FEB272024_02B5203 · 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：29714222 日期：2024年2月27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）

申请人是一名计算机化切割的运营经理，寻求以科学、艺术或商业领域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。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。我们驳回了随后的上诉，认定申请人未能证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，并同意审理主任的意见，即记录未表明其符合所请求的国家利益豁免的资格。现本事项再次以合并的重新开案和复议动议的形式提交至我们面前。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经审查，我们将驳回该等动议。

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)。重申先前陈述的事实或重新提交先前提供的证据不构成“ 新的事实 ”。

复议动议必须证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于决定时诉讼记录中的证据是错误的。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，我们对这些合并动议的分析仅限于以下内容：

（1）申请人是否证明驳回上诉是基于对法律或政策的错误适用；或（2）申请人是否提出有证据支持的新事实，表明有正当理由重新开启我们的上诉决定。我们可批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。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）。基于与重新审理申请和基于新发现证据的新审判动议相同的理由，移民程序的重新开案或复议动议不受青睐。参见 INS v. Doherty, 502 U.S. 314, 323 (1992)（引用 INS v. Abudu, 485 U.S. 94 (1988)）。寻求重新开启程序的当事人负有“ 沉重负担 ”。参见 INS v. Abudu, 485 U.S. 第110页。

二、分析

申请人提议继续在德克萨斯州为I I担任计算机化切割的运营经理。如上所述，审理主任否决了本申请的批准。审理主任认定申请人未满足 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 所阐述的分析框架的三个要件。我们驳回了上诉，维持审理主任关于申请人未满足 Dhanasar 第一要件的认定，并保留对第二和第三要件的论证。1 我们还认定申请人未表明符合 underlying EB-2 分类作为特殊能力个人的资格。我们以引用方式纳入先前的决定，并将仅在处理申请人在动议中提出的主张所必需时重复某些事实和证据。

在动议中，申请人质疑我们先前决定的正确性，主张我们在评估申请人特殊能力的证据及其拟议事业的国家重要性时，错误地施加了“ 不正确且更严格 ”的证明标准。申请人坚持认为其符合科学、艺术或商业领域特殊能力个人的分类资格，并满足 Dhanasar 的国家利益豁免要求。申请人在其动议书面论证意见中提交了新证据，以表明其符合 underlying EB-2 分类的资格并证明其拟议事业的国家重要性。

A. 重新开案动议

关于 underlying EB-2 分类，申请人在初始申请中主张其是特殊能力个人，依据是满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下全部六项证据标准。在我们的上诉决定中，我们认定申请人满足六项标准中的两项：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 下的学术记录，以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 下在其职业中至少十年的全职经验。由于申请人未通过满足三项标准来满足初始证据标准，我们认定其不是特殊能力个人。2

1 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出“ 纯粹咨询性认定 ”以及对最终决定不必要的决定）。
2 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。如果申请人做到这一点，我们将随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识程度。USCIS 已

在动议中，申请人主张我们在决定中犯错，声称其满足另外四项标准，并提交新证据支持其主张，包括其补充先前提供的个人陈述的新陈述；与 Linux 认证相关的新闻文章；电气与电子工程师协会（IEEE）的章程和细则；以及一篇关于雪城大学教职员工获得 IEEE 会士认可的文章。我们认定我们的决定正确判定申请人不满足特殊能力个人分类的初始证据要求，且其在动议中未能推翻该认定。

从事该专业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

记录包括表明申请人已被“ 认可为 ”认证初级 Linux 操作员的文件。在我们的上诉决定中，我们认定：“ 尽管记录包括关于 Linux 计算机操作系统及其用途的一些基本信息，但并未表明此认证是进入申请人职业所必需的，或是专门为该职业量身定制的。 ”在动议中，申请人不同意我们对所提交证据的分析，主张我们对证据的驳回“ 超出了 8 C.F.R. 第 204.5(k)(3)(ii)(C) 条所确立的规定，该条规定申请人必须证明拥有‘ [a] 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证。’ ”（强调省略）。其主张“ [申请人]作为 [j]unior Linux [o]perator 的认证与其职业相关，符合 [信息技术] 法规和标准 ”，并“ 验证了 [申请人] 能够在命令行上执行维护任务、安装和配置运行 Linux 开源操作系统的计算机以及配置基本网络。 ”

申请人依赖新证据，包括其补充陈述和与 Linux 认证相关的新闻文章。在其补充陈述中，其解释：“ 计算机化切割和金属结构制造运营经理的角色在多个方面与 [信息技术] 相关联，特别是在严重依赖技术和自动化的现代制造环境中。 ”其指出信息技术知识对于工作设备的使用和维护至关重要。新闻文章描述了最佳 Linux 认证以及 Linux 认证对雇主的相关性。虽然 Linux 认证可能对某些信息技术职业有价值，但申请人未表明此类认证是针对其特定职业的。

