APR012024_02B5203 · 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：30636444 日期：2024年4月1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）

申请人是一名药剂师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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。

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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)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该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。但是，如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作邀请要求行使自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议的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的事业；以及
- 总体而言，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高级学位专业人士的资格，但未能根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未满足 Dhanasar 框架，并驳回上诉。

Dhanasar 的第一项要件，即实质价值和国家重要性，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。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前瞻性影响。同上。本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为该事业属于本办公室认定可证明具有实质价值事业的领域范围：健康。同上。然而，本办公室也同意，申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件证明其拟议事业的国家重要性。

申请人打算在美国担任药剂师。在初始提交时提交的职业计划中，申请人表示他打算在配药药房工作，以促进疫苗接种、注射、药学护理、患者监测和客户服务，并在未具名的“ 具有全国相关性的连锁药房 ”中担任药学经理，以管理这些药房的护理、物流、财务和药学服务。在其第一份职业计划中，申请人概括描述了其作为药剂师将履行的职责，声称“ 制药行业将通过应用我的全部药学知识而从我的工作中受益 ”，并确定了其预期影响的三个领域：药学、商业管理和领导力。申请人还提交了该领域其他药剂师的多封专业推荐信，赞扬申请人在制药行业的先前工作，以及一封专家意见书，讨论制药行业的重要性以及申请人的专业背景。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份修订后的职业计划，其中描述了申请人打算“ 首先将[其]贡献集中于[药品零售和授课]领域，同时计划未来服务于其他行业 ”，但未说明这些行业可能是什么。在修订后的职业计划中，申请人还主张他将通过实施创新方法对制药行业产生具体影响，包括处方药监测计划；药物治疗管理；

[1] 另见 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）的行列，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性质）。

患者咨询和教育；用药依从性策略；培训课程；工作坊和研讨会；以及健康素养项目。除对其描述外，申请人未指明他具体将如何改进或改变行业内的这些现有方法。

审理主任认定申请人未能确立其事业的国家重要性，因为他未能证明可直接归因于其事业的更广泛影响。申请人也未充分解释他计划如何执行其事业以如所称影响该领域。例如，审理主任指出，申请人未明确说明其实施新政策将如何为美国医疗保健行业带来成本节约，且达到国家重要性的程度。审理主任进一步认定，申请人拟议活动产生的任何利益似乎仅有利于其潜在雇主和客户，以及他可能管理或指导的任何药剂师。此外，审理主任认定，申请人未能证明其事业将产生 Dhanasar 所设想的“ 重大经济影响 ”。见 Dhanasar at 890。

在上诉中，申请人未逐一回应审理主任关于拟议事业影响的结论。相反，申请人仅主张审理主任的结论不准确，并重新提交了先前回应审理主任 RFE 时提交的相同论点。申请人还主张，评估申请人的过往成就是“ 估计一个人工作前瞻性影响的一种方式 ”，但这错误适用了 Dhanasar 框架。虽然申请人在先前职位中的专业知识和成功记录确实是 Dhanasar 第二项要件下的考虑因素，但第二项要件并不评估事业的前瞻性影响，而是“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。同上。

本办公室已审查全部记录，并认定申请人未能履行其举证责任以确立拟议事业的国家重要性。本办公室着眼于记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其未来雇主和客户提供有价值的服务，包括“ 为未来药剂师的教育和培训做出贡献 ”，但除一般性主张外，他未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的程度。例如，在回应审理主任的 RFE 时，申请人主张其实施旨在改善患者结果的方法“ 有可能改善全国大量患者的结果 ”，且申请人的“ 前沿方法有可能在美国乃至全球范围内为药学护理设定新标准和最佳实践 ”。但如上所述，他未进一步解释这些方法或前沿方法，使其可被视为超越其个别雇主和客户，从而“ 对美国药学领域的增长和改善做出重大贡献 ”。未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。见 1756, Inc. v. U.S. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。

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程度，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此同样，记录未显示申请人拟议的事业能够充分延伸至其

潜在雇主和客户之外，从而以与国家重要性相称的程度对药学或医疗保健领域或美国经济产生更广泛的影响。

虽然专家意见书及所引用的讨论制药行业对美国经济和整体社会健康影响的行业报告可能证明药学领域的重要性，但它们并未提及拟议的事业，也未解释为何申请人的具体拟议工作具有国家重要性。我们同意药学领域是重要的；然而，相关问题并非该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 ”。同上，第889页。

同样，专家意见书对所称药剂师短缺的依赖也不能确立申请人事业的国家重要性。国家利益豁免并非旨在解决劳动力短缺问题。仅凭合格专业人员短缺本身，并不能使单个药剂师的工作在Dhanasar先例决定下具有国家重要性。申请人的若干国家重要性主张可合理地适用于任何药剂师，但国会并未就职位offer和劳工证要求对药剂师提供一揽子豁免。2

此外，申请人未证明其作为药剂师和/或药品经理的预期工作具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我们国家带来实质性的积极经济影响。在缺乏关于任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下（而非制药行业的一般经济影响），记录未显示申请人事业所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

III. 结论

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架下资格的其他论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的争点作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性争点）。

裁定：上诉被驳回。

2 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序所固有的利益是否被其他有利因素所抵消的裁定，涉及Dhanasar分析框架第三项要件下所规定的权衡分析。