SEP152021_12B5203 · 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：19121033 日期：2021年9月15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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

我们驳回了随后的上诉，认定申请人未能根据先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)所述分析框架的第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。本案再次提交至我们面前，系基于合并的重新开案动议和复议动议。

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，我们将驳回该合并动议。

一、法律

重新开案动议基于新事实的书面证据，复议动议基于法律或政策适用错误。重新开案动议的要求规定于8 C.F.R. § 103.5(a)(2)，复议动议的要求规定于8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。对于满足上述要求并证明符合所请求移民福利资格的动议，我们可以予以批准。

二、分析

我们在上诉中认定，记录中的文件未能证明申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。我们将分别处理重新开案动议和复议动议的实质内容。

首先，我们的决定将拟议事业概述如下：

申请人表示她打算在佛罗里达州创办一家物理治疗企业，该企业“将在我们的诊所或患者家中执行所有类型的处方物理治疗”，并“还为55岁以上有平衡困难的群体提供防跌倒治疗”。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，并且“有望产生超越公司潜在患者、员工和团体课程参与者的利益”，一般而言是因为“医疗保健和物理治疗的重要性，加上该领域专业人士的短缺，以及有物理治疗问题的人群的过度支出”。

[T]申请人的商业计划预计“第一年将有14名员工”，包括物理治疗师、物理治疗助理和办公人员，并且“到第五年将增长至19名员工”。此外，该计划预计未来五年将支付789,000美元的联邦、州和工资税。1

A. 重新开案动议

重新开案动议必须陈述新事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)的规定并未界定何为“新”事实，也未照搬移民上诉委员会（委员会）在8 C.F.R. § 1003.2(c)(1)中对“新”的定义（该规定称，除非证据“在先前听证时无法获得且无法发现或提交”，否则重新开案动议不予批准）。与委员会规定不同，我们不要求“新事实”的证据必须是先前无法获得或无法发现的。相反，我们将“新事实”解释为与动议所提问题相关且先前未在本程序中提交的事实，本程序包括原始申请。重述先前已陈述的事实或重新提交先前已提供的证据不构成“新事实”。

我们在决定中认定，“申请人未能证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供Dhanasar所设想的对我国实质性的

1 申请人还提供了关于区域投入产出乘数（RIMS）的信息，并称“根据计算器，[她的]事业将在运营第一年创造13.5个就业岗位，到第五年增长至34个就业岗位”。

积极经济效应。 ”见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。
在重新开案动议中，申请人重新提交了一封来自~I--~ I !管理董事的信函，内容涉及她为申请人编制商业计划。申请人在动议中主张，该信函“ 将证实……如果考虑直接和间接就业，拟议事业将在I IFL[,]地区创造34个新就业岗位 ”。在我们作出决定时，记录中已包含该信函的副本（日期为2019年12月）以及商业计划。由于在我们作出决定时记录中已包含该文件，且由于我们在作出决定时已整体考虑记录，重新提交的文件在动议中不构成新事实。

其次，申请人为支持动议提交了一份七页的Invest in the USA网页打印件，标题为“ 目标就业区：为美国社区带来投资和机会 ”。尽管Invest in the USA文件未表明撰写时间，但它引用了“ 美国国土安全部发布的新规定[于]2019年11月21日生效[sic] ”。因此，该文件似乎是在2018年申请提交日期之后撰写的。申请人必须在提交非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资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得在申请人根据新的事实组合获得资格后的未来日期获批。见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。此外，即使该文件可能确立资格，它也未涉及申请人的事业或任何特定目标就业区。

相关地，申请人在其动议书面论证意见中主张，“ 申请人的事业将位于 1 FL。该地区被视为目标就业区。 ”该书面论证意见包括一张~ I佛罗里达州及其郊区地图的打印件。然而，该地图表明，大I O hie都市区仅某些区域被指定为“ TEA：单普查区高失业区（HUA） ”或“ TEA：与相邻普查区合并时的HUA ”，而该区域的很大一部分被指定为“ 非TEA ”。申请人引用该七页文件主张‘ I I FL[,]被视为经济萧条地区，贫困率为19.5%（2019年实际），即每5人中就有1人生活在贫困中，而全国为10.5%。该贫困率未考虑COVID-19的影响，该影响在2020年贫困率公布时可能对其产生重大影响。 ’2 然而，如上所述，该文件未涉及任何特定区域。具体而言，它未就I I是否被视为经济萧条、I I的贫困率是多少以及全国贫困率是多少发表意见。此外，如上所述，申请人在动议中提及始于2019年的COVID-19，涉及2018年提交时不存在的事实，因此，

2 具体而言，申请人引用了作为打印件提交在记录中的网页URL。我们审查了记录中的七页文件和实际网页。

可能无法确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249。

在动议中，申请人还提交了一篇网页文章的打印件，标题为._____ _.
I r，该文注明其写于“ 1"9 yeay ago ”（9年前）。该文章由 出版，它大体讨论了 大都市区的体育迷、I I体育赛事的出席情况以及佛罗里达州整体情况。该文章包含四句话的摘要，介绍“ 非营利信用咨询机构CredAbility周三发布的季度消费者困境指数 ”，并指出“ 在严峻的就业市场、紧缩的信贷、家庭预算约束、较低的净资产以及最显著的糟糕住房市场等综合因素方面，没有其他大都市区像l I那样压力重重。 ”该摘要还指出，“ 在排名前25的大都市区中，l .... • l不仅是财务上最困难的，而且它还是唯一一个处于‘ 紧急危机 ’最低档次的主要大都市区。 ”然而，该d I文章对这四句话的信用咨询机构季度指数的摘要，并未提供关于在申请人从事该事业期间 可能在经济上萧条到何种程度的当前信息。

