JUL012024_05B5203 · 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：30992905 日期：2024年7月1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）

申请人是一名工程师，将在电气工程和技术销售领域提供咨询服务，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准此项对所需职位邀请（因而对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。我们驳回了随后的上诉。现本事项基于合并的重新开案和复议动议提交至本办公室。

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，我们将驳回该动议。

审理主任认定申请人未满足Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)所确立框架的三项要件。我们驳回了上诉，维持审理主任关于Dhanasar第一项要件的认定，并对其他要件保留论证。我们还认定申请人已证明符合基础EB-2分类的资格，此问题审理主任在否决决定中未予处理。在动议中，申请人主张其符合国家利益豁免的Dhanasar要求。

A. 重新开案动议

重新开案动议必须陈述新的事实并有文件证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。我们对动议的审查仅限于审查我们最新的决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(ii)。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。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）。

在动议中，申请人主张“ AAO在关键事项上部分发布了套话式决定，因此本事项值得重新开案 ”。然而，经审查AAO决定，我们讨论了申请人的资格和经验，并具体引用和分析了商业计划、其个人陈述、政策指南和专家意见书。尽管申请人称我们发布了套话式决定，但其并未指明AAO未能考虑的具体内容，也未说明记录中如何包含克服我们决定中分析和认定的证据。因此，我们不认为申请人的主张——即AAO未作出详尽决定——有依据。

在动议中，申请人提交了补充文件，并主张这些新事实进一步详述了申请人商业计划中针对拟议事业所列的预测。如我们在上诉决定中所指出的，申请人的商业计划提供的数字未得到与申请人拟议事业相关的具体数据和分析的适当支持，也未充分证明所主张的重大积极经济影响。

经审查动议中提交的申请人商业计划更新文件，该信息重申了拟议业务第一年至第五年的销售预测，并表明公司销售将主要通过销售和营销方面的大量投资来实现。补充商业计划还指出，公司凭借其众多竞争优势，包括申请人的专业知识、合格人员、多元化营销策略和个性化方法，将每年实现收入。此外，文件表明申请人的公司到第五年末将雇用15名员工，这将扩大公司提供的服务并创造收入增长和盈利能力。更新后的商业计划概述了15名员工的聘用时间以及每个职位的职责。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上，第889页。在此，申请人未证明该业务将如何对领域产生重大影响并达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。记录未通过支持性文件表明，申请人经营咨询公司的事业如何充分超越其预期客户和员工，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响领域或美国经济。

尽管申请人称补充商业计划提供了关于销售和人员预测的进一步细节，但该信息似乎与原始商业计划相似，仅就这些预测如何制定提供了一般性陈述，但未提供关于具体拟议事业的充分信息。此外，申请人未证明其商业计划所主张的收入和就业预测——即使可信或合理——具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国提供重大积极经济影响。尽管商业计划预测第一年总销售额为200,200美元，到第五年为846,405美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对区域或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。同样，即使商业计划

声称到第五年末创造15个工作岗位，第五年工资支出总计571,236美元，但申请人未证明这些数字的相关性，也未表明此类未来人员配置水平将为其计划通过扩张计划重点关注的地区或更广泛的美国经济提供与国家重要性相称水平的重大经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力人口，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未表明，除了为其预期客户和员工提供的有限利益之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或它将提供重大积极经济影响。

B. 复议动议

复议动议必须确立我们先前的决定基于对法律或政策的错误适用，且根据决定时诉讼记录中的证据该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。我们对动议的审查仅限于审查我们最新的决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(ii)。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。

在动议中，申请人质疑我们先前决定的正确性，并主张我们剥夺了其正当程序。申请人主张其不知道决定中所述的不利信息，且当我们决定认定申请人的商业计划对雇用预测“ 没有依据 ”时，未获得反驳该信息的机会。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)的规定是，如果决定将对请愿人不利，且基于用户考虑但请愿人不知情的不利信息，则应在作出决定前告知请愿人这一事实并提供反驳该信息的机会。然而，关于申请人商业计划的结论并非在诉讼记录之外发现的不利信息。当申请人必须确立国家利益豁免的法定资格要求时，该法并未意图要求AAO对记录中发现的每一处缺陷都发出通知。申请人必须在提交移民签证申请时确立资格，并必须在整个审理过程中持续符合该福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

此外，尽管申请人称其不知道上诉决定中概述的缺陷，但其对审理主任拒绝意向通知（NOID）的回复似乎表明并非如此。在回复NOID时，申请人将NOID概述如下：

用户进一步主张，记录不足以证明[申请人]拟议事业的全国重要性。具体而言，其主张申请人在记录中未提交任何财务证明或其他证据，以解释和证明其拟议事业将如何发生并最终扩展至特定组织及其客户之外，从而对行业或领域产生更广泛的影响。其还主张申请人未能证明其拟议事业对特定领域或行业具有全国甚至全球影响。最后，其称申请人未证明其特定事业具有重大潜力

