JAN052023_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：21965241 日期：2023年1月5日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊才能、国家利益豁免）

申请人是一名业务发展经理，寻求第二优先移民分类，以及附属于该 EB-2 分类的职位offer要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心主任驳回了申请，我们驳回了随后的上诉。现本事项以合并的重新开案和复议动议的形式提交至我们面前。申请人继续主张其符合国家利益豁免的资格。申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经审查，我们将驳回合并的重新开案和复议动议。

一、法律

复议动议必须 (1) 说明复议的理由，并证明该决定是基于对法律或美国公民及移民服务局（USCIS）政策的不正确适用，以及 (2) 证明该决定基于初次决定时诉讼记录中的证据是不正确的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。重新开案动议必须陈述新的事实，并由书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。

8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i) 的规定将我们重新开案或复议的权限限制在申请人已就该行动表明“ 正当理由 ”的情形。因此，为获得重新开案或复议，申请人不仅必须满足正式申请要求（例如提交正确填写并附有正确费用的 I-290B 表格，上诉或动议通知），还必须表明批准该动议的正当理由。我们不能批准不符合适用要求的动议。参见 8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

二、分析

根据规定，动议的范围限于“ 先前的决定 ”。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)。因此，我们通过引用并入我们先前的决定，并且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。

A. 复议动议

提交至我们面前的申请并未使申请人有权获得对申请被拒的复议。相反，复议动议涉及的是我们最近的决定。换言之，我们审查任何新论点，只要其涉及我们先前对申请人上诉的驳回。我们不能考虑对较早驳回的新异议，申请人也不能利用当前的申请在程序的先前阶段提出新的错误指控。

我们先前的决定讨论了拟议事业及支持证据，包括收入和创造就业的预测；行政命令；支持信，例如来自 的信件；以及来自 的咨询意见。申请人在动议中主张我们适用了高于优势证据标准的证明标准，并且未能审查所有证据。

在动议中，申请人请求将其证据与 Dhanasar 博士提交的证据进行比较。先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 包含一个用于审查国家利益豁免案件的分析框架，但并未强制要求甚至暗示需要对个别申请人和事业进行逐项比较。此外，对于 vastly different 领域的拟议事业如何能够以一对一的方式进行比较并不明显。虽然我们使用 Dhanasar 中规定的分析框架，但记录中仅包含申请人的证据、事实、事业领域和解释，而不包含 Dhanasar 博士的。

申请人主张网络安全问题是国家倡议的主题，因此其拟议事业具有国家重要性。然而，她未能提供拟议事业与任何国家倡议之间足够直接的联系。例如，虽然抵御网络攻击是国家倡议的主题，但申请人未解释她在单个公司网络安全销售部门内的具体事业如何成为国家倡议的主题。进一步说明，申请人未表明政府倡议资助其拟议事业，或她的雇主在特定倡议的公告和计划中被点名。因此，我们维持了主任的裁定，即拟议事业具有实质价值，但结论认为证据不支持拟议事业具有国家重要性的认定。

在动议中，申请人反复依赖网络安全领域的重要性及其在公司内的个人角色来满足 Dhanasar 第一项要素中的国家重要性要素。然而，正如我们所解释的，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 id. at 889。在其动议简报中，申请人始终强调其拟议事业对聘用其提供产品和服务的公司及客户的影响。推荐信和其他

1 当 USCIS 对申请提供有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

证据强调她的贡献；成功的先前业绩；她的角色对公司及客户的重要性；以及她在个别项目和销售中取得的成果。尽管如此，我们结论认为记录未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其雇主或其合作伙伴和客户之外。

正如我们先前指出的，主任的决定指出，经济影响分析（EIA）中讨论的潜在创造就业和经济利益涉及“ 超出[申请人]贡献的若干潜在和额外因素 ”。我们讨论了申请人的证据并认定，其未能充分显示其具体拟议事业的创造就业影响，或可归因于其工作的公司收入增长能够实质影响经济活动。我们解释称，“ 虽然申请人的五年销售预测表明其未来为客户开展的项目具有增长潜力，但并未证明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的‘ 实质性积极经济影响 ’ 水平。Id. at 890。 ”我们指出，“ EIA 未概述申请人在创建其五年销售预测时所使用的方法。 ”更简单地说，申请人对数字的计算提供的依据很少。她未充分解释她将如何实现此类收入水平，而这必然取决于申请人为其工作的公司、客户和项目的数量和规模等因素。就记录现状而言，这些预测似乎不过是愿望和猜测。

