APR292025_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：37479380 日期：2025年4月29日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人系一名律师，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业类第二优先（EB-2）移民分类，以及该分类所附工作要求国家利益豁免。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）驳回了申请，以及随后合并提出的重新开案和复议动议，认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。我们驳回了申请人的上诉以及随后合并提出的重新开案和复议动议。现本事项因第二次合并提出的重新开案和复议动议而再次提交至本办公室。8 C.F.R. § 103.5。

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)。经审查，我们将驳回上述动议。

一、法律

重新开案动议必须陈述新的事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须证明我们先前的决定基于对法律或政策的不正确适用，且该决定基于决定时诉讼记录中的证据是不正确的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

任何动议的范围仅限于“ 先前的决定 ”和“ 程序中最新决定 ”。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)、(ii)。因此，我们对本合并动议的分析仅限于申请人是否提交了新证据，或以其他方式证明驳回先前的复议动议是基于对法律或政策的不正确适用。我们可以批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。见 Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)（要求新证据具有改变结果的可能性）。

在裁定申请人是否“符合国家利益”而应获得工作要求酌定豁免时，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）可作为酌定事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；且权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

申请人系一名律师，拟在美国提供调解与调停服务。如上所述，SCOPS驳回了本申请的批准。在驳回上诉的决定中，我们同意SCOPS的认定，即申请人未能证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。[2]我们驳回了申请人随后合并提出的重新开案和复议动议，因其不符合适用要求。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。我们以引用方式纳入先前的决定，并仅在处理申请人在本第二次合并动议中的主张所必需时重复某些事实和证据。

在驳回紧接的前一次合并重新开案和复议动议时，我们认定申请人未能证明我们先前的上诉决定基于对法律或USCIS政策的不正确适用，也未能证明我们的决定基于决定时记录中的证据是不正确的。我们还认定，申请人未提供新证据或事实以克服我们先前上诉决定中所述的驳回理由，并指出记录中的证据已在先前决定中审查和讨论，且我们正确认定申请人未能证明其拟从事的事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。在我们的决定中，我们特别指出，申请人的合并动议未涉及我们在先前上诉决定中关于Dhanasar第一项要件的具体认定和结论，也未解释我们先前上诉决定在分析其第一项要件论点和证据时如何有误。

A. 重新开案动议

重新开案动议的目的是为申请人提供机会提交新事实——即申请提交之日已存在的事实——并以证据支持该等事实。在此，申请人当前的重新开案动议未能克服我们先前的决定。

在重新开案动议中，申请人主张“必须考虑其提交[申请]后的成就以及自初次提交[申请]以来的重大发展，这些成就和发展有助于强化其获得所请求福利的资格，并进一步强调其

[1] 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，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌定性质）。

[2] 我们保留了对申请人拟从事的事业是否满足Dhanasar第一项要件的“实质价值”要求以及申请人在Dhanasar第二和第三项要件下资格的审查。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（per curiam）（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

在美国境内工作的国家利益。”她特别表示，她“拓宽了[其拟从事事业]的范围，使其愿景适应美国法律体系所面临的不断变化的挑战。”然而，尽管重新开案动议允许申请人提交先前无法获得的额外证据，但该等额外证据中呈现的事实必须是申请提交之日已存在的事实，并有证据支持。重新开案动议并非旨在允许申请人改进先前未能满足明确指出的资格要求的有缺陷主张。也并非旨在允许申请人扩大拟从事事业的范围以满足资格要求。正如我们先前指出的，在动议中申请人仍必须证明提交时的资格；申请不能在未来某一日期申请人根据一套新事实变得符合资格后获得批准。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。我们通常不“考虑仅在申请提交之后才产生的事实。”Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)（引用 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)）。最终，为在事实上具有价值，申请必须在提交之日满足批准的法定和监管要求。Ogundipe v. Mukasey, 541 F.3d 257, 261 (4th Cir. 2008)。因此，我们在本合并动议中不能考虑新事实或新扩大的拟从事事业。

申请人现提交一份书面论证意见以及一份日期为2025年1月的更新职业计划和陈述，[3] 其中唯一实质性更新涉及她在巴西工作的知识和经验。其2025年1月陈述的其余部分与随先前合并动议提交的陈述在实质上相同。在驳回上诉时，我们讨论了所提交的证据，并解释了为何该证据不足以证明申请人拟从事的事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性。我们认定，由于申请人未能证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性，其关于国家利益豁免的其余论点无需处理。申请人在动议中提交的当前书面论证意见和更新陈述大体上讨论了申请人拟从事的事业及下文概述的论点，而非针对我们先前合并动议决定中概述的缺陷。因此，申请人在重新开案动议中的证据未能确立克服我们先前认定并证明申请人事业的国家重要性及其国家利益豁免资格的新事实。因此，我们将驳回重新开案动议。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)、(4)。