此外，尽管Dhanasar指出事业“ 特别是在经济萧条地区 ”，但国家重要性的焦点在于该事业是否具有“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响 ”。Id. at 890。因此，I I是否经济萧条的问题，相对于该事业是否具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响而言是次要的。申请人在动议中未提交任何新证据以证明该事业是否具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响。因此，在没有更多证据的情况下，关于! l在“ 9年前 ”或更近的提交时是否经济萧条的证明价值极小。

申请人还在动议中提交了一份标题为"----------~~__的网页打印件。
该网页提供关于该地区的信息。如上所述，申请人必须在提交非移民签证申请时确立I I资格，并且必须在整个审理期间持续符合该福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。签证申请不得在申请人根据一套新的事实变得符合资格之后的未来日期获得批准。See Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249。申请人在动议中提及始于2019年的COVID-19，涉及2018年提交时并不存在的事实，因此不能确立资格。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(l); Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249。我们还行政认知到，该文件d I所涉及的地区是I I东南郊、位于佛罗里达州东海岸，而非l Ia suburb ofl I位于佛罗里达州西海岸的郊区，申请人居住于此并在其商业计划中表明她将在该处从事该事业。因此，即使该文件能够确立资格，它也未提出与该事业相关的新重大事实。

总之，申请人未在动议中提出可根据Dhanasar第一项要件确立资格的新事实。

B. 复议动议

复议动议必须确立我们的决定是基于对法律或政策的错误适用，并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)。我们在复议动议中不考虑新的事实或证据。

申请人未在动议中具体主张，根据决定时诉讼记录中的证据，我们的决定是基于对Dhanasar或任何其他法律或政策的错误适用。相反，申请人主张“ 复议动议是‘ 请求USCIS根据额外的法律论点、法律变更，或案件中可能被忽视的论点或方面重新审查其决定’ ”，引用Matter of Ramos, 23 I&N Dec. 336, 338 (BIA 2002)。申请人随后邀请我们根据投资移民项目（EB-5）的要求重新考虑我们的决定。See 8 C.F.R. § 204.6。

申请人不仅错误引用了Ramos，而且她在此情形下对其的依赖也是不当的。Ramos实际上指出，“ [在移民上诉委员会（Board）面前的]复议动议是‘ 请求Board根据额外的法律论点、法律变更，或案件中可能被忽视的论点或方面重新审查其决定。’ ”Ramos at 338（引用Matter o_f Cerna, 20 I&N Dec. 399,402 n.2 (BIA 1991)（引用Hurwitz, Motions Practice Before the Board o_f Immigration Appeals, 20 San Diego L. Rev. 79, 90 (1982)），aff'd, Cerna v. INS, 979 F.2d 212 (11th Cir. 1992)）。在Board面前的复议动议受8 C.F.R. § 1003.2(b)管辖，这与在行政上诉办公室或美国公民及移民服务局（USCIS）任何其他部门面前的复议动议不同，后者受8 C.F.R. § 103.5(a)(3)管辖（复议动议必须确立 underlying decision 是基于对法律或政策的错误适用，并且根据初始决定时记录中的证据，该决定是错误的）。Ramos并未表明其关于在Board面前复议动议的讨论适用于在USCIS面前的复议动议。

申请人并未指出 underlying decision 中对法律或政策的错误适用，而是建议我们应参照EB-5项目及其创造就业的要求，以指导解释Dhanasar中的措辞，该措辞表明具有雇用美国工人的重大潜力或提供其他实质性积极经济影响、特别是在经济萧条地区的拟议事业，可被理解为具有国家重要性。3 申请人未提供任何文件或引用任何政策或判例法表明这些不相关的移民项目具有类比性，或其条款意在结合解读。此外，申请人未提供任何支持来说明EB-5项目下获得资格所需的创造就业反映了拟议事业的国家重要性。她也未提供文件以确立EB-5项目中的目标就业区等同于Dhanasar下考虑的经济萧条地区。4 因此，我们认定在先前决定中未这样做并无错误，并拒绝在动议中这样做。

3 See 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)（要求EB-5投资者证明其新商业企业将为合格员工创造不少于10个全职岗位）。
4 8 C.F.R. § 204.6(e)将目标就业区定义为农村地区或失业率至少达到全国平均水平150%的地区。

申请人未提及任何其他可能在决定时诉讼记录中被错误适用的法律或政策。因此，我们确认我们的决定正确适用了Dhanasar，并且根据决定时记录中的证据、在优势证据标准下，该决定是正确的。

总之，申请人未在动议中确立我们的决定是基于对法律或政策的错误适用，并且根据决定时诉讼记录中的证据，该决定是错误的。由于我们将上诉决定限于对Dhanasar第一项要件的分析，且我们对该问题的结论具有决定性，我们无需处理申请人在动议中关于Dhanasar框架第二项和第三项要件的主张。

III. 结论

由于申请人未满足重新开案动议或复议动议的要求，我们确认先前的结论，即申请人未确立作为国家利益豁免的资格，或在酌处权上不符合该资格。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。