OCT012024_06B5203 · 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：33948593 日期：2024年10月1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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，以及对此分类所附工作要求获得国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2移民分类资格，或申请人有资格获得所请求的国家利益豁免。审理主任驳回了随后提交的合并重新开案动议和复议动议，认定尽管合并动议证明了申请人符合基础EB-2移民分类的资格，但他未能证明有资格获得所请求的国家利益豁免。申请人现依据8 C.F.R. § § 103.3和103.5(a)(6)对审理主任驳回合并动议提出上诉。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项[1]批准国家利益豁免，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。

同上。

重新开案动议必须陈述新事实，并由宣誓书或其他书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)；另见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）。复议动议必须证明先前决定基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于决定时程序记录中的证据是错误的。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)。

二、分析

作为初步事项，我们强调本上诉涉及审理主任2024年4月驳回申请人的合并重新开案和复议动议。[2] 在审理主任的驳回决定中，他们认定，尽管申请人在动议中证明了符合所请求EB-2移民分类的资格，但他未能证明有资格获得所请求的国家利益豁免。因此，我们面前的问题是审理主任基于该理由驳回合并动议是否有误。尽管2023年8月的决定不是本上诉的基础，但我们将引用该决定的部分内容，因为它有助于我们对审理主任驳回合并动议的决定进行审查。

在其2023年8月的决定中，审理主任认定申请人未能依据Dhanasar的三叉分析框架证明有资格获得国家利益豁免。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。具体而言，审理主任认定，尽管申请人经营一家专门为各类企业提供网络安全服务的IT咨询公司这一事业具有实质价值，但记录未能证明申请人的事业具有国家重要性，因为申请人未能表明其事业将对其领域产生超出对其潜在客户直接利益的更广泛影响，或产生Dhanasar所设想的实质性经济利益。此外，虽然审理主任认可申请人在其领域的经验，但他们仍认定记录未能证明他处于有利地位以推进其拟议事业。审理主任还认定申请人未能证明权衡之下豁免工作要求将有利于美国。

[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批准或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

[2] 见8 CFR § 103.5(a)(6)。

如前所述，在申请被否决后，申请人提交了合并重新开案动议和复议动议。在动议中，申请人提出了与其先前向审理主任提出的相同或类似的主张，声称其有资格获得国家利益豁免。他主要讨论了网络安全领域的重要性以及防范数据泄露的重要性，以及他在该领域的经验，但未针对审理主任决定中关于这些主张的结论作出回应。此外，他提交了前雇主的新的信函，证明他在该领域的经验。审理主任认定申请人证明了符合基础EB-2移民分类的资格，但未能证明有资格获得所请求的国家利益豁免。具体而言，审理主任指出，尽管合并动议证明了网络安全领域的重要性，但申请人未能证明其拟议事业的国家重要性、他处于有利地位以推进其事业，或权衡之下豁免工作要求将有利于美国。因此，由于新证据未能证明有资格获得国家利益豁免，且动议未能提供相关先例决定支持的复议理由以克服否决依据，审理主任驳回了合并动议。

在上诉中，申请人未对审理主任就合并动议作出不利决定的理由提出异议，而是宽泛地声称审理主任的否决有误。在此过程中，申请人未能具体指出审理主任最近驳回动议的决定（即本上诉所针对的决定）中的错误法律结论或事实陈述。提出上诉的目的是为受影响方提供救济手段，以纠正其认为先前程序决定中的错误法律结论或事实陈述。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。宽泛地声称审理主任作出了不当认定是不够的。提出法律问题时，应包含支持性权威依据；事实争议时，应讨论具体争议细节。Matter of Valencia，19 I&N Dec. 354, 355 (BIA 1986)。由于申请人未对审理主任最近的决定提出异议，这本身即构成驳回的依据。尽管如此，经重新审查，我们认定审理主任适当驳回了重新开案动议和复议动议。

在上诉中，申请人继续依赖网络安全和IT咨询领域的重要性，而非回应审理主任驳回的理由。例如，申请人主张“ IT咨询在防止网络攻击方面发挥着至关重要的作用 ”，以及“ IT咨询带来显著的经济和社会效益 ”。然而，申请人未回应审理主任的结论，即记录未能证明其具体事业如何具有国家重要性。此外，申请人依赖政府对中小型企业成功的关注来增强其拟议事业的国家重要性，但同样未能证明其事业的更广泛影响将如何超出其直接客户，从而以与国家重要性相称的程度影响该领域或小型企业。

申请人还宽泛地主张其事业将带来重大经济影响，但未回应审理主任此前作出的相反认定，也未证明这些认定存在错误。尽管Dhanasar案并未规定应雇用多少名美国工人，但申请人仍应证明其所主张的重大积极经济影响——例如通过人员配置水平或商业活动——将达到Dhanasar案所设想的国家重要性程度。虽然任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人未能证明该经济活动

直接源于其拟议事业，并将达到与国家重要性相称的程度。

我们认可申请人在上诉中关于其作为STEM专业人士受雇的主张。然而，如前所述，申请人未能证明其事业旨在推进STEM技术与研究，或具有广泛影响，而非仅仅通过在STEM行业内工作来提供其有限的专业服务。因此，这些主张不足以推翻审理主任驳回合并动议的决定。

关于Dhanasar案的第二项要件，申请人未直接回应审理主任的驳回，而是宽泛地称，根据记录中提交的证据，其处于有利于推进其事业的地位。同样，关于第三项要件，申请人未回应审理主任的驳回，而是侧重于网络安全领域的重要性，以证明总体而言豁免劳工证程序将是有益的。在此过程中，申请人依赖该领域的高需求和专业人员短缺；然而，此类合格工人短缺问题正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。因此，申请人未能证明这一所称的短缺如何表明豁免职位邀请要求将对美国有益。

申请人的重新开案动议与复议合并动议未能推翻审理主任拒绝的理由，因为提交的新证据未能证明其根据Dhanasar框架符合国家利益豁免资格，且复议动议未能指出审理主任决定中存在有相关判例法、法规或规章支持的法律或政策适用错误。因此，审理主任正确地驳回了其重新开案动议与复议合并动议。参见8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

III. 结论

基于上述理由，申请人未能证明审理主任在驳回重新开案动议或复议动议时存在错误。

裁定：上诉被驳回。