JUL082024_07B5203 · 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：31415482 日期：2024年7月8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）

申请人是冲突解决专家，寻求以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，以及该分类所附工作要求国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人值得在符合国家利益的情况下行使对工作要求的自由裁量豁免。申请人对该决定提出上诉，我们予以驳回。申请人负有举证责任，须以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格。该法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立NIW资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明符合EB-2分类资格，其随后必须证明其值得“ 在符合国家利益的情况下 ”对工作要求行使自由裁量豁免。该法第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NIW申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项批准NIW，如果申请人证明：

- 拟议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议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

是否批准或拒绝NIW的纯粹自由裁量决定完全由USCIS作出。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入四个美国巡回上诉法院，认定USCIS批准或拒绝NIW的决定属自由裁量性质）。

重新开案动议基于有书证支持的新事实，复议动议基于法律或政策适用错误。重新开案动议的要求载于8 C.F.R. § 103.5(a)(2)，复议动议的要求载于8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。如有正当理由，我们可批准满足这些要求的请求，然后作出新的资格认定。

二、分析

此处的问题是申请人是否：（1）提交了有书证支持的新事实以支持重新开案，以及（2）证明我们在驳回其上诉时错误适用了法律或USCIS政策。

申请人在本动议中必须首先克服的事项，限于我们最近一次决定（即对其上诉的决定）中所讨论的问题。动议必须首先克服最近一次决定的一般依据在于8 C.F.R. § 103.5(a)(1)-(3)的规定，其中反复提及基础决定或最新决定，限制在最近一次决定后提出动议的时间，并提及管辖权属于作出最新决定的实体。这表明任何动议必须首先处理并克服最近一次不利决定，然后提出方的论点才可转向先前申请、上诉或动议提交中产生的任何问题。

在我们的上诉驳回决定中，我们仅提供了与Dhanasar第一项要件中国家重要性要素相关的分析。在此过程中，我们讨论了一位法官的推荐信，该信描述了申请人的技能和能力，但我们指出这些特质更适合在Dhanasar其他要求下考虑，而非第一项要件。我们还考虑了申请人的拟议事业及其潜在预期影响。然而，我们认定申请人未能证明其拟议事业——主要在拥有和经营调解与和解业务——如何对领域产生重大影响并达到国家重要性水平。

最后，我们讨论了拟议事业的商业计划。我们指出，预测销售额未能证明对区域或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。我们进一步评估了拟议事业的就业创造预测，认定申请人未能证明此类未来人员配置水平将为其指定的区域提供实质性经济利益，也未能证明其将在与国家重要性相称的水平上为更广泛的美国经济提供实质性经济利益。

在本动议中，申请人必须首先处理我们最近一次决定中的上述各个方面，并提交有证据支持的新事实，证明其已克服我们对每个问题作出不利裁决的依据，或者其必须证明我们的分析存在错误。

在上诉中，申请人指出调解和争议解决减轻了美国司法系统的负担，并解释了该过程的其他积极方面，但她提供了相同的

论点，我们在驳回上诉时已予以考虑。她还指出拟议事业的商业计划，其中提供了大量与其向审理主任陈述或在上述书面论证意见中所述相同的理由。

关于申请人的就业创造主张，商业计划预测该事业将在五个运营年度内创造26个就业岗位。该计划还预测，在同一时间段内，美国调解服务行业将有约7,600名从业人员。

在动议中，申请人高度重视“ 潜在 ”一词，似乎偏离了其在Dhanasar中的预期用法，并声称她只需证明预期事业具有创造就业的潜力，无论这些数字的实质内容如何。虽然Dhanasar通篇以多种方式使用“ 潜在 ”一词，但它并未规定仅具有创造名义数量就业的潜力即为申请人必须满足的标准，以证明拟议事业具有国家重要性。首先，Dhanasar先例提供了与经济学相关的额外背景，要求事业具有“ 雇用美国工人的显著潜力或[具有]其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ”（Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890）（着重部分为原文所加）。尽管Dhanasar一般表明我们考虑拟议事业的“ 潜在预期影响 ”，但它并未将标准设定得如此之低，以至于仅具有产生某些微小积极经济利益的潜力就足以表明其具有国家重要性。此种解释将忽视我们上文着重强调的Dhanasar的描述性语言（即“ 显著的 ”和“ 实质性的 ”），并且将与事业须在国家或全球层面具有重要性的要求相悖，使“ 国家重要性 ”的先例要求变得毫无意义。我们不会按申请人提议的方式解释Dhanasar决定。

其次，事业的就业创造潜力充其量只是名义上的经济利益，远未达到Dhanasar所要求的证明事业具有国家重要性的程度。关于拟议事业的就业创造统计数据，申请人的就业主张（在7,600名从业人员的领域中创造26个就业岗位）导致拟议事业在该行业增加就业的潜力约为百分之一的三分之一。在此，申请人未解释其就业数字的相关性，以证明其具有雇用美国工人的显著潜力，符合Dhanasar决定。

申请人声称其最重要的观点未获注意，即诉诸司法。我们的上诉决定引用了申请人与此点相关的主张。申请人指出，拟议事业的目标之一是为无法诉诸司法系统的个人以及没有法律代理预算的中小型企业提供服务。当我们评估国家重要性时，相关问题不是外籍人士将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”，并寻求说明其实际拟议工作“ 潜在预期影响 ”的证据。见同上第889页。

申请人必须证明拟议事业将“ 对领域……产生更广泛的影响 ”（同上第893页）并具有“ 更广泛的影响 ”（同上第889页）。在动议中，申请人未解释提供调解服务——同时继续收取费用——将如何对调解领域产生广泛影响。动议还指出了该事业的其他方面

将有利于美国，包括：相较于联邦诉讼节省成本和时间、与诉讼相比具有灵活性、改善相关各方之间的关系，以及通过将可能的诉讼案件从法律系统中移除以提高生产力和效率。虽然这些预期目标值得称赞，但申请人并未证明它们单独或共同反映出拟议事业具有国家重要性。正如在Dhanasar裁决中，该外国国民的教学活动并未反映出它们会对该领域产生更广泛的影响一样，这些所列方面也同样存在不足。Id. at 893。

III. 结论

申请人未能证明我们应当重新开案或复议我们的决定。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。