SEP062023_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：28048866 日期：2023年9月6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）

申请人是一名心理健康咨询师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第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）可授予此项对所需工作邀请、并因此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，但她未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 underlying 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。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求获得“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

[1] 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自由裁量性质）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待决的剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

申请人打算在美国从事心理健康咨询师工作。提交申请时，她在一家_____担任临床治疗师，以英语和西班牙语为由初级保健医生、社会工作者或社会咨询师转介的儿童和家庭提供心理治疗。此外，她受雇于Revolutionary Change Counseling担任临床治疗师，该私人执业机构为儿童、青少年和成人提供个人、夫妻和家庭咨询。记录进一步表明，她于2021年成立了一家佛罗里达有限责任公司，并打算经营自己的心理健康执业机构。

在支持申请提交的个人陈述中，申请人对其拟议事业描述如下：

我在这一领域对自己最大的愿景之一，就是不断努力发展和演进我作为治疗师的工作，能够触及无数需要希望和帮助的人。为此，我也决定开设并经营自己的心理健康执业机构，'----------~。我对该咨询执业机构的目标[是]继续提供一个情感修复的安全空间，为儿童、青少年和成人提供个人心理治疗，并让患者有机会参加团体咨询课程。'----------~也将是一家提供咨询和培训的执业机构，目标是与其它心理健康咨询师以及心理学家和精神科医生一起，从多学科方法实施治疗服务。

申请人还提交了其学历证书、行业文章和报告、推荐信以及本办公室先前发布的决定副本，以支持其资格。

审理主任发出了补件通知（RFE），指出申请人的初始证据不足以证明拟议事业具有国家重要性。审理主任认定，所提交的证据未能证明拟议事业将影响

或推进更广泛的行业，并进一步指出记录未能确立申请人的特定事业将对心理健康服务领域产生更广泛的影响。作为回应，申请人提交了就业证明信、更新的个人陈述、意见书以及额外的文章和研究。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人的工作将在与国家重要性一致的水平上影响地区或全国人口。审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业的益处将延伸至她打算治疗的患者之外，并进一步指出，尽管她提交了成立有限责任公司的证据，但记录中没有关于预期收入或她打算雇用和培训的员工人数的商业计划或预测。审理主任认定，缺乏此类预测，记录未能确立拟议事业将产生实质性的积极经济影响，例如收入或创造就业，因此记录未能证明申请人的拟议心理健康执业机构“ 将在与具有国家重要性一致的水平上影响地区或全国人口 ”。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误，指出其事业“ 具有重大的国家影响、实质性的经济效果以及对社会的冲击 ”。她主张，通过以创新治疗和预防服务解决心理健康问题，[她的]事业将帮助个人克服心理健康挑战，成为更具生产力的社会成员，最终降低成本并创造经济效益。她还指出，她说西班牙语的能力将使其能够“ 为西班牙语客户提供文化上响应的护理 ”。最后，申请人主张审理主任未能适当分析所提交的证据，包括其个人陈述、具有证明力的研究、专家意见书和推荐信。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。一般而言，我们查看记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。申请人提交了论述心理健康咨询和心理治疗重要性的文章和报告，特别是在COVID-19疫情之后。申请人主张此类文件是突出其工作在心理健康领域重要性的具有证明力的研究。虽然我们承认这些文件突出了心理健康服务的重要性，并认可向有需要者提供心理健康服务的价值，但仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

同样，申请人的个人陈述强调心理健康咨询的价值以及此类服务将对弱势人群产生的影响，并主张提供关注患者个体需求的创新治疗将减少长期咨询的需求。她进一步主张此类服务本质上是预防性的，并将在未来减少危机干预的需求。然而，申请人强调的是心理健康咨询的一般益处，而非聚焦于其特定事业的前瞻性影响。尽管她详细讨论了心理健康咨询和心理治疗的益处，强调其事业将如何减少精神疾病的发生率、帮助提高

为她的患者带来生活改变，并最终通过建立她自己的心理健康诊所创造就业机会并产生收入和经济利益，但她没有指出任何佐证证据，能够将她特定的 endeavor 直接与整体经济增长联系起来。申请人必须以相关、具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。