申请人随后将收入预测提供给一家经济分析咨询组织，该组织对其进行外推以确定其整体经济影响。创建 EIA 的个人表示，其结论基于申请人提供的文件。他未对申请人如何计算预测提供独立分析。由于 EIA 依赖申请人提供的数字，而未探究其依据或准确性，EIA 中提供的结论对拟议事业的实际影响提供的支持很少。虽然申请人可能强调此类证据的重要性和价值，但我们无需按照申请人所主张的方式赋予证据权重或可信度。正如我们所解释的，在没有关于可归因于其未来工作的预计美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人服务对美国区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. 由于我们质疑 EIA 假设的有效性，我们结论认为其未显示拟议事业的影响如何达到国家重要性的水平。

即使我们接受收入和创造就业预测具有可信度，申请人也未证明这些利益如何归于经济，而非归于交易中涉及的公司。申请人请求我们基于基本经济运作方式假设利益将以达到国家重要性水平的规模归于美国经济。然而，在没有更具体和详细证据的情况下，我们维持先前的结论，即申请人未证明其项目的影响如何可归因于其作为业务发展经理的角色，以致其拟议工作具有国家重要性。

在动议中，申请人就其拟议事业对创造就业的影响提供了相互矛盾的信息。她一方面称其工作“ 可能带来潜在的就业创造 ”，另一方面又称根据EIA，“ 我们可以说[申请人]已经创造了约473个新

就业岗位（直接和引致）。”综合来看，我们无法辨别申请人是否已经创造了就业岗位。尽管我们注意到她预计其事业将创造的就业岗位数量，但申请人未提供充分证据以证实其主张。例如，申请人未以佐证性细节支持其预测，例如她创造的岗位类型、岗位所在地以及岗位是临时还是永久。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，申请人未能表明我们先前的决定存在法律或政策错误，或该决定根据作出决定时的记录是不正确的。因此，该动议不符合复议动议的要求，必须予以驳回。

B. 重新开案动议

首先，我们注意到，重新开案移民程序的动议不受青睐，其原因与基于新发现证据的复审申请和重新审判动议不受青睐的原因相同。INS v. Doherty, 502 U.S. 314, 323, (1992)（引用INS v. Abudu, 485 U.S. 94, 108 (1988)）；另见Selimi v. Ashcroft, 360 F.3d 736, 739 (7th Cir. 2004)。在给予双方公平机会发展和陈述各自案件的前提下尽快结束程序，存在强烈的公共利益。INS v. Abudu, 485 at 107。

基于其裁量权，USCIS“在决定何时重新开案方面有一定余地”，并且“应有权采取限制性做法。”Id. at 108。过于随意地批准动议可能导致无休止的拖延，因为外国人不断产生新的事实以确立资格，这可能造成不必要地浪费时间处理申请请求。一般参见INS v. Abudu, 485 U.S. at 108。新的事实必须具有如此重要的意义，以至于“如果程序……被重新开案，连同所有随之而来的拖延，所提供的新证据将可能改变案件的结果。”Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)；另见Maatougui v. Holder, 738 F.3d 1230, 1239-40 (10th Cir. 2013)。因此，寻求重新开案程序的一方承担“沉重负担”。INS v. Abudu, 485 at 110。就当前动议而言，申请人未满足该负担。

在动议中，申请人提供了关于业务发展经理短缺、工作样本截图、工作说明书及其他个别项目文件、关于项目的电子邮件往来，以及关于近期网络攻击和威胁的出版物的证据。虽然申请人的工作样本和对项目的内部参与支持认定其角色对其公司和客户的重要性，但该证据不足以证明申请人的拟议事业如何具有国家重要性。如前所述，关于近期网络攻击和威胁的出版物强化了该行业和职业的价值和重要性，但不一定强化申请人具体拟议事业的重要性。此外，劳动力短缺和对业务发展经理的高需求并不支持认定申请人的拟议事业具有国家重要性，因为劳工证程序正是为解决这些问题而设计的。

为支持重新开案动议而提供的证据未能克服我们先前决定所依据的理由。因此，申请人未表明重新开案程序的正当理由。

III. 结论

申请人的复议动议未表明我们先前的决定是基于对法律或USCIS政策的不正确适用，或该决定根据作出决定时的证据是不正确的。此外，为支持重新开案动议而提供的证据未能克服我们先前决定所依据的理由。因此，基于上述理由，合并的重新开案和复议动议将被驳回。

命令：复议动议被驳回。

进一步命令：重新开案动议被驳回。