拟议事业的潜在预期影响是否通过其更广泛影响或积极经济影响上升到国家重要性水平的关键考量因素。记录中不包含足以描述申请人拟议事业潜在预期影响具有更广泛影响或积极经济影响并上升到国家重要性水平的证据。

我们在Dhanasar案中说过，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。申请人笼统提及拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力。但申请人的职业计划表明雇用个人的计划尚处于初期阶段。记录不支持从某种雇用能力的初期雇用个人计划中得出上升到国家重要性水平的影响，无论是在全国范围还是更广泛地对该事业领域而言。此外，申请人的职业计划未指明或确定其拟议事业将在哪个经济萧条地区创造就业。因此，并不完全清楚申请人的拟议事业如何积极影响经济考量。

记录中还包含大量媒体和政府文章形式的文件，一般性讨论替代性争议解决及其益处。但这些更多涉及拟议事业优点的实质性而非其国家重要性。在确定国家重要性时，重点不在于申请人将从事的行业的重要性，甚至不在于其过去的成功。重点在于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Dhanasar案中我们说过“ 我们寻找更广泛的影响 ”。正是在这里，申请人拟议事业的缺陷显露出来。记录未充分描述申请人的替代性争议解决服务如何广泛涉及其事业领域。这并不是说申请人替代性争议解决服务的更广泛影响是从地理角度评估的。更广泛的影响不一定从地理角度评估；某一领域内显示出更大范围的国家甚至国际影响的影响可以上升到国家重要性水平。但按目前构成的记录，未充分描述申请人将提供的替代性争议解决服务将如何影响超出可能聘用申请人拟议事业服务的实体和个人之外的法律争议解决。

虽然申请人预期增加总收入、大规模招聘增加员工人数以及如其在个人陈述中所述增加薪资支出，但记录中不清楚这种为拟议事业本身创造就业如何会产生与国家重要性相称的重大预期积极经济影响。申请人的愿望未能证明该事业的国家重要性，因为这些愿望无论是否实现，都不会超出事业本身而对国家重要性水平产生影响。记录中也不包含充分的证明性、实质性或相关性证据，显示该事业的招聘计划将如何影响该地区的失业率，或该事业的运营和收入如何上升到国家重要性水平。记录未提供背景说明通过拟议事业创造就业的潜力上升到国家重要性水平的意义，或创造就业是否将位于传统上经济萧条的一个或多个地区。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项条件。由于该问题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根据Dhanasar其余条件之资格的其他论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 216, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人本已符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。因此，我们认定申请人未证明其有资格或以其他方式应当获得对职位提供要求即劳工证的国家利益豁免。据此，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发I-862表出庭通知，根据该法第240条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民利益。