NOV202024_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：34874801 日期：2024年11月20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）

申请人是一名临床心理学家和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。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（de novo）。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。

I. 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立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）可行使裁量权，1 对归类为EB-2的申请人授予工作邀请、进而劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 综合权衡

1 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）。

权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民本人。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡适用因素，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民资格的性质或拟从事事业的性质，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在佛罗里达州I[已隐去]管理一家心理诊所。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

在否决申请时，审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的实质价值和国家重要性、未能证明其处于有利地位能够推进该事业，也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张审理主任错误地否决了申请。申请人进一步主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了新的标准。尽管本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

申请人表示，她打算通过其诊所提供全面的心理护理，同时监督其他心理学家的工作。她进一步表示，她计划提供高质量的心理健康服务，并打算通过开设更多诊所加盟店来扩张。记录中包含一份

商业计划、推荐信，以及与心理学和心理健康领域相关的行业报告和文章。本办公室认定申请人拟从事的事业具有实质价值。

在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找”拟从事事业的“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内具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。申请人主张其诊所的运营预计将通过提供“高质量心理健康服务”产生实质性经济效应。尽管申请人声称其事业将“因其专业活动的连锁效应而产生重大国家利益”，但申请人未能证明其事业将产生超出其患者范围、达到国家重要性水平的影响。仅声称一项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响而不提供佐证该等主张的证据，是不够的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人主张，其拟从事的事业改善了获得基本心理健康护理的机会，并在全国范围内促进社会福祉。她还主张，其诊所将提高接受治疗者的生产力和福祉，进而支持经济增长并减少与未治疗心理健康问题相关的社会成本。在Dhanasar中，本办公室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领域。同上，第893页。在此，申请人声称其诊所将通过促进心理健康意识、减少污名化和培育心理健康文化来增进社会福利。然而，记录中未包含充分的佐证证据，以表明申请人作为心理学家及其诊所管理者的具体拟从事事业在其领域内具有更广泛影响、增进了美国社会福利，或对美国产生了达到国家重要性水平的实质性积极经济效应。

申请人的商业计划预计到第五年将雇用六名员工，包括她本人，预期收入为601,596美元。然而，申请人的计划并未显示这些收入和就业预测——即使看似合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来实质性的积极经济影响。此外，申请人的收入和人员配置目标未能证明其诊所将在与国家重要性相称的水平上为佛罗里达州、该地区或更广泛的美国经济提供实质性经济利益。例如，申请人未证明其人员配置水平将雇用佛罗里达州大量劳动力，或对该地区及以外地区的就业创造或经济增长产生重大影响。此外，记录中缺乏支持性文件，以证明申请人拟议事业的影响将如何超越其潜在客户或患者，从而在国家重要性层面上广泛影响心理学和心理健康行业。由于缺乏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，记录未显示申请人事业所产生的对地区或国家经济的利益

将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890.

申请人强调心理学家的重要性，并指出行为健康工作者、治疗师和学校辅导员短缺。如前所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889. 尽管申请人称其事业具有国家重要性，但她未充分解释其事业将如何积极影响美国经济、在心理学和心理健康领域产生更广泛的影响，并创造直接和间接就业机会，从而在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性水平。同样重要的是，医疗保健专业人员短缺并不使申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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其在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。