申请人还依赖记录中的证据，[已隐去] 计算机信息系统副教授的意见以及来自 [已隐去] 的信函，[已隐去] 意见表明申请人是认证初级 Linux 操作员，并提供了 Linux 的简要解释。在其对 Linux 的解释中，[已隐去] 指出，“ Linux 是驱动流行的 Android 平台的操作系统 ”，其用于“ 运行桌面、服务器和嵌入式系统 ”，并且“ 通过 Linux 系统管理的一些服务包括处理、应用

此前已确认两部分审理方法在特殊能力个人情形下的适用性。见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先清点证据，然后，如果证据满足所需标准数量，再在最终实质审查的背景下予以考量）；另见 6 USCIS Policy Manual F.5(8)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

调度、基本外围设备和文件系统。”来自I I的信函列明了申请人的工作职责，其中一些包括为计算机数控设备进行编程和管理软件。证据提供了关于Linux系统和认证的信息，并且申请人的部分工作职责包括使用信息技术；然而，证据并未显示初级Linux操作员认证是针对申请人作为计算机切割运营经理的职业。

随复议动议提交的文件，结合案卷中的证据一并考量，不足以推翻我们此前的裁定，即申请人未就该标准确立资格。

证明该[非公民]曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

在我们的上诉决定中，我们认定，申请人前雇主的一封信函称申请人在其职位上“月薪将达3500美元”，不足以显示其薪资或服务报酬。我们还认定，一份关于信息技术平均薪资的报告不足以显示“用于比较以确定其薪资体现特殊能力的依据”，因为该报告似乎未包含申请人的职业，且报告称薪资数字合并了许多不同职位。

在上诉中，申请人依据其新的补充陈述主张我们对比较报告的分析有误。他主张，由于补充陈述表明其作为I I计算机切割运营经理的工作“与”信息技术“相关联”，“尤其是在严重依赖技术和自动化的现代制造环境中”，案卷中描述信息技术薪资的报告应被用作其薪资的比较依据。然而，申请人在复议动议中提交的新补充陈述并未推翻我们决定的基础。申请人的补充陈述未显示其工作薪资或其他报酬。此外，申请人关于其工作“与”信息技术“相关联”的陈述，并未显示最初提交的报告中所含薪资信息为其职业薪资比较提供了充分依据。

因此，申请人的补充陈述并未推翻申请人未满足该标准的理由。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

在我们的上诉决定中，我们认定案卷未证明IEEE这一组织符合专业协会的资格。在复议动议中，申请人提交了新证据，包括一篇关于雪城大学教职员工获得IEEE会士认可的文章，以及IEEE的章程与细则。IEEE细则第1-104.4条规定，取得IEEE“会员”资格的基础是教育或工作经验，或两者兼有。如我们此前的决定所述，“8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将‘专业’定义为‘任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。’”IEEE的细则表明，“会员”资格基于教育或工作经验，或两者兼有，而非最低要求美国学士学位或其外国同等学历。因此，IEEE不符合法规下“专业”协会的定义，而该标准要求如此。在复议动议中提交的新证据未显示足以推翻上诉决定基础的新事实。

“ 专业 ” 协会的定义，而该标准要求如此。在复议动议中提交的新证据未显示足以推翻上诉决定基础的新事实。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

我们在上诉决定中认定，申请人前雇主的推荐信未显示其 “ 对行业或领域的重大贡献 ” 。申请人不同意我们对证据的分析，主张：“ 这些信函由该领域受尊敬的专业人士和组织撰写，这为[申请人]的主张增添了可信度。此外，法规并未规定何为 ‘ 重大 ’ 贡献的可量化门槛，因此，这种认可可以以各种形式出现……[信函]作者已采取措施证明其成就和对行业的贡献。 ”

在复议动议中，申请人依据案卷中的证据，指出此前已考量过的推荐信的具体部分以支持其主张。这些部分及信函整体主要提及申请人对雇主及其项目的工作贡献，并宽泛地称其对行业和社区作出了贡献。例如，来自I I~-----~ of I I的信函称：“ [申请人]的重大贡献改变了我们的计算机数控部门。 ” 另一封来自I I I I of ~------~的信函称：“ [申请人]在参与大型建设项目后，为我们公司以及巴拿马公众的发展和福祉作出了重大贡献，保证了我们材料、金属结构和服务的质量。 ” 申请人强调的另一封信函也提供了关于申请人贡献的概括性陈述：“ 我们公司非常感谢[申请人]的协作，因为他在本项目开发中的知识和专长使我们获得了客户的正面评价，同时为公司的成长以及I I和I t'的经济和人口作出了贡献。 ”

