JUN282024_03B5203 · 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：31218727 日期：2024年6月28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）

申请人是一名律师兼投资顾问，寻求就业为基础的第三优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

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豁免所需的工作邀请以及因此豁免劳工证将符合国家利益。我们驳回了随后的上诉，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。此事现再次提交我们审议，涉及合并的重新开案和复议动议。

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，我们将驳回这些动议。

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)。我们将“ 新的事实 ”解释为与动议所提出的问题相关且此前未在程序中提交的事实，该程序包括原始申请。重申此前陈述的事实或重新提交此前提供的证据不构成“ 新的事实 ”。见同上。

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，且根据决定时程序记录中的证据该决定是错误的。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) 申请人是否证明上诉的驳回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。我们可以批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。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）。重新开案或复议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。见 INS v. Doherty, 502 U.S. 314, 323 (1992)（引用 INS v. Abudu, 485 U.S. 94 (1988)）。寻求重新开案程序的一方负有“ 沉重负担 ”。INS v. Abudu, 485 U.S. at 110。

二、分析

申请人提议在佛罗里达州建立一家投资咨询企业。如上所述，审理主任否决了该申请的批准。审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。我们认可审理主任的认定，并将我们对上诉的审查限于申请人是否符合国家利益豁免的资格。

关于国家利益豁免，审理主任认定申请人未满足 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 中所述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点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常不需要作出“ 纯粹咨询性的认定 ”以及对最终决定不必要的决定）。我们通过引用纳入此前的决定，并仅重复必要的事实和证据以处理申请人在动议中的主张。

A. 重新开案动议

在重新开案动议中，申请人提交了一份书面论证意见，附有此前随其申请和上诉书面论证意见提交的证据。然而，他未引入任何新证据，或任何有书面证据支持的新事实，以证明其拟议事业具有国家重要性。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，主张我们作出了“ 错误的结论 ”和“ 误解 ”了 Dhanasar。申请人坚持认为我们对他的拟议事业的理解有误，忽视了证据，并施加了超出 8 C.F.R. § 204.5 规定的“ 新颖的实质性要求 ”。

申请人主要对我们对教授意见的评估提出异议，主张我们“ 未能依法验证和权衡 ”这些意见，且这些意见表明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一要件下具有国家重要性。在我们关于国家重要性的讨论中，我们的上诉决定指出，

关于咨询意见信，在处理 Dhanasar 框架的第一要件时，两位教授均指出，申请人的拟议事业“ 影响了一个政府实体描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题。 ”具体而言，他们声称，根据2020年发布在 The White House.gov 上的信息，“ 关于双边贸易方案的讨论已深化，以期加强 ”美国与巴西之间的“ 经济伙伴关系 ”。然而，申请人有资格并可能在一个属于国家倡议主题的行业或部门中担任职位这一事实，本身并不足以确立特定事业的国家重要性。申请人仍必须证明其特定事业在该国家重要性领域中的潜在预期影响，而他未满足该举证责任。

申请人主张，“ [申请人]有资格在一个属于国家倡议主题的行业或部门中建立其拟议事业这一事实，符合确立特定事业国家重要性的要求。 ”（强调省略）。然而，我们不同意申请人对 Dhanasar 框架的评估。Dhanasar 第一要件的重点在于申请人特定事业的潜在预期影响，而非其工作的整个行业或领域。教授们关于美国与巴西之间国家对外贸易倡议的讨论，不足以证明申请人为其投资咨询企业而与外国巴西投资者合作的工作达到了国家重要性的水平。正如我们先前决定中指出的，“ 在一个属于国家倡议主题的行业中工作或建立企业，本身并不足以确立特定事业的国家重要性。 ”（强调添加）。相反，申请人必须证明其拟议事业的潜在预期影响，例如，这可能包括表明该事业对属于国家倡议主题的事项的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（指出第一要件的重点在于“ 外籍人士提议从事的特定事业 ”）。虽然意见指出申请人将在一个属于国家倡议主题的行业中工作，但它们未充分证明其事业对属于国家倡议主题的事项的潜在预期影响。

