MAR312025_01B5203 · 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：37393673 日期：2025年3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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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，认定申请人未能证明豁免所需职位offer（因而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得以自由裁量方式豁免职位offer要求，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，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）。

- 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
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。同上。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。在本案中，本办公室同意审理主任的结论，即申请人的拟议事业——[已隐去]一家综合药房服务——具有实质价值。然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录并未显示其具有国家重要性。

申请人的药房打算通过在线医疗服务向全美患者提供药品。该药房将重点关注弱势群体（如老年人和慢性病患者）的医疗保健结果。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定该事业不会在制药领域产生实质性影响，且该决定未能考虑药房运营对公共卫生和医疗保健可及性的更广泛、系统性影响。申请人还主张审理主任未正确分析所有证据，因而在评估“处于有利地位”要件时得出错误结论，最后还主张审理主任未处理豁免劳工证的具体益处。

在Dhanasar案中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、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”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“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具有国家甚至全球影响”。同上。本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济效应，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 at 890。

申请人主张其事业具有国家重要性，因为其不仅将“填补医疗保健可及性的直接缺口，还将作为新专业人员的培训中心，为合格药剂师的国家供给做出贡献”。然而，申请人未为这些主张提供支持，并继续依赖药房领域整体的重要性，例如称随着制药行业的发展，“对熟练药剂师的需求变得更加紧迫”。申请人还主张其拟议事业将“填补国家医疗保健劳动力的关键缺口”。然而，所称的职业或职业技能短缺

并不使其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

尽管申请人的陈述反映了其向未来客户提供有价值服务的意图，但其未提供充分信息和证据以证明拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人解释称“ ---，-----，-，-------- ”将提供药品调剂、药学咨询、健康与保健项目、专业药学服务（如管理复杂疗法）、社区健康倡议、24/7药房支持及送货上门服务，但未对这些服务作进一步解释，以使其可被视为超出接受护理的患者范围。未指明领域内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)（裁定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。

申请人提交了一封来自[已隐去]医学科学家的推荐信，例如，该科学家认为申请人的拟议事业具有国家重要性。该信强调申请人“ 对行业的全面理解 ”。然而，申请人的知识、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 ”。同上 at 890。此处的问题是其所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，该信反复提及申请人将对药房客户产生的影响，而非所要求的更广泛影响。再者，尽管该信对事业药学服务的潜在益处发表了意见，但未解释这些服务如何对我国具有更广泛影响，也缺乏关于该事业将如何在申请人特定拟议事业领域显示更广泛效果的细节。另一封来自医疗保健行业同事J-E-P2的推荐信表明，申请人能够“ 在协调供应物流和具有成本效益的供应链管理方面发挥关键作用 ”。与来自J[已隐去]的推荐信类似，该信缺乏对拟议事业国家重要性的解释。

在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar at 893。此处同样，尽管本办公室同意申请人关于该事业将“ 向当地社区，尤其是具有特定健康需求的人群提供综合药学服务 ”的主张，但记录并未显示拟议事业如何能够充分延伸至接受这些服务的人群之外，从而在更广泛的医疗保健领域产生“ 国家甚至全球影响 ”，达到与国家重要性相称的水平。同上 at 889。本办公室认识到，申请人提供药学服务、侧重于药品调剂并通过“ 广泛的患者教育、支持和参与 ”建设更健康社区的事业将为社区带来重要益处，但申请人未能证明其作为单一药房公司就业的前瞻性影响将如何产生与国家重要性相符的广泛影响。

[2] 本办公室使用首字母缩写以保护隐私。

最后，尽管他为申请人提供了一份商业计划，但申请人未提交任何支持性证据来佐证其中的主张和数字。此外，申请人未证明该商业计划所声称的收入和就业预测如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何为美国带来其他重大积极经济影响。尽管该商业计划预测销售额将从第1年的130M美元增长至第5年的281M美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。同样，尽管该商业计划声称将在第1年创造10个职位、第5年创造20个职位，但申请人未证明这些数字的相关性，也未表明此类未来人员配置水平将以为与国家级重要性相称的水平，为佛罗里达地区或更广泛的美国经济提供重大经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于上述全部理由，记录未证明，除为其潜在客户和雇员提供的益处之外，申请人拟议事业还具有更广泛的影响，达到具有国家级重要性的水平，或证明其将提供重大积极经济影响。

III. 结论

由于记录中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。3

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)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。