此外，申请人主张，来自1 大学文理学院卫生管理荣休教授的一封专家意见信提供了独立且客观的证据，证明其 endeavor 具有国家重要性。该意见信指出，申请人的“ 长期目标围绕其位于佛罗里达州的美国公司 ”，并表示她的“ 专业训练和背景[将]使她能够提供循证、突破性的疗法，与每位个体患者协作制定治疗计划，结合各种干预措施和创新模式，以最佳方式针对其独特关切和需求，以及预防各种心理健康问题所需的工具和干预措施。 ”该信还讨论了心理健康的重要性，指出这是一个日益严重的危机，该领域对咨询和治疗的需求至关重要。然而，该信并未解释申请人拟议的运营自己心理健康诊所的 endeavor 将如何对我国产生更广泛的影响。尽管撰写人叙述了申请人的职业经历和经验，并认为她资质良好、处于有利地位以推进其拟议 endeavor，但他并未阐明申请人通过自己的诊所向个体患者提供心理健康咨询这一特定拟议 endeavor 将如何具有雇用美国工人的重大潜力或在经济萧条地区产生重大积极经济效应。因此，该信并未确立申请人特定拟议美国工作的国家重要性。见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（裁定移民局可以拒绝专家意见或给予其较低证据权重，如果该意见与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”）。

申请人提交了同事和熟人的推荐信，他们证明其工作质量及其拟议 endeavor 的潜在影响。尽管这些信赞扬她在临床治疗和心理健康咨询方面的工作，但申请人的技能、专长和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议 endeavor 转移到外籍国民身上 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，她拟议从事的特定 endeavor 在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。此外，这些信讨论的是申请人工作相对于他们自身经历的影响，而非所要求的对心理健康领域的广泛影响。见 id. at 889。

申请人还提供了其现任雇主的信件，讨论每个职位的要求和期望。尽管这些信和支持文件确认她受雇于每个实体担任临床治疗师，但 Dhanasar 框架下第一项要件的分析是前瞻性的，聚焦于拟议 endeavor 的实质，并不由申请人在提交申请时的职业来界定。再次，此处的问题是，她拟议从事的特定 endeavor 在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。尽管雇佣信确立了她担任临床治疗师角色的资格和经验，但此类能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件。见 id. at 890。

此外，我们在 Dhanasar 中指出，“ 我们寻找 ” 拟议 endeavor 的 “ 更广泛影响 ”，并且 “ [a] 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的 endeavor，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。 ” Id. 尽管申请人主张其拟议 endeavor 的经济效应将超出其公司范围，影响美国劳动力和国家经济，但记录不支持这一主张。尽管申请人声称其公司将创造新就业机会，因为她将雇用培训师、行政人员和其他支持人员，为心理健康专业人员提供咨询和培训服务，但她并未证明此类拟议的未来人员配置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重大经济利益。此外，她的就业创造预测没有商业计划或显示其依据的细节或关于此类预测将如何实现的解释作为支持。即使申请人已为这些预测建立了充分依据，它们也不会确立拟议 endeavor 的国家重要性。申请人提供的证据不足以证明其事业将达到 Dhanasar 所设想的 “ 重大积极经济效应 ” 水平。见 id.

此外，申请人未提供充分证据证明其公司将运营的地区经济萧条；其公司将在这些地区雇用大量工人；或其 endeavor 将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口提供重大经济利益。没有这些证据，我们无法评估拟议 endeavor 对就业创造的影响或其整体经济影响。因此，申请人未支持其主张，即其拟议 endeavor 将在与国家重要性相称的水平上充分延伸至其患者和雇员之外，影响心理健康服务领域。

最后，我们注意到申请人提交了几份我们的非先例决定，其中我们支持了寻求基于就业的第二优先移民分类及工作邀请豁免的申请人的上诉。这些决定均未作为先例公布，因此，这些决定对未来审理中的 USCIS 官员不具有约束力。见 8 C.F.R. § 103.3(c)。此外，非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能根据程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。

总之，申请人未确立拟议 endeavor 具有国家重要性，如 Dhanasar 第一项要件所要求；因此，她没有资格获得国家利益豁免。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（ “ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就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

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明有资格或否则在自由裁量权上应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。