JUL312024_10B5203 · 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：31474211 日期：2024年7月31日

对德克萨斯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）

申请人是一名律师，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给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2签证分类资格，但她未能确立国家利益豁免的资格。审理主任还在认定该动议不符合适用监管要求后，驳回了申请人随后针对该不利决定提出的合并重新开案和复议动议。

申请人现对其合并动议被驳回提出上诉。她称审理主任认定新事实和证据不足以重新开案和重新审查该否决存在错误，并重申其符合国家利益豁免资格。

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)。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)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

A. 动议要求

重新开案动议必须陈述新事实，并附有宣誓书或其他书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须确立：(1) 该决定基于对法律或美国公民及移民服务局（USCIS）政策的错误适用；以及 (2) 根据初次决定时的记录证据，该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。不符合适用要求的动议应予驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

B. 国家利益豁免

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2移民签证分类资格，即作为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。由于该分类要求个人获得美国雇主的工作offer，申请人还必须表明其值得对工作要求给予酌情豁免，从而对劳工证给予“符合国家利益”的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

虽然法规和相关条例均未定义“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）可作为酌情事项[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。

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。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国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将重点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于其教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，我们可评估如下因素：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得工作offer或取得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91. [2]

[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酌情性质）。

[2] 关于这三项要件的详细讨论，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

上诉的争议点在于，申请人是否已确立审理主任驳回其合并重新开案和复议动议存在错误。[3] 基于下述理由，我们认定该动议被适当驳回。

在否决申请人的表格 I-140，外籍工人申请（表格 I-140）时，审理主任指出，由于申请人提交的某些外文文件未附有完整的经认证英文翻译，因此不能作为证据予以考虑。审理主任还拒绝考虑2019年提交表格 I-140 之后创建的若干文件，大致指出申请人必须在提交时确立所寻求福利的资格，且此后不得为使申请符合USCIS要求而作出重大变更。审理主任评估了其余证据，指出其中包括同一文件的多份副本，并认定该证据不足以确立申请人在佛罗里达州创办

[4] 一家调解与调停公司 _____ 的拟议事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，以及权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证在其案件中有利于美国。

为支持其合并重新开案和复议动议，申请人提交了一份书面论证意见，附有部分先前提供的证据、一份专业计划和陈述（专业计划）、一份更新的商业计划，以及一份法律依据清单，涉及各种问题，包括动议要求、恢复驱逐、联邦民事诉讼规则、刑法、不可入境豁免、酌情救济和国家利益豁免标准。

申请人主张，与审理主任的认定相反，她已 “ 通过其拟议事业的重要性以及足以改善[美国]经济、改善[美国]工人工资和工作条件、医疗保健、经济适用住房、环境以及政府机构的影响——通过在替代性争议解决中使用其方法进行 intermediation——广泛地满足了国家重要性要求。 ” 她进一步声称其技能和能力 “ 具有国家重要性的价值 ”，并表示基于其职业的重要性、其外国资格以及美国的需求，本应授予国家利益豁免。申请人还称，审理主任认定她未处于有利地位以推进其拟议事业也存在错误，因为她已提供了其教育、专业资格、工作经验、奖项和执照的证据。作为动议中的新证据，

[3] 申请人未对基础表格 I-140，外籍工人申请被否决提出上诉。尽管其部分错误主张涉及表格 I-140 的否决，但该事项超出我们对审理主任驳回其后续动议的审查范围。

[4] 申请人表示，该项目将为其客户（例如，公共或私营公司和行业、个人、行政部门以及联邦和州政府）提供高效可靠解决问题所需的东西，这将有助于改善法律和商业关键状况、为经济取得优异成果、为美国社区提供最佳解决方案，并为资格不足的工人、儿童和社会项目提供特殊福利。她表示，她的项目将吸引希望解决冲突并通过现代系统（面对面或通过网络会议）寻找替代解决方案的客户、用户、投资者、实体和个人，美国将从她在不同情况下发挥领导作用并教导当事方不同解决问题方式的能力中受益。