雇用美国工人，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。

因此，申请人已知悉USCIS要求提供证据以佐证关于拟议事业财务预测和全国重要性主张的说法。

在动议中，申请人还主张，我们要求提供证据证明拟议事业应能产生如此大量的就业，以致等同于对特定区域的重大经济影响，此举有误。申请人未引用我们上诉决定中任何要求申请人同时确立对美国两类利益的段落。然而，记录显示申请人确实以创造就业和对领域的更广泛影响两者作为其国家利益豁免主张的依据进行了论证。

关于创造就业，申请人主张证据只需显示该事业具有雇用美国工人的重大潜力，而非其将产生如此程度的就业以致移民局认定其带来重大积极经济利益。在此，申请人似乎主张雇用美国工人的可能性应被视为强有力的积极因素，无论由此雇用的工人数量多少。但Dhanasar并未指出雇用美国工人的意图可推定显示拟议事业的全国重要性。相反，其提及“ [a]n endeavor that has significant potential to employ U.S. workers or has other substantial positive economic effects. ”（具有雇用美国工人重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业。）Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。该表述显示“ 雇用美国工人的重大潜力 ”是各类“ 重大积极经济影响 ”的一个示例。

在Dhanasar中，我们指出：

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 特殊能力 ”定义为在特定事业领域中“ 显著高于通常所遇水平的专业知识程度 ”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求约束；他们并不因其特殊能力而豁免。因此……特定申请人……不能仅通过证明其专业领域内显著高于通常所遇水平的专业知识程度而获得豁免资格。

Id. at 886 n.3。同样的逻辑适用于讨论特定个人对美国提供的潜在利益。根据法规，EB-2分类旨在适用于那些“ 将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉 ”的人。Act第203(b)(2)(A)条。但提供此种实质性预期利益的个人推定受法定工作邀请要求约束。

在上诉中，申请人称其公司雇用15人高于美国平均水平，因为IBISWorld行业报告显示美国电气工程服务行业每家公司平均雇员人数为7人。然而，该文章具有一般性，不涉及申请人及其拟议事业。申请人未解释IBISWorld报告中用于报告预测所研究的公司与申请人的拟议事业相似，以便进行此种比较。

在动议中，申请人还称我们的决定将申请人限定为“ 推销员 ”，而其实际上打算进行研究、推进技术并在美国和拉丁美洲之间转移最佳实践。然而，我们的上诉决定从未将申请人称为推销员。申请人还主张，我们称申请人并非拟在电气工程领域进行研究或推进技术，而是作为顾问和销售工程师帮助企业升级或更换电气机械，此举有误。其称其个人陈述表明其将“ 通过研究、创新和安全努力制定行业标准，并将不断改进我的产品和流程，使客户和员工保持参与、受训和环保合规。 ”我们认可申请人关于制定行业标准的一般性陈述，但证据不足以证明申请人的特定工作将对其所服务的组织和客户之外产生影响，或证明其拟议工作将以其他方式对电气工程行业或倡议产生更广泛影响。例如，记录未确立申请人有计划引入可能传播给或为领域或行业内其他经营者所采用的新颖方法或技术，也未以其他方式阐明其将如何为我国电气工程服务的研究与开发作出贡献。

申请人还称，AAO称Dr. I I（_____的一位教授）就其国家利益豁免资格发表意见的专家意见信未充分解释申请人特定拟议事业的任何重大积极经济影响，此举有误。尽管Dr. I I指出申请人的拟议事业将“ 帮助为美国公民提供直接和间接就业，助力其支持工人的倡议 ”，但其未提供充分证据说明其如何得出此结论。在动议中，申请人主张Dr. I I“ 显然是指根据经济政策研究所提供的乘数计算的207.6个总间接就业，以及该事业运营至第5年时总计129,293美元的纳税额 ”，以及商业计划中的其他信息。然而，我们注意到商业计划部分内容缺乏清晰度，可能影响Dr. I I在其意见信中得出的结论。商业计划载有若干一般性陈述，缺乏佐证证据以确立其主张。申请人未反驳上诉决定中我们专门针对该信函的结论。复议动议并非当事方实质上提交与上诉时相同的书面论证意见并通过对先前决定泛泛指控错误而寻求复议的程序。Matter of O-S-G-, 24 I&N Dec. 56, 58 (BIA 2006)。

尽管申请人在重新开案动议中提交了额外证据，但申请人未确立资格。在复议动议中，申请人未确立我们先前的决定是基于我们作出决定时对法律或政策的错误适用。因此，我们将驳回该动议。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。