AUG312023_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：28093402 日期：2023年8月31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，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，以及对此EB-2分类所附职位要求国家利益豁免。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申请，认定申请人未能证明对所需职位要求（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。1 此事现因上诉由本办公室审理。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须证明其值得对职位要求“符合国家利益”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在以下情况下授予国家利益豁免：

- 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，豁免职位要求将有利于美国。

1 审理主任在补件通知（RFE）中表示，申请人符合基础EB-2签证分类的资格，作为持有高级学位的专业人士。

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自由裁量性质）。

II. 分析

就国家利益豁免而言，第一项要件涉及具体拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份“ 个人陈述 ”，其中表示：

我作为药剂师的经验使我能够自信且逐步地改善健康和生命质量，并促进适当的治疗。我的兴趣领域是新获得的合并症的治疗。我希望在多个地区运营的社区诊所工作，进行前期护理，分析损伤程度，并在可能的情况下在医院环境之外提供护理。避免医院环境将是最佳选择。在治疗性、预防性和预防性治疗对患者更有利的情况下，短期和中期结果会产生对患者健康和经济领域产生积极影响的行动。我尤其感兴趣的是高效运用我的特殊知识和经验，这可以有助于人口福祉和经济，因为我将使用审慎用药策略，不给政府增加负担。

制药行业拥有积极、富有成果的合作，健康竞争，并提供比世界上任何其他国家都更先进技术的获取途径。因此，我在作为药剂师的坚实职业生涯中获得的知识和经验将大大有助于制定有效的策略和治疗方法，以全面满足人们的需求。我将通过促进人道、审慎、连贯、具有成本效益的护理和治疗文化，以及激励更高效、更有韧性、更有助于更广泛社区，为美国人口更美好、更健康的生活做出贡献，并保护美国家庭的需求和利益。因此，我的行动还将影响美国的老年人和弱势群体社区。

此外，申请人提交了一份“ 个人计划 ”，其中表示：

……[申请人]寻求获得永久居留批准，以推进其职业意图，服务美国公民并丰富其福祉，并进一步开拓制药专业人士……短缺因而需求旺盛的市场。

更具体地说，[申请人]还打算满足和解决美国制药行业高度经验丰富和熟练专业人员短缺的问题，这是她多年来特别掌握和专攻的领域……。

[申请人]打算在药学领域提供有针对性和有效的服务，专注于药物配发、采购、监测和库存管理以及有效的物流和销售服务、适当的药品储存、剂量以及指导患者如何管理疼痛和减轻药物滥用风险，并编制和监测健康监测报告，所有这些都符合严格的安全行业标准。

在回应审理主任的补件通知时，申请人声称“ [开]展该事业的起点将通过我在佛罗里达州的公司! I提供，该公司将监督药品处方，并随着其增长覆盖整个北美。 ”申请人还提交了一份商业计划及与该业务相关的支持文件。审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人坚持其拟议业务的国家重要性。

如前所述，申请人最初声称她打算作为药剂师“ 在社区诊所 ”工作。然而，在回应审理主任的补件通知时，申请人首次声称她打算开设和经营自己的 申请人必须 业务，I I。
从提交申请之时起并持续至审理期间，确立移民福利的所有资格要求均已满足。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，申请不能在未来申请人根据新的事实组合变得符合资格后获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步引用 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)指出，USCIS不能“ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”Id. at 176。因此，本办公室将不考虑申请人实质性改变的拟议事业，即开设和经营自己的业务。

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，本办公室关注“ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管她论证了药剂师和制药行业的重要性，但申请人必须证明其在诊所提供特定药学服务的具体拟议事业的国家重要性，而不是该职业或行业或领域的重要性。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 一项具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。 ”Id. at 890。此外，如上所述，申请人主张美国对药剂师的需求。然而，所称的职业短缺并不使她的拟议事业在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。

此外，申请人强调了她的知识和经验。申请人在其领域的经验、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民。 ”Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，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。申请人未提供具体信息和证据以佐证其关于在诊所担任药剂师的预期影响达到国家重要性程度的断言。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。本案中，记录未通过支持性文件显示其具体就业服务如何能够充分延伸至其预期雇主之外，以与国家重要性相称的程度更广泛地影响行业或美国经济。

最后，申请人未表明其初始拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示其药剂师职位对美国区域或国家经济产生的任何利益会达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”程度。Id. at 890。

由于记录中的文件材料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。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。3

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，我们认定其未证明符合资格，或否则作为裁量事项不值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（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”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行满足举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。