JUL192023_07B5203 · 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：26991367 日期：2023年7月19日

对内布拉斯加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）

申请人是一名心理健康行业的企业家，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员，并寻求对该分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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有资格或作为裁量事项另行值得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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重新审查。Matter of Christa'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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作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)(B)(i)条。

“ 高级学位 ”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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位后附五年该专业渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”指该法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其有资格作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的人士，其随后必须证明其值得对工作要求“符合国家利益”的裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

在提交申请时，申请人提议在美国作为独立企业主在编程、心理学和医疗保健领域工作。3 在回应证据请求（RFE）时，申请人提议在美国作为其公司! I的总裁兼首席心理学家工作，该公司将提供心理健康服务，缓解心理健康障碍导致的问题，并为美国个人提供救济。4

申请人持有来自 大学的会计与审计文凭，以及来自__.._____,.-------.-J大学的 multipurpose use and conservation of water resources 文凭。申请人提交了来自._____、即._____~主任的学术记录评估报告。该教育评估报告指出，这些文凭在学术上等同于美国一所区域认证机构的土木工程以及经济学与会计学士学位和硕士学位。申请人还提交了一封来自i I的主任兼首席会计师I I'-------~---~----------~的信函，其中指出申请人自2014年8月至2020年8月在该公司担任首席会计师。审理主任认定其有资格作为持有高级学位的专业人士成员获得EB-2分类，本办公室同意。

上诉中剩余的问题是申请人是否有资格或作为裁量事项另行值得豁免该分类的工作要求。本办公室认定其不符合。虽然本办公室可能不会逐一论述每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人提议从事的具体事业。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。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未来影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

2 另见 Poursina v. USCIS. 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

3 见附件B-1：申请人支持其申请的陈述，未注明日期。
4 见附件3：商业计划~ I，第3页，日期2022年。

审理主任认定申请人提供心理健康服务的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。关于拟议事业的国家重要性，审理主任认定申请人未提交拟议事业的详细描述以及证明拟议事业将具有潜在未来影响的文件证据。

在上诉中，申请人称其计划在美国通过其公司._____作为心理健康行业的企业家工作，该公司提供可及的在线心理学咨询，为遭受心理健康问题的患者提供优质心理健康治疗。申请人还称其将启动一个心理学实习生项目，并将利用临床研究推进美国的心理学理解。本办公室认定申请人已提供其拟议事业的详细描述。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为对心理健康解决方案的需求日益增长。申请人断言，2019年美国每五人中就有一人患有精神疾病；在大流行高峰期，40%的成年人报告焦虑或抑郁症状；美国没有足够的心理健康专业人员治疗所有受苦者；并且在几年内，美国将短缺14,280至31,109名精神科医生。

美国劳工部通过劳工证程序解决工人短缺问题，因此，仅凭合格专业人员短缺不足以证明国家利益豁免的资格。见 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215, 218 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。

申请人还主张其拟议事业对心理健康领域具有国家影响，因为心理健康对我们的福祉至关重要，因为心理健康影响我们从童年和青春期到成年的日常生活，并且因为精神疾病是美国最常见的健康状况，每五名美国人中就有一人经历精神疾病。

为支持其在美国的永久居留及国家利益豁免请求，申请人提交了一封来自l I、即I !大学心理学教授I !的咨询意见信。I I断言申请人的拟议事业具有重大国家和全球影响，是与国家倡议相关的事项，具有重大积极经济效应，并为个人和社会福祉提供解决方案。

关于来自l I的咨询意见信，USCIS可酌情将作为证据提交的大学、专业组织或其他来源的陈述用作专家证言。见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管如此，USCIS负责就申请人寻求的福利资格作出最终认定。见同上。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的行业或专业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 该具体事业，即

外国国民拟从事的工作。”见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。此外，我们指出，“我们寻求更广泛的影响”，并且“[某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。申请人于2022年9月注册成立其公司I[已隐去]，并主张其公司将通过提供在线咨询和提供辅导课程、中年危机课程、职业相关咨询、涉及父母与子女问题的课程以及个人和家庭咨询，帮助有心理问题的人。5 申请人声称，通过其公司，她将在指定的卫生专业人员短缺地区提供治疗和远程治疗，从而对美国心理健康产生积极影响，这些地区是心理健康专业人员与居民之比低于每30,000人1名的地区。6 申请人还声称，她将通过临床研究为美国心理学知识的扩展作出贡献。7 申请人进一步声称，她的努力将提高美国心理健康专业人员的资质和数量，将使美国个人受益，并将通过创造就业和征税对美国经济产生积极影响。8

虽然我们认可申请人的主张，但她未提供充分证据予以证实。例如，她未提供充分的书面证据证明其作为公司总裁兼首席心理学家的拟议事业将对心理健康行业产生更广泛的影响，而非仅惠及其自己的公司及其客户。此外，申请人未充分解释其向个人提供心理健康服务的公司将如何提高美国心理健康专业人员的资质和数量。此外，申请人未提供有关所称临床研究的进一步细节，例如研究领域、研究对象、任何研究资金、研究将如何进行或研究目标，这些细节将使我们能够确定该研究是否会有助于美国心理学知识的扩展。此外，商业计划未提供公司地点、服务区域、目标市场、潜在客户或其他充分证据，以证明其公司将在指定的卫生专业人员短缺地区提供心理健康服务。由于缺乏关于其更广泛影响的充分书面证据，申请人的拟议就业不满足 Dhanasar 框架第一项要件中的国家重要性要素。

至于申请人声称其公司将提供的经济价值和创造就业，商业计划包括运营第一年总销售额435,000美元和雇用六名心理学家的预测，以及第五年总销售额1,234,000美元和增雇13名员工（包括心理学家、一名会计、一名人事主管、一名运营经理和一名创意总监）的预测。

5 见同上，第5页。
6 见同上，第4页。
7 见同上。
8 见同上，第5页。

9 然而，商业计划未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些销售和人员配置目标将如何实现。此外，即使商业计划中的所有预测均得以实现，记录也缺乏充分证据证明申请人的企业将在与国家重要性相称的水平上对心理健康行业或美国经济产生影响。此外，申请人未提供充分证据证明其公司将在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来实质性经济利益。申请人也未证明其公司收入的任何增长将实质性影响地区或全国的经济活动。申请人也未以其他方式提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。因此，记录未充分证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人提交了其公司网站的打印件以及来自I[已隐去]学院I[已隐去]的格式塔治疗艺术工具使用、格式塔治疗入门和格式塔咨询培训证书。公司网站和培训证书显示申请人推动该事业前进的承诺和资质，这可能支持根据 Dhanasar 框架第二项要件申请人具备良好条件推进拟议事业。然而，这些文件并不支持申请人的拟议事业具有国家重要性。

由于记录中的文件未能以优势证据证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能以优势证据证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人根据 Dhanasar 所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。如有需要，我们将保留这些问题供未来考虑。10

III. 结论

尽管申请人已表明她属于持有高级学位的专业人士，且其拟议在美国作为心理健康行业企业家工作的事业具有实质性价值，但她未能以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。因此，申请人未能以优势证据证明她符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

9 见同上，第32-34页。
10 见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性争点）。