OCT052022_01B5203 · 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

案由：20813791 日期：2022年10月5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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名维护、装配和翻新工程师，寻求第二优先移民分类，作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员，并寻求豁免此EB-2分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定虽然申请人符合基础EB-2分类资格，但他未能证明拟议事业的national importance、他具备良好条件开展该事业，或豁免所需工作邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。我们驳回了随后的上诉，认定申请人未能推翻审理主任的认定。现本事项基于合并的重新开案和复议动议提交至我们面前。申请人继续主张他有资格获得国家利益豁免，并主张我们的决定有误。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第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

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)。复议动议必须(1)陈述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）政策的错误适用，以及(2)证明该决定基于初始决定时程序记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(i) 的法规将我们重新开案或复议的权限限于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提交要求（例如提交填写妥当的 I 2908 表，即上诉或动议通知，并附正确费用），还必须表明

批准动议的正当理由。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

作为初步事项，我们注意到根据规定，动议的范围限于“ 先前的决定 ”。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)。我们面前的问题是申请人是否提交了新的事实以支持重新开案，或是否证明我们驳回先前合并动议的决定是基于对法律或USCIS政策的错误适用。因此，我们通过引用纳入先前的决定，并仅在处理申请人在动议中的主张所需时重复某些事实和证据。

申请人在其动议书面论证意见中反复称“ NSC ”有误。我们假定该缩写指“ 内布拉斯加服务中心 ”。然而，如上所述，动议限于先前的决定，即我们对申请人上诉的驳回，而非内布拉斯加服务中心对申请的驳回。在动议中，申请人并未主张AAO在先前决定中有误。尽管如此，我们仅在其可能与我们对申请人上诉的先前驳回相关时考虑申请人关于NSC有误的论点。虽然我们可能不会逐一处理每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

A. 复议动议

如前所述，提交至我们面前的申请并不能使申请人有权获得对申请驳回的复议。相反，复议动议涉及我们最近的决定。因此，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提交的文件对程序先前阶段提出新的错误主张。

申请人主张NSC（AAO）错误适用法律、不当审查证据、适用了更高更严格的证明标准，以及在未考虑先例决定方面滥用自由裁量权。此外，申请人主张其提供的证据证明他有资格获得国家利益豁免。申请人主张他已证明拟议事业的影响超出其公司、合作伙伴和客户。他还主张拟议事业具有国家影响、具有雇用美国工人的重大潜力，并提供实质性的积极经济效应。为支持其论点，他引用了其商业计划、来自[已隐去]的咨询意见、工业与维护工程的好处、他将通过其工程业务提供的服务以及他的资格。我们简要讨论该证据并解释为何它不足以支持认定其拟议事业具有national importance。

首先，我们认定申请人严重依赖其个人和专业资格来证明其拟议事业的national importance。如我们在先前决定中所解释的，这不足以证明其拟议事业的national importance。具体而言，我们指出申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 890 (AAO 2016)

此外，申请人反复强调其将从事领域的重要性。如我们在先前决定中所解释的，在确定national importance时，相关问题不是个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们关注“外籍国民拟从事的具体事业”。参见同上，第889页。我们的先前决定表明我们考虑了申请人关于该领域重要性的论点和证据，但仍认定申请人的证据未能充分表明拟议事业的影响超出其公司、合作伙伴和客户，从而在其领域或更广泛的行业层面产生与national importance相称的影响。

申请人提及其在公司_____ ___中的投资水平，以及他预期其拟议事业将产生的影响。我们的先前决定表明我们具体考虑了申请人的商业计划，特别是收入和就业创造预测。申请人解释他使用市场分析来计算这些数字。然而，整体行业趋势和统计数据不足以说明申请人为其拟议事业提供的具体人员配置、工资和收入数字。这些预测表明申请人渴望为其公司实现特定目标；然而，实际数字似乎不过是猜测。如我们在先前决定中所指出的，申请人预计到2020年雇用七人，2021年至2024年雇用十四人。然而，申请人未解释这如何代表雇用美国工人的重大潜力，以致我们可以认定其拟议事业具有national importance。我们还提到了申请人的预期收入和工资支出；然而，如我们在先前决定中所指出的，不清楚申请人如何计算这些预测。虽然我们承认行业市场分析（包括增长预测），但我们不能认定这充分证实了申请人声称的预测。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。此外，并非所有商业活动都能对经济产生与national importance相称的影响。因此，即使申请人充分证实了其声称的预测，他仍需解释这些收入和工资数字如何表明拟议事业的national importance。