申请人提供了一份专业计划和一份更新的商业计划，称她“在同一领域过去的成功记录可用于证明[美国]将从[她]可能带来潜在创造就业机会的贡献中受益。”她还引用了此前提交的来自前雇主、同事和企业主的推荐信，证明她享有卓越声誉和调解技能。最后，申请人主张，审理主任认定证据不足以表明在她案件中豁免工作邀请要求将有利于美国，这一认定有误，因为“[替代]解决方案对美国的国家安全和公共行政领域的竞争力具有重大影响”，并且她在该领域的“关键作用”表明她的工作是有用的且具有重大价值，即使假设其他合格的美国工人可用，也将有利于美国。

A. 重新开案动议

审理主任认定，申请人未能确立重新开案I-140表格否决决定的正当理由，因为她未提出有证据支持的充分新事实。在得出这一结论时，审理主任认定新证据未能证明申请人符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免标准。

关于该事业的国家重要性，审理主任考虑了申请人的专业计划及其更新的商业计划，但认定两者均不足以证明她符合这一要求。审理主任指出，根据Dhanasar，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS关注的是拟议事业的性质（申请人具体将做什么），而申请人的专业和商业计划提及了各种报告和统计数据以及与行业和职业相关的更广泛议题，而非她的具体工作。审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业的影响将超出她自己的公司及其员工和客户，在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响该领域、行业或经济。审理主任进一步解释称，虽然申请人的商业计划包含对其调解公司未来项目、销售额和人员配置水平的预测，但她未提供佐证证据以证明这些预测的依据，也未阐明这些预测将如何实现。因此，审理主任认定，申请人未能表明其作为调解员的工作将通过Dhanasar所设想的就业水平、商业活动、投资或相关税收，为该地区或其人口带来实质性的积极经济利益。审理主任得出结论，申请人提交的证据不足以证明向其客户提供服务将产生实质性的积极经济影响，或在与国家重要性相称的层面上影响调解领域或社会。

审理主任认可申请人的教育、培训、经验、专业资质和成就，但再次解释称，仅凭这些因素不足以证明她处于有利地位以推进该事业，且记录未显示她在调解领域的工作推动了该领域的进步、以某种方式影响了行业或职业、在更广泛社区中产生了积极讨论，或构成了成功或进步的记录。审理主任进一步指出，记录也未表明潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人对申请人的服务有任何兴趣，也未反映相关方对其工作的兴趣程度足以满足

Dhanasar的第二项标准。

审理主任还考虑了申请人关于其调解服务对美国潜在利益的陈述，但认定她未能表明其贡献存在紧迫的国家利益，或她的贡献具有如此价值，以至于即使其他合格的美国工人可用，总体上也将有利于国家。因此，审理主任得出结论，申请人不符合Dhanasar的第三项标准。

B. 复议动议

尽管申请人在其动议附带的书面论证意见中引用了行政和法院裁决，但她未解释这些裁决如何具体适用于其案件的事实和问题。审理主任认可申请人不同意其I-140表格被否决，但认定她未能证明该否决是基于对法律或USCIS政策的错误适用，或基于当时的记录证据该否决是错误的，从而值得复议。

C. 申请人的上诉主张

在上诉中，申请人引用了此前提供的文件和判例引注。她还提交了证据，证明在2023年8月至10月期间她完成了额外的调解培训并获得在佛罗里达州第五司法巡回区担任调解员的认证，以及在2021年、2022年和2023年她收到白宫的来信，感谢她就移民问题开展的外联工作以及她“有兴趣将[她的]时间和才能贡献给[本]政府”。

申请人首先主张，审理主任不当认定她在提交申请时不符合所寻求福利的资格。然而，我们注意到审理主任对申请人动议的决定并不包含此类认定。相反，审理主任仅表示，此前提供的关于申请人于2022年11月（即其提交I-140表格之后）注册公司的证据将不予考虑，且未就申请人在提交时的资格作出任何认定。5 因此，申请人的主张缺乏记录支持，我们无法对其进行有意义的处理，尤其是她未解释她在佛罗里达州注册公司这一事实如何对她的国家利益豁免资格具有实质性意义。

申请人还主张，审理主任认定她未提出新事实和证据以确立重新开案其被否决的I-140表格的正当理由，这一认定有误。然而，记录显示，审理主任解释了为何新证据（包括申请人的专业计划及其更新的商业计划）不足以证明她符合国家利益豁免标准，因而不足以推翻否决的依据。参见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）。由于申请人未指出审理主任对

