JUL022024_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：31108968 日期：2024年7月2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）

申请人是一名兽医，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者，作为替代，被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

为符合基础EB-2签证类别的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。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五年专业领域的逐步经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇专业水平的专门知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
申请人必须首先提交文件

满足六类证据中的至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需的专门知识程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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依据框架。Dhanasar指出，如果申请人证明以下各项，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项3授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将惠及美国。

同上。

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为特殊能力个人的移民分类资格。本办公室同意审理主任的认定，即申请人已证明其具有作为基于就业第二优先永久移民的分类资格，尽管基于不同理由。申请人于2006年在巴西获得了“Titulo de Medica Veterinaria”（兽医学位）。由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的全球教育教育数据库（EDGE）显示，在巴西认可高等教育机构获得的专业“Titulo de Medica Veterinaria”教育证书，等同于美国兽医医学第一专业学位。因此，申请人的巴西“Titulo de Medica Veterinaria”是等同于美国认可高等教育机构学士学位的外国同等学位。此外，申请人提供了其前雇主的信件，_____ I I和 I I表明她在其专业领域拥有至少五年学士后逐步经验，根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的规定等同于高级学位。

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

2 USCIS此前已确认此两部分审理方法在特殊能力外国人背景下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

3 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）的结论，即USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上是自由裁量的）。

待确定的剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。虽然本办公室不逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人的拟议事业是开设一家公司，为小动物提供移动兽医医疗服务，包括常规和紧急护理。申请人将担任总经理和首席兽医。该公司将提供广泛的医疗服务，如客户咨询、动物治疗、紧急护理、动物疫苗接种、医疗检查和样本采集。该公司将服务于佛罗里达州的_____个县，目标客户是工作时间长或不定时、因年龄、残疾或受伤而居家不出、拥有多只宠物、或拥有不习惯离开家的焦虑宠物的人士。申请人主张其公司将提供可及且负担得起的兽医服务，解决兽医短缺问题，创造就业机会，并促进当地经济。

审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，大体重申其职业和资格的好处，并主张其已确立拟议事业的国家重要性。4

在根据Dhanasar确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。拟议事业的更广泛影响，无论是国家层面和/或国际层面，可以告知本办公室拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角看待影响。更广泛的影响可以超越特定拟议事业的地理位置和焦点。相关调查是更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业利益之外。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，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。 ”同上 at 890。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在

4 记录支持申请人的拟议事业旨在解决动物的健康和福祉，具有实质性价值。申请人提供了信息表明美国对兽医职业有需求。本办公室认定记录显示申请人的拟议事业具有实质性价值。

在Dhanasar案中，我们认定申请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所在领域。Id. at 893。我们认可兽医行业的整体价值以及加强我国兽医服务的重要性。然而，证据并未表明申请人的具体事业将对其所服务的组织及客户之外产生影响，亦未表明其拟从事的工作将对兽医行业或相关倡议产生更广泛的影响。例如，她并未主张，且记录亦未证明，其引入新方法或医学进步的计划可能会传播给或为该领域或行业内其他从业者所采用，亦未阐明她将如何为我国兽医医学的研究与发展作出贡献。在此，记录未通过支持性文件显示，她提供移动兽医服务的具体公司如何能够充分超越其潜在客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。尽管申请人主张其业务将产生收入并创造就业机会，但这并未达到国家重要性的水平。

申请人提交至记录的证据和论证无助于其承担举证责任和说服责任。为支持其能够满足Dhanasar分析框架第一项条件的的主张，申请人提供了其职业计划、学历资历、推荐信、成就记录以及拟设立公司的商业计划书，[已隐去]。申请人还提交了来自[已隐去]博士的专家意见书，[已隐去]是一位持牌兽医。包含对申请人所提供服务评价的推荐信并未描述其所获得的好处如何与上升至国家重要性的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相关联。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见或专家证言。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件并非资格认定的推定证据。Id. 专家意见书的大部分内容在评估申请人的工作是否达到国家重要性水平时缺乏相关性。例如，撰写人指出了兽医及提供兽医服务的专业人员短缺，但未解释申请人的工作将如何在国家层面缓解这些短缺。无论如何，劳动力短缺更适合通过劳工证程序解决，该程序要求申请人进行劳动力市场测试，以评估是否有足够的、有能力、愿意、合格且可用的美国工人填补该工作机会。国家利益豁免程序是对劳工证的自由裁量豁免，旨在解决外国国民所从事的、上升至涉及国家利益关切水平的那些事业。

从记录中的证据亦不清楚，一名兽医或一家提供兽医服务的诊所的工作，无论其成功或失败，是否会对该领域产生超出其直接影响范围的重大影响。记录中的证据未突出显示，一名专业人员或兽医诊所内一组专业人员的预期潜在影响如何可能产生涉及国家利益的更广泛影响。

5 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

申请人试图通过将其事业与美国整体宠物饲养的普遍性相联系来突出其更广泛的影响。但正如我们先前所述，我们并不单纯从地理视角看待拟议事业的更广泛影响。虽然宠物的健康与福祉以及由此延伸至其主人的健康与福祉具有价值，但记录未充分描述准确诊断宠物疾病所产生的“涟漪效应”如何涉及更大的国家利益。提供兽医服务仅直接惠及那些使用申请人服务的养宠人士。这类似于某人的教学通常仅直接惠及所教学生而非更广泛人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以上升至国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分个人及其宠物的活动，如申请人拟设立的移动兽医诊所，不会上升至国家重要性水平。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济效应。我们审查了申请人的商业计划书。该商业计划书作出了公司据称将在五年内实现的各种预测，例如将第一年销售额预测从466,650美元增至第五年的2,056,685美元，并通过雇用23名员工提供总计1,401,500美元的工资总额。然而，该计划未提供这些预测依据的充分细节，亦未充分解释这些销售和人员配置目标将如何实现。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，记录未表明该业务所在地及其拟运营地点属于经济萧条地区。在没有关于可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，记录未显示申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济效应”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项条件。

申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一项条件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar其余条件项下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项条件，我们认定其未证明符合工作邀请要求即劳工证的国家利益豁免资格。因此，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。