申请人反复依赖其商业计划，该计划强调申请人服务和资格的价值与优点。然而，这不足以证明拟议事业的national importance。例如，申请人服务的好处似乎取决于其他实体雇用他提供服务，这并不表明拟议事业将产生达到national importance水平的影响。此外，申请人在其商业计划中提到他打算教授和培训他人，从而在专业上发展并帮助该领域的其他人。然而，这些活动似乎影响的是他所教授和培训的个人，而非整个领域。如我们在先前决定中所指出的，我们认定Dhanasar博士的教学活动未达到具有national importance的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第893页。同样，我们也认定申请人对雇员的教授和培训不足以支持认定其拟议事业将影响该领域。

申请人提供了一封由 大学 制造与工程系的一位教授出具的咨询意见书。该意见书讨论了申请人是否符合国家利益豁免资格。关于拟议事业的国家重要性，I 讨论了工业与制造

维护对经济的重要性以及科学、技术、工程和数学（STEM）领域的人才短缺。然而，I 将STEM及申请人所在领域总体上的重要性与具体拟议事业的重要性混为一谈。

I还讨论了申请人通过l____所提供的服务带来的益处。尽管我们同意申请人的服务有益且具有价值，但这不足以证明此类服务的益处如何超越其公司、合作伙伴和客户，从而以与国家重要性相称的程度对其领域或行业产生更广泛的影响。尽管I 提到，由于申请人的维修和维护服务，申请人将使其他公司和行业更具生产力，但I 未提供充分的分析或细节来证明这一影响如何超越申请人的公司、合作伙伴和客户。最后，I 转而以申请人的资格和专业能力来确立拟议事业的国家重要性。然而，如前所述，申请人开展其拟议事业的资格并不能确立拟议事业的国家重要性。

作为裁量事项，我们可以将申请人为申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id. 在此，I 的意见主要侧重于与具体拟议事业的国家重要性无关的因素来支持其观点。因此，其意见不足以支持认定拟议事业超越申请人的公司、合作伙伴和客户，从而以与国家重要性相称的程度对其领域或行业产生更广泛的影响。

我们先前的决定反映了我方对有关工业维护和人才短缺的参考材料、总统对加强STEM领域教育的关注以及这些领域的统计数据和预测的考量。我们得出结论，这些材料支持审理主任关于拟议事业具有实质价值的认定。然而，这些文章和报告针对的是整个行业，而非具体的拟议事业。由于这些材料不包含对申请人具体拟议事业的分析，因此不能认定它们支持该事业具有国家重要性的结论。

关于申请人前同事出具的推荐信，我们得出结论，这些信件不支持认定申请人符合Dhanasar第一项要件。信件作者讨论了申请人为其雇主和客户取得的成果，以及申请人过去如何在各项项目中表现出色。然而，作者未充分解释申请人的表现或其取得的成果如何超越其雇主和具体相关方，从而对领域产生更广泛的影响。此外，作者赞扬了申请人的个人和专业资格，如前所述，这些属于Dhanasar框架的第二项要件。如上所述，我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交意见书并非资格的推定证据。Id. at 795. 在此，这些意见书未

充分讨论申请人的拟议事业或解释其为何具有国家重要性。因此，它们在本案中几乎没有证明价值。

申请人笼统地声称，在驳回申请人上诉时未考虑先例决定；然而，申请人未指出任何我们遗漏的具体先例决定。申请人提及了几项非先例决定，涉及被我们认定符合国家利益豁免资格的申请人。这些决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。我们认可申请人试图提供与所引用非先例决定中申请人所提供的类似证据。然而，这些先前的决定可能因诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。例如，在Matter of F-E-, ID# 46885 (AAO Mar. 20, 2017)中，我们认定拟议事业将对采矿领域产生更广泛的影响。同样，在Matter of T-U-O-A-, ID# 77945 (AAO Dec. 29, 2016)中，我们认定该申请人的工作影响将超越其雇主，使所有用户能够访问超级计算能力。因此，各个案件的具体事实与本案并不类似。与所引用非先例决定中的申请人不同，申请人未充分证明其拟议事业将对其领域产生更广泛的影响或超越其公司、合作伙伴和客户。

