MAR082023_04B5203 · 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

案卷编号：25767349 日期：2023年3月8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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名药剂师，寻求以持有高等学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。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，须以优势证据标准证明其资格。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基础EB-2签证分类的资格，即作为高等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。

一旦申请人证明其符合持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由获得对职位offer要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但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：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[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）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人从美国一所大学获得了药学博士学位。因此，她符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格。有待确定的剩余问题是，她是否已证明符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

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。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。本办公室指出，“ 我们寻求拟议事业的更广泛影响 ”，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。

申请人陈述称：

在完成我的社区药学研究生项目后，我打算在服务不足的人群中担任临床药剂师，在那里我将运用我的技能为我的患者提供他们所需的适当照护。我最终希望拥有一家药房，基本上服务于服务不足的人群，并致力于培训那些愿意走上这条充满挑战但有回报的道路的药学学生……

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了文件，其中称：

[该]申请人已在农村地区担任临床药剂师职位……她打算继续在此环境中工作两到四年，以获得足够经验，然后在纽约州[已隐去]其中一个经历医疗[荒漠]的县开设一家独立药房。凭借在独立药房的经验，申请人将更好地胜任药房的日常运营，不仅是作为药剂师，更是作为所有者。

为支持其事业具有国家重要性的认定，她解释说，“ 在与服务不足的患者群体合作时尤其需要药剂师，因为这些患者往往服用更多药物且患有更多疾病，总体上具有更大的健康需求，但面临社会心理障碍的挑战，并且更容易受到药物安全性和有效性问题的困扰。 ”

审理主任签发了RFE，告知申请人其未能证明其事业的潜在前瞻性影响。RFE解释说，她未能证明其拟议事业活动将如何在超出其个人患者和

雇主的更广泛层面上影响药学领域。尽管她的活动可能对美国所有药剂师工作的积极累积效应有所贡献，但审理主任告知申请人，她未提交足够证据以证明其事业将达到国家重要性的水平。尽管申请人对RFE作出了回应，审理主任仍否决了该申请，认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。具体而言，审理主任指出，证据未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响。本办公室同意。

本办公室审查了申请人的推荐信，包括其在上诉时提交的推荐信。专业和学术同行赞扬申请人的个人和专业品质，以及她在学校和药学住院医师项目中的表现。然而，申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。”同上，第890页。此处的问题是，该具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有实质价值和国家重要性。

推荐信作者还解释了申请人的志愿服务如何影响了他们的社区，以及她为其工作过的组织所取得的成果。虽然[已隐去]写到了申请人在其教会事工中的志愿服务以及她的服务如何改善了许多儿童的生活，但他未证明对拟议事业的任何了解。虽然[已隐去]强调了申请人过去的研究，并表示申请人提供了继续教育课程，但他未讨论这项工作是否影响了药学领域。例如，他未解释药学界如何接收她的研究和课程，或她的工作如何影响了该领域的其他研究人员或研究。[已隐去]解释说，申请人为一类肾脏药物的分析提供了意见，且一次全国性会议展示了该分析的结果。然而，[已隐去]未提供任何关于该会议影响或申请人所提供具体意见的信息。[已隐去]，申请人的学术研究导师，描述了申请人的各种学术活动，指出她为其他专业人士提供了关于肾脏的继续教育演讲。然而，他未提供任何关于申请人的学术活动如何影响整个药学领域的信息。虽然所有推荐信都证明申请人的同行对申请人及其工作的高度评价，但没有一封推荐信就申请人的拟议事业或其如何具有国家重要性提供有说服力的细节。

未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见 1756, Inc. v. U.S. Att'y 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）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可评估这些信件的内容，以确定其是否支持申请人的资格。同上。另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“事实”证据）。由于这些信件未讨论拟议事业或其影响，它们不能证明申请人在Dhanasar第一项要件下的资格。

本办公室审查了申请人关于即时检验（POCT）站点以及她打算在纽约一处医疗荒漠中创建的公司[已隐去]药房的商业计划。申请人

预计其POCT在运营第五年将获得179,772美元利润。她未就药房的收入预测提供充分细节；然而，其商业计划表明她将创造约八至十个直接就业岗位，并预计到第五年将初始客户群扩大至1,000名客户。在上诉中，她还解释其事业将对医疗保健支出产生影响；然而，她未解释这意味着什么。例如，尚不清楚她是打算通过在其药房向顾客收取更低费用来节省医疗保健支出，还是因为能够获得药品的人可能避免需要更昂贵医疗干预的更大疾病。无论如何，申请人未解释其工作将如何在如此程度上节省医疗保健支出，以至于达到国家重要性水平。尽管我们认可其商业计划，以及一项事业可能地理范围有限但仍具有国家重要性，我们仍认定申请人未充分指明其具体事业如何对经济作出贡献。证据未显示其事业对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Dhanasar 26 I&N Dec. at 890。

我们审查了关于农村健康、社区获得药房服务以及大量临床经验如何可能等同于药房实践住院医师培训的文章和报告。尽管这些文章证明了药房领域的重要性，它们未提及拟议事业或解释其为何具有国家重要性。我们同意药房领域重要；然而，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“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。

在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录显示了申请人的辛勤工作和为服务不足社区和儿童福祉作出贡献的可嘉愿望。尽管她可能为其互动对象提供有价值的服务，记录未充分证明其拟议事业的更广泛影响。因此，我们认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。

记录未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。根据Dhanasar所述其余要件进一步分析其资格将无实际意义。

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关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 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 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性争点）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未证明符合国家利益豁免资格或以其他方式有理由获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。