5 在I-140表格否决决定中处理该证据时，审理主任同样表示“USCIS不能考虑[申请人]在提交I-140表格之后资格的任何证据”，但并未因此认定她在提交时不符合所寻求福利的资格。

新证据的分析或对其不足以推翻I-140表格否决理由的最终认定存在任何具体错误，她未能证明驳回其重新开案动议是不当的。

其次，申请人称审理主任未能认识到替代性解决方案代表了广泛适用的措施，各类企业均可 readily 采用，因此其拟议事业具有国家重要性，这一认定有误。然而，审理主任在I-140否决决定和动议决定中均解释称，在确定一项事业是否具有国家重要性时，我们关注的是个人拟从事的具体事业以及个人工作“ 潜在预期影响 ”的证据，而非行业、领域或职业的一般重要性。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，尽管我们认可替代性争议解决是一个重要领域，调解员提供有价值的服务以帮助预防和解决广泛的内外部冲突，但申请人未指出任何可能表明其具体事业在调解和仲裁领域具有预期广泛影响的证据。她在上诉中的一般性陈述，即其拟议事业“ 可以帮助缓解移民法院的案件积压 ”以及“ 替代性解决方案可以让申请人和组织在决策中拥有更大的控制感和参与感，从而产生更令人满意的结果，更好地解决相关方的根本利益和关切 ”，不足以证明其具体拟议事业具有所要求的国家重要性。

最后，申请人称审理主任认定她未能基于当时记录中的证据证明否决其I-140表格的决定是错误的，但未详细解释为何关于其拟议事业预期经济影响的信息不足，这一认定有误。她引用此前提供的推荐信作为证明性证据的例子，并声称审理主任未能将她成功的职业生涯视为其资格的重要方面。

然而，如上所述，审理主任确实解释了与国家级豁免标准相关的证据不足之处。6 此外，对于Dhanasar第一要件，我们不能给予推荐信重大权重，因为这些信件并未涉及申请人在佛罗里达州拟议的调解与调停项目。例如，来自巴西的两名公职人员证明申请人的情商、法律知识、经验、足智多谋以及作为律师和调解员的成就。申请人的前雇主和客户确认她在调解、调停和仲裁方面具有显著经验，并且她以远高于平均水平的迅捷和技术专长履行了作为律师的法律义务。尽管申请人的知识、技能和经验与Dhanasar框架的第二要件相关——该要件“ 将焦点从拟议事业转向外籍国民 ”——但它们不能证明申请人拟从事的事业是否具有必要的国家重要性。在此，没有任何一封信件指明或讨论申请人在美国预期事业中将从事的具体工作的性质。因此，它们不能证明申请人符合Dhanasar第一要件的资格，审理主任正确地认定复议动议未满足8 C.F.R. § 103.5(a)(3)下的监管要求。

6 我们注意到，只要USCIS对申请给予理性考量并作出充分认定，就不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，USCIS也无必要回应申请人提交的每一份证据。Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)。

我们注意到上诉时提交了额外证据。然而，无论是申请人在佛罗里达州担任调解员的认证，还是她与白宫之间关于无关主题的通信往来，均不足以表明其具体事业具有国家重要性。

总之，申请人未提供充分信息和证据以证明其事业的预期影响达到国家重要性的水平。具体而言，她未表明其拟议的调停与调解服务将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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。她也未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他重大积极经济影响。Id. at 890。因此，申请人未能确立其拟议工作满足Dhanasar框架的第一要件。

由于仅基于此理由她即不符合国家利益豁免资格，我们此时无需处理其事业是否满足Dhanasar第一要件中“实质价值”要求的问题。我们同样拒绝触及并在此保留申请人关于其在第二和第三要件下资格的上诉论点，因为此时评估她在这些要件下的资格不会改变结果。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其为支持重新开案动议而提交的额外证据确立了足以 warrant 重新开案程序的新事实，她也未表明其I-140表格的否决在法律或USCIS政策上存在错误，或基于当时记录中的证据在其他方面不正确。因此，审理主任正确地认定申请人的合并重新开案与复议动议未满足8 C.F.R. § 103.5(a)(2)-(3)的监管要求。

裁定：上诉被驳回。