基于上述理由，申请人未能表明我方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再审申请和新审动议相同。INS v. Doherty, 502 U.S. 314, 323, (1992) (citing INS v. Abudu, 485 U.S. 94, 108 (1988)); see also 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自由度 ”，并且“ 应当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外国人不断提出新事实以确立资格，从而造成无休止的拖延，可能不必要地浪费时间处理申请请求。See generally INS v. Abudu, 485 U.S. at 108。新事实必须具有如此重要的意义，以至于“ 如果程序……重新开案，连同所有随之而来的拖延，所提供的新证据很可能改变案件的结果。 ”Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992); see also 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。

申请人提交了一份宣誓书、来自 的采购订单证据、银行对账单，证明tori l服务，以及l l来自l l的存款。即使我们接受该证据为可信，它似乎涉及申请人在美国开始商业活动，这更多

涉及申请人是否根据Dhanasar第二项要件处于推进其事业的有利地位，而非根据第一项要件涉及拟议事业的国家重要性。据推测，申请人提交该证据也是试图解决申请人职业声明和来自_____的一封信中未解决的不一致之处。然而，由于我们在先前的决定中已详细讨论了这些不一致之处，关于它们的额外证据不能被视为新的。

正如我们在先前的决定中所解释的：

[T]申请人的职业声明日期为2019年4月2日，声称申请人当时正在与_ I一家佛罗里达水泥公司合作，提供有关工业废油处置的自动化和环保实践。然而，来自 的信件日期为2020年7月31日，声称I I自“ 2020年7月31日至本日期 ”一直与 合作。此外，来自 的信件不是具有证明力的证据，因为它表明申请人被签约于I I写其信件的同一天为__工作，但未解释在该期间申请人如何能够如 I信件中所述将I I销售额“ 指数级 ”增长或将工厂停工“ 减少50% ”。

申请人在其宣誓书中主张， 与
_ 是同一实体。尽管这可能属实，但申请人并未就此提供独立、客观的证据。
即使我们假定这些名称指的是同一实体，这也不能解决记录中的不一致之处。

申请人在其宣誓书中解释称，他于2019年4月以其母语葡萄牙语撰写了一份陈述，后于2020年4月对其进行了更新并翻译成英文，但忘记将日期从2019年4月更新为2020年4月。然而，这一解释并不能解决我们在先前决定中讨论的不一致之处。首先也是最重要的是，申请人未提供任何证据来处理我们在l I函件中所指出的问题。此外，申请人似乎要么将其在上诉时提交的“ 专业声明 ”与随初次申请提交的“ 申请人信函 ”相混淆，要么是暗示二者为同一文件，其中一份是另一份的更新版本。

包含在初次申请中的“ 申请人信函 ”由一份未注明日期的葡萄牙语打印陈述组成，申请人在其上签名。“ 申请人信函 ”附有一份英文译文，译文底部有译员的签名，日期为2019年4月5日，并附有一项声明，称I !翻译了该文件。1 相比之下，“ 专业声明 ”似乎是在上诉时首次提交的文件，其日期为2019年4月2日，且似乎没有葡萄牙语原件，而是本身即为英文。

申请人解释称，当他为回应审理主任的补证要求而翻译并更新自己的陈述以供提交时，忘记将日期从2019年4月更新为2020年4月。
1 经动议，申请人提供了其“ 申请人信函 ”的新译文，由 于2021年10月
20日翻译。

（RFE）使此事进一步出现不一致之处。第一，申请人未注明日期的“ 申请人信函 ”已由I于2019年4月5日翻译，因此申请人无需自行将其陈述翻译成英文。第二，由于“ 申请人信函 ”未注明日期，这似乎否定了更新日期的必要性，因此不会导致申请人意外忘记更新日期。此外，如果申请人具备足够的双语能力自行翻译该文件，我们会质疑申请人为何一开始要用葡萄牙语而非英语撰写文件。