B. 复议动议

复议动议的目的是表明紧接的前一次决定存在错误。在此，申请人当前的复议动议不符合这一标准。

在申请人当前的动议书面论证意见中，她提出了若干支持其复议动议的论点，我们将逐一处理。首先，申请人主张我们“在先前决定中推翻了[SCOPS]早先关于实质价值的认定。”她表示“先前的决定已确立[她]满足实质价值要求，且基于明确、有充分记录的证据，而最新决定未充分领会或考虑这些证据”，并主张“这一疏漏构成错误，值得对其案件进行复议。”

3 申请人还提交了此前已提交在案卷中的证据的额外副本。

这不准确。在我们驳回申请人上诉的决定中，我们并未推翻SCOPS关于拟议事业具有实质价值的决定。事实上，我们并未讨论这一与Dhanasar第一项要件相关的特定问题。我们明确表示，我们不会处理拟议事业是否满足Dhanasar第一项要件中“ 实质价值 ”要求的问题，因为评估她是否符合该要求不会改变当时决定的结果。4 在我们最近驳回合并重新开案和复议动议的决定中，我们也没有处理拟议事业的实质价值问题。因此，与申请人的主张相反，我们并未推翻SCOPS早先关于实质价值的认定，也不会进一步处理申请人就此事的论点或拟议事业是否满足“ 实质价值 ”要求的问题。

接下来，申请人主张，她在提交I-140表时从其代理人处获得了“ 不充分的代理和糟糕的协助 ”，这应作为支持重新审议和重新开案其申请的考量因素。在此，案卷中包含一份G-28表，即出庭律师或代理人通知，显示申请人在提交申请时由一名认可代表代理。我们会审议针对律师和认可代表的不有效协助的投诉，但申请人并未表示她正在主张律师或认可代表的不有效协助，她也没有援引任何先例法律或法规，或提供根据Matter of Lozada, 19 I&N Dec. 637 (BIA 1988), affd, 857 F.2d 10 (1st Cir. 1988)（规定了不有效协助律师主张的框架和文件要求）的相关证据文件。就申请人提出不有效协助律师主张（针对认可代表）而言，我们注意到她未遵守Matter of Lozada中所述的要求，5 也未证明其前代理人的协助如此 deficient，以致她因该表现而受到不利影响。参见Matter of Melgar, 28 I&N Dec. 169, 171 (BIA 2020)。此外，即使不有效代理主张成立（但并未成立），也不清楚本案的结果是否受到先前代理人被指控的不当行为的影响。在本案中，我们彻底审查了上诉时提交给我们的程序记录，并认定申请人的书面证据未能证明其拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。无论如何，这一不有效代理主张与我们最近作出的驳回申请人合并重新开案和复议动议的决定无关。相反，不有效代理主张聚焦于SCOPS 2022年8月决定中所包含的问题。在动议中，我们只会考虑与我们最近决定所依据的理由相关的论点和证据。因此，我们不会处理与SCOPS否决I-140表相关的不有效代理主张。申请人负有举证责任，证明我们驳回其先前合并重新开案和复议动议的决定本身存在

4 出于同样原因，我们也拒绝处理申请人关于其在Dhanasar第二项和第三项要件下资格的上诉论点。
5 任何基于不有效协助律师主张的上诉或动议均要求：(1) 申请人书面宣誓书，证明相关事实，详细列明与前律师达成的协议、前律师实际采取的具体行动以及前律师就其行动所作的任何陈述；(2) 证明申请人已告知前律师不有效协助的指控并给予其回应机会的证据，以及前律师的任何回应；以及(3) 证明申请人已就律师违反道德或法律责任向适当的纪律机构（例如州律师协会）提出投诉的证据，或解释申请人为何未提出投诉。Lozada, 19 I&N Dec. at 639。

错误。如果申请人证明我们驳回该合并动议存在错误，那么就有理由重新开案。申请人在本程序中并未做到这一点。提交动议并不构成重新审理其主张实质的新机会，就好像我们先前的驳回决定未曾作出一样。申请人在提交2024年9月合并重新开案和复议动议以及2023年12月上诉时均为自我代理。申请人未证明我们驳回其合并动议存在错误。在未满足当前提交的动议要求的情况下，我们不会回溯审议申请人关于SCOPS否决申请 underlying 决定的不及时主张。