在复议动议中，申请人未提交有书证支持的新事实。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。其重述此前陈述的事实并重新提交此前提供的推荐信，不构成 “ 新事实 ” 。因此，申请人未显示就该标准重新开案上诉决定的依据。

申请人未确立其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)中三项证据标准。因此，其未证明其作为特殊能力个人符合EB-2类别的资格。见8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)。

由于申请人未确立基础EB-2移民分类的资格，其不符合国家利益豁免的条件。然而，由于申请人的国家利益豁免资格是审理主任初始决定的唯一基础，且已在上诉中处理，我们将讨论申请人在复议动议中的主张。如下所述，我们认定我们正确裁定申请人未确立国家利益豁免的资格，且其未在复议动议中推翻该裁定。

在复议动议中，申请人坚持认为我们误解了其关于国家重要性的主张。他提供新的补充陈述，主张该陈述有助于解释其工作以及为何其作为I I计算机切割运营经理的工作具有国家重要性、推动经济增长、支持企业并促进就业创造。我们已审查并考量申请人支持其重新开案动议的补充陈述，但认定其不符合此类动议的提交标准。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。

在其补充陈述中，申请人描述了其与信息技术相关的工作职责及其从事工作的资格，包括数字电子计算；现代制造设备的软件编程和管理；数据收集、存储、分析和安全；以及维护技术设备。他还在补充陈述中主张，其优化雇主生产的技术知识将有助于“ 国家的整体经济增长 ”。例如，他将其在“ 大型 ”和“ 知名 ”项目中使用信息技术为其拟议事业所做的工作，归为“ 促进建筑行业技术进步 ”，而这“ 对于在全球范围内保持竞争力并确保[美国]始终处于技术和创新前沿至关重要 ”。（强调省略）。他进一步宣称，其支持科学、技术、工程和数学（STEM）的承诺将有助于美国STEM劳动力的增长，并将“ 对维持技术进步和推动经济增长至关重要 ”。（强调省略）。

然而，申请人强调其技术知识以证明其拟从事工作的资格，这与Dhanasar第二项要件相关，该要件"将焦点从拟从事工作转移到外籍国民身上"。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题在于申请人拟从事的具体工作是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。为评估申请人的拟从事工作是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作"潜在预期影响"的证据。See id. at 889。

申请人进一步描述其与信息技术相关工作各方面情况的补充陈述，未能克服驳回上诉的理由以证明其国家重要性的主张。没有佐证文件支持的陈述证明力有限，不足以满足申请人的举证责任。See Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Assoc. Comm'r 1998)。在没有进一步证据的情况下，申请人笼统详述其工作如何与信息技术相关的补充陈述，不足以证明其主张，即其拟从事工作将"对经济、建筑业、技术与创新、重大项目、STEM劳动力以及国家竞争力和基础设施"作出贡献。结合记录中的证据考量，该陈述未能证明其拟从事工作超越其雇主及其客户的范围，以与国家重要性相称的程度影响其领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。除了一般性主张外，他未能证明其作为雇主计算机切割运营经理拟从事的工作提供了有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未能提供其拟从事工作与所主张结果之间足够直接的证据关联。

在动议中，申请人进一步主张，我们的上诉决定驳回了具有证明力的研究，称随申请提交的报告不支持申请人具体拟从事工作的重要性，而是显示了建筑业的重要性。他提交了补充陈述并强调记录中的文章和报告，以主张补充陈述中详述的工作职责显示了其工作潜在的经济和社会效益。他坚持认为，补充陈述中描述的工作与文章中描述的美国政府举措相一致，例如与COVID-19疫情后国家经济复苏相关的举措。他强调，其专业经验和知识不仅有助于这些举措，还将帮助建筑业克服其熟练劳动力短缺问题。

然而，申请人的补充陈述结合记录中的文章和报告考量，未能提供证明申请人国家重要性主张的新事实。补充陈述进一步描述了申请人关于计算机切割的技术知识以及其为雇主参与的建筑工程项目的笼统主张，即其工作对建筑业具有经济和技术重要性。正如我们在上诉决定中指出的，记录中的文章和报告并未聚焦于申请人的具体拟从事工作，而是聚焦于政府举措以及技术和建筑业的重要性。

在动议中提交申请人的补充陈述未能确立足以克服我们先前裁定的新事实，即申请人未能确立其拟从事工作的国家重要性以符合国家利益豁免资格。因此，我们将驳回重新开案动议。

B. 复议动议

在动议中，申请人质疑我们先前决定的正确性。他主张我们误解了其国家重要性的主张，且在我们对国家重要性的分析中，我们适用了比优势证据标准更严格的标准。他还主张我们未考虑Dhanasar先例决定，从而犯错并滥用自由裁量权。