关于日期为2019年4月2日的“ 专业声明 ”，申请人未提供任何文件表明其附有葡萄牙语原件。此外，如前所述，该文件是在上诉时首次提交的，因此推定其为当时可获得的最新和当前陈述，否定了对其进行更新的必要性。2 因此，即使“ 专业声明 ”是申请人声称其未能更新日期的文件，这也不能解决其在上诉时首次出现以及记录中缺乏先前版本的问题。如果申请人意在解释“ 申请人信函 ”经更新并更名为“ 专业声明 ”，这也不能解决“ 申请人信函 ”未注明日期因而无需更改日期的事实。此外，“ 专业声明 ”的日期是2019年4月还是2020年4月，并不能解决申请人声称提供服务的时间早于l I函件所述此类服务开始时间这一不一致之处。

申请人还强调，其日期为2020年9月的商业计划中包含以下陈述： 最 prominent 供应商是I I一家位于 佛罗里达州的水泥制造商。3 据推测，他引用此信息是为了澄清其“ 专业声明 ”中提及的与I I的商业关系在2020年即已存在，以支持其关于只是忘记将日期从2019年4月更新为2020年4月的主张。然而，如上所述，申请人的宣誓书制造了更多不一致之处，而非解决我们在先前决定中已指出的不一致之处。此外，申请人在动议中称，其与 合作期间为2020年2月至2020年8月。如果申请人于2020年2月开始与 建立商业关系，这将与 函件中提供的信息相冲突。第二，如果申请人于2020年8月终止了与 的关系，则其2020年9月商业计划中称 是 供应商的陈述似乎不准确，因为使用现在时暗示当前存在关系。
此外，商业计划中称申请人的“ 最 prominent 供应商是I I 的陈述表明 I向申请人的公司供应水泥以开展其运营。换言之，似乎申请人是I I的客户之一。

2 如我们在先前决定中所解释的，申请人在上诉时主张，审理主任忽视了申请人的专业声明以及一封来自l I的信函，据称这些文件是为回应审理主任的补证要求（RFE）而提交的。申请人还在上诉时主张，这些信函应在拟议事业的国家重要性方面予以考虑。然而，如我们在先前决定中所解释的，“ 申请人的专业声明和来自的信函均未出现在2020年9月18日提交的原始RFE回复记录中，且这两份文件均未在申请人的RFE回复信函或所提交的商业计划中被引用。这些文件似乎是在上诉时作为先前RFE回复的副本提交的。 ”申请人未在动议中主张我们在此认定上有误。
3 申请人在其2020年9月对审理主任RFE的回复中提交了该商业计划。

客户。然而，在动议中，申请人暗示_____
_是申请人的客户，并已与申请人的公司签订维护工作合同，
由一份采购订单和包含来自_____
I存款的银行对账单为证。在其动议宣誓书中以及在上诉时提交的专业声明中，申请人
列出了其公司向l I提供的服务；然而，
该采购订单并未反映这些服务。相反，它仅说明_____就“一揽子检查”收取
57,200美元。根据所提供的证据，无法得出结论认为
I I或I I是申请人的客户。更重要的是，该采购
订单不能解决商业计划中暗示l I
向申请人供应水泥的陈述，也不能解决我们在先前
决定中指出的不一致之处。如我们在先前决定中所解释的，申请人必须以独立、客观的证据指出真相所在，以解决记录中的不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582,
591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致之处可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和
充分性。Id. 即使申请人已可信地证明I I是其公司的客户，且该公司
与申请人的公司签订了服务合同，这仍不能确立拟议事业的国家重要性，因为该商业关系似乎使相关各方受益，但并不能
对更广泛领域产生影响或达到国家重要性的水平。

最后，我们注意到申请人公司可能向l I工厂维护经理提交的工作提案或投标书。然而，该文件存在字体和间距
不一致之处，电子邮件地址以“@rgmail.com”而非“@gmail.com”结尾，以及含有非英语语言的文字。基于这些
不一致之处，我们质疑该文件是否代表真实的提案。即使申请人证明这是一份真实的提案，且
l!工厂维护经理已聘请申请人的公司提供服务，这也不能证明拟议事业的国家重要性，而是
涉及Dhanasar第二项要件。

因此，申请人未表明重新开案程序的正当理由。

III. 结论

基于上述理由，申请人的复议动议未表明我们的先前决定是基于对法律或USCIS政策的不正确适用，且为支持重新开案动议而提供的证据不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。