此外，申请人对我们的陈述提出异议，即证据未表明其企业将“ 在经济萧条地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为特定美国地区或其人口提供实质性经济利益。 ”他主张，我们的决定未遵循法律的平文，改变了 Dhanasar 中所述示例的措辞，从而创设了“ 越权义务 ”。根据 Dhanasar，他指出，如果一项事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”，则可显示国家重要性。Id. at 890。申请人主张，我们没有遵循 Dhanasar 的平文（其中未提及美国工人的数量），而是将“ 重大 ”一词转变为“ 仿佛必须雇用大量工人才能确立国家重要性 ”。在动议中，申请人指出其商业计划中的财务和人员预测，以表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力。

此外，他主张我们改变了Dhanasar的"法律建议"，即如果一项事业具有"重大经济影响，尤其是在经济萧条地区"，则该事业可能具有国家重要性。同上。他声称我们的陈述暗示"需要在经济萧条地区雇用大量劳动力"。（强调省略）。他还声称，我们将"建议"从事业具有"重大积极经济影响"改变为要求事业通过其就业水平或商业活动为经济萧条地区或人群提供"重大经济利益"。通过使用"利益"一词而非"影响"，他声称我们要求事业"必须已经对人群和地区产生了经济优势"，他声称这取代了Dhanasar的建议，即"拟议事业对经济萧条地区产生重大影响以产生积极效果"。在动议中，申请人再次指出其商业计划中的财务和人员预测，主张这些预测支持其陈述，即其拟议事业有潜力产生重大积极经济影响，尤其是在佛罗里达州的经济萧条地区。

申请人未能有说服力地证明我们的决定是基于对法律或政策的错误适用。我们相关的陈述是在回应和分析申请人关于其事业预期就业和财务预测及其潜在预期经济影响的主张的背景下作出的。我们处理了证据，包括商业计划中的财务和人员预测以及意见。我们强调的要点涉及申请人关于所称就业创造、潜在税收收入以及对经济萧条社区的经济利益的主张，这些要点属于Dhanasar的参数范围，因为它们与我们分析事业的潜在预期经济影响相关。

此外，正如我们在先前决定中明确指出的，相关陈述是"示例"，而非强制性要求，用以说明为何证据未能充分佐证意见中的主张，或未能充分证明事业具有Dhanasar所设想的"雇用美国工人"或"重大经济影响"的重大潜力。同上，第889-890页。虽然展示事业的全国重要性并不需要预定数量的潜在雇员，但在经济萧条地区雇用大量美国工人或通过就业水平或商业活动提供其他重大经济利益可能表明事业具有"重大积极经济影响"。在考虑所有这些因素和记录中的证据后，我们正确地得出结论，申请人未能充分证明其事业的潜在预期影响将达到国家重要性的水平。

最后，申请人坚持认为我们没有提及或考虑其上诉时提交的额外证据，该证据显示其企业正与外国投资者合作，在佛罗里达州一个经济萧条的城市投资建设经济适用住房。他还声称，我们在上诉时没有考虑澄清其投资咨询业务不限于房地产投资，而是其企业"跨多个行业运营……"的新证据。然而，与申请人的主张相反，我们的上诉决定确实处理了申请人在上诉时提交的新证据，具体指出了该证据并声明"我们不会在上诉时首次考虑此证据，因为它未在审理主任面前提交。"参见Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉时提交的新证据，因为"申请人在被拒之前已被告知所需证据并获得合理机会在记录中提供该证据"）。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项"更可能为真"或"可能为真"。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；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。

申请人未能证明我们先前的决定在发布时是基于对法律或政策的错误适用。因此，我们将驳回复议动议。

II. 结论

申请人未能证明我们驳回上诉是基于对法律或政策的错误适用而值得复议我们的决定；也未能证明有证据支持的新事实表明有正当理由重新开案我们的上诉决定。我们维持先前的裁定，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件确立资格，因此不符合国家利益豁免的资格，也不应获得该豁免。虽然他在动议中还主张其符合Dhanasar的第二和第三项要件，我们将继续保留该问题不作裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 第25-26页。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。