JUL112024_08B5203 · 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：31679072 日期：2024年7月11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）

申请人是一名小动物和情感支持动物（ESA）的动物健康专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士成员的就业第二优先（EB-2）移民，以及对此分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民和国籍法》（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作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免，并且权衡之下，豁免工作要求（因而豁免劳工证）不会对美国有利。1 此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。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。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类，申请人必须首先证明其为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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逐步递进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分类的资格，则其必须随后证明其值得对工作要求进行“国家利益”方面的自由裁量豁免。

1 审理主任认定该事业具有实质价值，且申请人处于有利地位推进拟议事业。

该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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2授予国家利益豁免，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。

二、分析

A. EB-2分类

申请人提交了来自_____的兽医科学博士学位3 审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员的资格，本办公室同意。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的事业是成为一名专注于伴侣动物和情感支持动物（ESA）的动物健康专家。记录包含文章、意见书以及申请人本人关于提供高质量服务的意向声明，包括小动物医疗和外科护理、伴侣动物专门皮肤病治疗、兽医临床病理诊断以及情感支持动物领域的专业知识。本办公室同意审理主任的意见，即申请人的拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

2 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。 3 本办公室查阅了美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）。根据EDGE，该文凭代表所达到的教育水平相当于在美国完成职业或其他专门高中课程。本办公室认为EDGE是关于外国学历等效性的可靠信息来源。见 Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见 Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。关于巴拉圭教育系统的信息，见 https://www.aacrao.org/edge/country/paraguay。

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的未来影响。同上。审理主任认定，记录未能证明拟议事业具有国家重要性，因为申请人未能证明其在美国的拟议事业将对其未来公司之外的领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人概括性地主张审理主任不当适用了高于优势证据标准的证明标准、错误适用法律，且未考虑记录中的全部证据。然而，申请人未就记录具体支持这些主张，也未指出审理主任如何适用了更高标准。申请人仅凭无支持的主张不足以证明审理主任决定存在错误，也不足以履行其证明有资格获得国家利益豁免的举证责任。上诉必须具体指明不利决定中任何错误的法律结论或事实陈述。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人主张其已提供足以证明有资格获得国家利益豁免的证据，但其未按要求具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。

具体就拟议事业的国家重要性而言，申请人在上诉中主要主张并论述以下内容以证明该要件：其工作经历、美国兽医短缺、抑郁和心理健康问题“ 已达到流行病程度 ”构成国家公共卫生问题，以及动物在情感支持和缓解各种心理健康状况症状方面可发挥的作用。申请人依赖其提供的专家意见和支持信、其陈述以及提交的“ 证明性证据 ”，主张其工作被视为关键且与国家倡议一致。“ 证明性证据 ”（申请人证据11）包括：

• 一份关于确保基本关键基础设施工作者（原文如此）在新冠疫情期间工作能力的咨询备忘录，日期为2020年12月16日，由美国国土安全部网络安全和基础设施安全局发布；
• 关于在新冠疫情期间确保基本关键基础设施以保障社区和国家韧性的指导意见，日期为2020年8月18日；
• 题为《如何衡量一项倡议的影响》的文章，作者Stacey Barr，日期为2017年9月5日。
• 2024年1月8日下载的博客，题为《倡议在成功战略执行中的重要性》，作者Conor Crimmins，日期为2021年5月18日；
• 来自WellHaven（原文如此）宠物健康的关于兽医短缺的文章，日期为2023年3月25日；
• 关于拜登-哈里斯政府宣布两项应对青年心理健康危机新行动的情况说明书，日期为2022年7月29日；
• 关于拜登-哈里斯政府宣布应对国家健康危机战略的情况说明书，作为其首次国情咨文中“ 团结议程 ”的一部分，日期为2022年3月1日；
• 药物滥用和心理健康服务管理局2022年11月临时战略计划；
• 国家心理健康研究所战略计划中涉及努力实现预防和治愈以及推进心理健康服务以增强健康的部分；
• 美国农业部关于动物健康计划和动物福利法的报告；

