MAY282024_05B5203 · 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：31074288 日期：2024年5月28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)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。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）可授予此项对所需职位邀请、从而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的归类资格，但其未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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。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 签证类别的资格，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职位邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，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）。

- 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
- 总体而言，豁免职位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的资格，且记录支持该认定。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在否决申请时，审理主任认定申请人未证明其满足Dhanasar三项要件中的任何一项。在上诉中，申请人主张证据足以证明其满足Dhanasar框架下的全部三项要件，并且作为自由裁量事项以其他方式值得获得国家利益豁免。

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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

在一封支持信中，申请人的律师声称，申请人作为一名专攻工业级药品生产的药物化学家，凭借其在STEM（科学、技术、工程或数学）领域的学术资格，是一名高技能专业人士。律师进一步主张，申请人“有资格在美国制药和健康领域作为STEM专业人士行事，无论是作为顾问还是研究员。”

申请人还提交了其学术资格证书、支持信和推荐信的副本，以及行业文章和报告，以支持该申请。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出初始提交材料未附有申请人陈述或其他阐明其拟议事业性质的文件，因此记录不足以证明该事业具有实质价值或国家重要性。因此，审理主任要求提供申请人拟议事业的详细描述，以便根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人提交了一份职业计划，称其在制药行业拥有近22年的经验。关于其拟议事业，申请人表示其打算担任药物顾问，并指出其将“创办一家制药咨询公司，服务于该行业的中大型公司。”具体而言，该职业计划陈述如下：

短期内，[申请人]打算在美国验证其专业职称，在美国制药行业工作以了解其体系并获得新的

工具，并组建研究团队，与卫生专业人员合作，为慢性和被忽视的疾病开发主配方或个体化药物，重点关注低收入社区。

[申请人]该事业的长期目标包括建立一家咨询公司，在制药行业提供全面服务，包括研究、生产、质量管理系统、产品质量控制、监管程序以及卫生人员的创新培训方法。该公司将协助客户准备与良好生产规范（GMP）、良好实验室规范和良好储存与分销规范相关的检查，影响整个制药行业。

此外，申请人提交了一封专家意见书以及额外的证言信和行业文章，以支持其获得职位邀请豁免的资格。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人提供的证据不足以确立拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来实质性的积极经济影响，或拟议事业对美国国民经济产生的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。在上诉中，申请人提供了一份书面论证意见，强调其资格并主张记录中的证据确立了拟议事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、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”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“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，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项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。”同上，at 890。

本办公室同意审理主任的意见，即申请人未提供足够的文件解释拟议事业如何具有国家重要性。虽然申请人的陈述和证据反映了其打算在美国制药行业工作并最终建立自己的制药咨询公司，但其未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。参见同上，at 893。在此，本办公室认定，申请人未表明其拟议事业将充分超越其雇主和客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响制药行业或美国经济。

我们注意到申请人提交了与美国制药业及制药工人短缺相关的文章、报告和信息。2 然而，在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。申请人必须证明其提供制药咨询服务这一具体拟议事业的国家重要性，而非制药业的重要性。尽管我们注意到这些出版物中的结论支持审理主任关于拟议事业具有实质价值的认定，但它们并未证明该事业具有国家重要性。

在整个记录中，申请人指出其教育背景、技能、知识以及在其领域内的成功记录。申请人还提供了几封支持信，讨论其在药学领域的经验。然而，申请人在其领域内的知识、技能和经验涉及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身上 ”。See id at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件的第二项考量下是否具有国家重要性。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。

申请人提交了支持信，谈及他的品格及其在该领域的才能。3 例如，来自I____I的药学教授兼药剂师的一封信，建设性地评价了他在大学就读期间指导学生、为专业人士提供咨询以及实施新制造技术的工作。来自____的质量控制专家兼前同事的一封信，谈及申请人作为药物化学家的专业能力，并推荐其获得所请求的分类。来自____公司总经理____的一封信，正面叙述了申请人2016年在其公司任职期间的专业精神。I____I，一位眼科医生兼外科医生，高度评价申请人在药物开发方面的能力，并回忆申请人如何协助他“ 为传统药物形式无法提供的特殊医疗处方提供解决方案 ”。

尽管写信人赞扬申请人作为药剂师的成就和能力，但没有一位作者讨论申请人具体的拟议事业。相反，作者们主要关注申请人的品格、技能和过去的专业成就。无论是这些信件还是记录中的任何其他证据，均未提供见解说明申请人提供制药咨询服务的事业将如何在其雇主或客户之外对该地区或行业产生积极影响。再次强调，在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id.

2 必须指出，美国药剂师和制药工人的短缺并不使申请人的潜在就业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是美国劳工部（DOL）通过劳工证程序直接处理的。
3 尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

申请人还提供了来自I____I医学教育助理教授的一份专家意见书，该教授认为申请人符合Dhanasar框架的要求。该教授讨论了申请人职业的各个方面，并提供了关于其事业的概括性信息：

“ [申请人]拟议的向美国客户提供其在制药行业的专业知识和技能的事业，在医疗保健行业中既具有实质价值又具有国家重要性。一般而言，药剂师通过审查和解释医生处方并检测治疗不相容性来配制药物。 ”

教授信中的分析并非针对申请人的实际事业。相反，他表示申请人符合Dhanasar第一项要件，因为“ 美国将从像[申请人]这样在医疗保健领域拥有广泛知识和专长的经验丰富的制药顾问的专业知识和技能中大大受益。 ”作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的专家意见书用作咨询性证言。然而，用户负责对寻求的福利资格作出最终裁定。当意见书与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该证据或可给予其较低权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。在此，教授信中提供的分析在很大程度上仅限于对申请人资格及其将从事的职业和行业的一般性观察，并未提供分析路线图以阐明申请人符合Dhanasar第一项要件的意见基础。我们认定所提供的意见书对本案几乎没有证明价值。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人的职业计划包括制药行业概述，并表明在验证其专业职称并获得美国药剂师经验后，他打算开设自己的制药咨询公司。然而，该职业计划缺乏开设公司的时间表，也未记录其拟议活动将如何构成对制药行业的推进。此外，尽管该计划包含其在制药咨询领域未来工作的一般性提案，并声称该事业“ 更有可能 ”在该领域创造就业机会，但它并未证明其拟议事业未来的人员配置和商业活动将为南佛罗里达或美国带来实质性经济利益。进一步而言，它并未证明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，申请人未提供充分证据证明他将雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该特定地区或其人口提供实质性经济利益。在没有关于该事业拟对其领域产生的具体影响的相关、有证明力和可信的文件记录的情况下，我们无法认定该影响将具有国家重要性。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

我们注意到申请人提及我们关于一位打算开设咨询公司的自雇人士的国家利益豁免的非先例决定。该决定未作为先例公布，因此对未来的用户官员不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于具体案件事实，

并可能根据诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。此外，申请人未提供证据证明本申请的事实与未公布决定中的事实相类似。

我们认可制药咨询的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以证明拟议事业的国家重要性。我们认定申请人未证明其拟议事业能够充分延伸至其雇主或客户之外，以与国家重要性相称的水平对制药行业或美国经济产生更广泛的影响，因为其证据和陈述不足以证明其事业有潜力为美国提供其所声称的经济和医疗利益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar其余要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的争议问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。