申请人还主张，我们对先前合并动议的驳回聚焦于我们最近的决定（我们的上诉决定），而未充分处理对其案件至关重要的较早决定。她声称，我们未考虑所有先前决定“ 表明[其]案件裁决存在根本缺陷 ”，因为较早的否决“ 包含对申请人资格和证据的实质性误解，这些误解被延续到最终决定中 ”。此外，申请人随后主张，我们“ 未能遵循适当程序，例如未处理所有提交的证据[并且]先前的否决决定未能给予申请人的提交材料适当权重，包括6,000页文件……这些文件直接反驳了否决理由 ”。她主张，我们未能充分考虑她在先前合并动议中提交的所有证据或论点，并且我们驳回其先前合并动议时“ 未处理关键论点或未提供同意最新决定的解释 ”。申请人再次请求我们考虑案卷中的所有证据，并重新评估其拟议事业在Dhanasar第一项要件下是否具有实质价值和国家重要性。她随后再次通过引用案卷中已有的个人陈述和意见书来概述拟议事业，并坚持认为整体证据充分表明其事业对美国法律领域的贡献，因而具有国家重要性。首先，我们注意到动议的审查标准不同于我们在上诉中采用的de novo审查标准。我们面前的第二份合并动议并不使申请人有权重新审议对申请的否决或对随后上诉的驳回。相反，合并动议涉及我们最近的决定。换言之，我们审查任何新论点，仅限于其与我们先前驳回申请人先前合并动议相关。因此，我们不能考虑对较早否决申请或申请人对该否决上诉的新异议，申请人也不能利用当前提交材料对程序较早阶段提出新的错误指控。

无论如何，案卷表明SCOPS以及随后本办公室根据Dhanasar框架的三项要件审议了申请人的资格。SCOPS在其否决申请及随后的合并动议中解释，我们在驳回上诉及随后的合并动议中解释，案卷中的具体证据——例如申请人的职业计划和陈述、商业计划、意向书、推荐信以及对拟议事业的评估——如何未能证明申请人在美国提供调解和调停服务的拟议事业具有国家重要性；她如何处于有利地位推进该事业；或豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）对美国如何有益。6 此外，我们先前的决定

6 我们和SCOPS均无需准确说明每项证据不足之处的具体内容。相反，每项

适当分析了申请人的主张，申请人未确立重新审议的适当理由。

申请人（Petitioner）的论点未能说服本院。在此，申请人未具体说明为何本院先前的合并动议决定是基于对法律或政策的错误适用。尽管申请人指出本院在决定中存在错误，但她仅提及在证据考量方面的错误以及本院关于该证据不足以证明拟议事业具有国家重要性的认定。她提出了与先前提交文件中已提出过的类似论点，且未具体针对紧接当前动议之前的合并动议决定作出回应，即她未指明本院先前的决定如何基于对法律或政策的错误适用。如本院先前的决定所述，申请人不能通过宽泛地不同意本院的结论来满足复议动议的要求；相反，该动议必须证明本院在法律或政策上如何出错。参见 Matter of O-S-G-, 24 I&N Dec. at 58（认定复议动议并非当事人实质上提交相同书面论证意见并通过笼统指称先前决定存在错误来寻求复议的程序）。再次如先前所述，本院同意先前的合并动议决定，即记录中的证据已在先前的决定中经过审查和充分讨论，且本院正确认定申请人未能证明其拟议事业在 Dhanasar 第一项要件下具有国家重要性。

复议动议不涉及对整个审理记录的重新审查（de novo review），且申请人关于记录支持批准申请的笼统主张不能作为复议的依据。复议动议的目的是表明最近一次先前决定存在错误，而申请人的最新提交文件不符合这一标准。本院已在先前的决定中处理了申请人的先前论点，申请人重复相同或类似的论点并未表明存在复议的正当理由。

III. 结论

关于重新开案动议，申请人未提交新证据以推翻本院先前的决定。此外，关于复议动议，申请人未证明先前合并的重新开案和复议动议被驳回是基于本院作出决定时对法律或政策的错误适用，从而不足以支持对本院决定的复议。因此，上述动议将被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。

证据以整体进行分析和考量，以总体确定申请人是否已履行其证明其有资格获得该利益的举证责任。Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“ [S]o long as [USCIS] has given reasoned consideration to the petition, and made adequate findings, we will not require that it address specifically each claim the petitioner made or each piece of evidence the petitioner presented. ”（已清理））。此外，SCOPS 和本院的决定均未对认定拟议事业不具有国家重要性的理由保持沉默。在此，所有先前的决定共同表明，SCOPS 和本办公室审查了所提交的证据，并认定其不足以证明申请人的事业具有国家重要性，因为该证据未表明其拟议的调解与调停服务能够充分延伸至其客户之外，从而更广泛地影响替代性争议解决领域，也未表明其具有雇用美国工人的重大潜力或为美国带来其他重大积极经济影响。