• KFF（一家卫生政策组织）2023年3月20日关于Covid-19对心理健康和药物滥用影响的报告；
• 美国精神病学协会（APA）2021年关于民调显示对Covid-19持续存在的担忧及相关焦虑的信函；
• 2020年10月疾病控制与预防中心关于2009-2019年期间青少年风险行为趋势的报告；
• 2023年7月25日从moneycontrol.com下载的关于美国青少年心理健康危机的文章（未注明日期）；
• 2021年美国卫生总监咨询意见，《保护青少年心理健康》；
• 美国兽医医学协会文章，《服务性、情感支持和治疗性动物》（未注明日期）及《动物辅助干预：指南》；
• WSAVA.ORG全球兽医社区网站“使命与计划”打印件；
• 关于兽医短缺的文章：《兽医短缺：其含义及我们所能（原文如此）做的》，2023年3月25日发布于WellHaven.com博客，发布于vetrecruiter.com的文章及《印第安纳波利斯商业杂志》上的文章（未注明日期）；以及，
• 《纽约大学法律评论》2006年文章，Ayelet Shachar著，《人才争夺：高技能移民与竞争性移民制度》。4

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的特定事业”的潜在预期影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在某一特定领域内具有国家或全球影响的事业，例如因某些改进的制造工艺或医学进步而产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。“证明性证据”并未支持申请人特定事业如何上升至国家重要性，而是论述美国的心理健康状况以及普遍存在兽医短缺。

我们已审查申请人的商业计划及支持性证据，并认定其未能确立该事业的国家重要性。如申请人所述，她计划“探索”若干可能性：开发综合心理健康支持模式（将兽医护理与心理健康服务相结合）、创建个性化ESA培训项目、启动合作研究计划，以及探索远程医疗和虚拟支持。对这些若干可能性的探索不足以支持该事业上升至国家重要性水平。其次，申请人在上诉中强调其在兽医医学和ESA方面的经验和专业知识，以确立该事业的国家重要性。然而，申请人的教育、技能和专业知识（包括工作经验）的证据通常涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到[非公民]”以及她是否处于有利地位推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人的特定拟议兽医事业是否具有国家重要性，依据

4 尽管我们可能不会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。

Matter of Dhanasar的第一项要件。申请人工作经验的证据并未详细说明申请人特定的拟议事业，也未支持其国家重要性。

同样，申请人强调美国兽医短缺以及改善美国心理健康的重要性，亦属不当。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的特定事业 ”的潜在预期影响。见 id. at 889。记录中不包含可支持以下结论的证据：申请人的拟议事业将在与国家重要性相称的规模上减轻兽医短缺或增加美国心理保健的可及性。

最后，申请人在上诉中主张，Matter of Dhanasar的措辞允许以区域为重点的事业仍可确立国家重要性，且我们应“ 避免过度强调 ”拟议事业的“ 地理广度 ”。申请人正确地指出，Matter of Dhanasar引入的分析框架旨在减少对事业地理影响的关注。见 id. at 887。然而，申请人并未主张审理主任就申请人拟议事业的区域重点作出了任何具体的法律或事实错误。审理主任在认定该事业缺乏国家重要性时，并未依赖该事业缺乏地理广度。相反，审理主任认定申请人未提供足够的信息和证据以确立拟议事业将对其领域产生更广泛的影响，或该事业将提供重大积极经济效应。经de novo审查，我们同意。尽管以区域为重点的事业可能具有国家重要性，但其仍必须具有广泛影响。Id. at 889。

申请人在上诉中的主要主张是，审理主任适用了高于优势证据标准的证明标准，且该职业的性质、兽医短缺、心理健康问题的增加、她在情感支持动物方面的专业经验以及她多年的经验确立了拟议事业的国家重要性。为支持其主张，她 largely 重述了已在RFE答复中提出的论点。我们已彻底审查记录中的证据，并认定尽管申请人主张其拟议事业具有国家重要性，但她提供的支持这些主张的佐证证据或解释甚少。虽然申请人提供了大量证据，但寻求福利的资格不仅由证据数量决定，还由质量决定。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。因此，我们认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

总之，申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，如Dhanasar第一项要件所要求；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第二项和第三项要件的论点，但鉴于已认定证据未能确立申请人在第一项要件下关于国家重要性的资格，我们在此不予处理这些论点。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项和第三项要件的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能确立其有资格或otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。