在我们对申请人拟从事工作国家重要性的讨论中，我们的上诉决定指出："申请人聚焦于建筑业对美国经济的重要性，并指出其工作'与3D打印技术向太空探索的发展相关，两者都是国家关注的重要领域。'"在承认建筑业的经济效益和重要性的同时，我们认定申请人未能证明其为雇主所做的工作将"对该行业产生更广泛的影响或对该地区或国家产生重大积极经济效应"。我们进一步认定："证据不支持其拟从事工作对该特定领域或太空探索的潜在预期影响。"我们的决定指出："Dhanasar框架第一项要件的焦点是申请人的具体工作，而非其所在的整个行业或领域。"

在其动议书面论证意见中，申请人不同意我们对证据的评估，主要重述其在上诉中提出的相同主张，并强调我们在先前上诉决定中已处理的证据。

决定。其动议书面论证意见主张记录中的证据显示了其拟从事工作的国家重要性，并重新引用了其上诉书面论证意见中引用的证据。两份书面论证意见均引用了其初始个人陈述、专业意见以及与政府举措和建筑及信息技术领域相关的报告和文章中的相同长篇段落。例如，在动议中，他主张其初始个人陈述解释了"其当前和预期职位的范围，以说明其打算工作的身份。"他重新引用其在上诉书面论证意见中引用的个人陈述中的相同长篇段落，主张其个人陈述显示了其工作的国家重要性。同样，他重述文章和报告的摘录，以表明其拟从事工作的预期潜力与国家举措相一致，并将对信息技术和建筑领域作出贡献。虽然申请人不同意我们对证据的分析，但他未指出任何法律或政策适用错误。

申请人也不同意我们对专业意见的分析。我们的上诉决定解释称，这些意见没有聚焦于申请人的拟从事工作，而是"宽泛地论述信息技术在建筑业中的使用，并提及与拟从事工作不直接相关的技术。"他主张这些意见有助于确立申请人拟从事工作的可信度和国家重要性，特别是对于可能不具备"该领域技术知识或经验"的人，并重述了其在上诉书面论证意见中也包含的意见摘录。这些摘录笼统描述了信息技术对建筑业的重要性及其积极经济效应。申请人通过重述以下内容重申其上诉论点："……[申请人]在美国建筑业中使用信息技术的专业知识可以带来效率、准确性和安全性的显著提升，使其成为该领域日益相关和有价值的工具。"（强调省略）。他主张这些意见对信息技术在建筑业中使用的宽泛讨论"通常可以对拟从事工作产生重大影响。"同样，虽然申请人不同意我们的认定，但他未指出任何法律或政策适用错误。

在动议中，申请人主张我们在评估证据时未考虑Dhanasar先例决定。他强调，与Dhanasar博士一样，他"提交了两份……来自学术界和工业界担任高级职位的专家的具有证明力的意见，描述了其拟从事工作的重要性，以及更广泛地，其工作对美国的益处。此外，[他]提交了具有证明力的研究以支持[申请人]的主张。"此外，申请人引用Dhanasar并强调Dhanasar博士的拟从事工作是继续其作为研究员的工作，主张其继续作为雇主计算机切割运营经理工作的意图"在我国具有深远影响，以与国家重要性相称的程度更广泛地影响建筑业。"

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明所主张的事项"更有可能"或"可能"为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否满足优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，我们适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

此外，申请人未解释其作为雇主计算机切割业务经理的工作与Dhanasar博士作为学术研究人员的工作如何相比，后者因其工作获得了政府机构的资助。申请人声称其继续担任雇主计算机切割业务经理将为建筑业和美国带来利益，但这一主张未通过独立和客观的证据得到证明。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为建筑业带来利益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在复议动议中，申请人未证明我方先前的决定是基于作出决定时对法律或政策的错误适用。申请人在当前动议中的主张仅是对我方在先前决定中已审议过的事实和问题重新争辩。参见例如Matter of O-S-G-, 24 I&N Dec. 56, 58 (BIA 2006)（“复议动议并非当事人实质上提交与上诉时相同的书面论证意见并笼统指称先前委员会决定存在错误以寻求复议的程序”）。

复议动议的目的是表明最近一次先前决定存在错误。申请人的复议动议不符合这一标准。我方在早先决定中已处理了申请人先前的论点，申请人重复相同论点并未表明复议的正当理由。复议动议将被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

11. 结论

申请人未证明我方驳回上诉是基于对法律或政策的错误适用而需要复议我方决定；也未证明有证据支持的新事实表明有正当理由重新开案我方上诉决定。我方维持先前的裁定，即申请人未证明符合所涉EB-2分类的资格，未证明符合Dhanasar分析框架第一项条件的资格，因此不符合国家利益豁免的资格且不应获得该豁免。虽然申请人在动议中还主张其符合Dhanasar第二项和第三项条件，但我方将继续保留该问题。3

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。

3 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25-26。