# OCT312023_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：28623410 日期：2023年10月31日

关于行政上诉办公室决定的动议

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成员的第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 移民分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请（以及因此对劳工证）的酌情豁免。

德克萨斯服务中心主任驳回了申请，认定申请人未能证明对工作要求（以及因此对劳工证）的豁免符合国家利益。我们驳回了随后的上诉，其中我们认定申请人符合高级学位专业人士的分类资格。1 我们还撤销了主任关于拟议事业缺乏重大价值的认定，并认定申请人已证明其事业符合此要求。然而，我们认定她未能推翻主任关于其国家利益豁免资格的不利结论。在作出此认定时，我们适用了 Matter of Dhanasar 中规定的用于审理国家利益豁免申请的分析框架。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)。即，我们认定申请人未能证明其事业在 Dhanasar 框架的第一项要件下具有国家重要性。2 此事现因复议动议提交至我们面前。

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)。经审查，我们将驳回该动议。

1 我们注意到主任未处理申请人是否符合 underlying EB-2 移民分类资格这一门槛问题，并认定申请人基于其来自德克萨斯大学! ~的药学博士学位符合高级学位专业人士的分类资格。
2 然而，我们拒绝就申请人是否符合 Dhanasar 框架下第二和第三项要件的其余部分作出认定，理由是第一项要件的国家重要性标准对上诉具有决定性。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析其他理由）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（当申请人本不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

复议动议必须证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于决定时诉讼记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。我们对动议的审查仅限于审查我们最新的决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(ii)。我们可以批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。

如我们先前决定所述，关于申请人将从事的具体事业的证据包括两封药房工作邀请函，提供她作为药房顾问的兼职工作。在回应主任的 RFE 时，她还提交了关于其项目' pha1I I' 即一项拟议的远程药房咨询服务。在我们先前的决定中，我们指出了各种证据缺陷，作为认定申请人未能证明其事业具有国家重要性的依据。尽管我们承认申请人提交了讨论远程药房对健康和经济影响的研究和文章，但我们认定这些研究和文章并未具体讨论申请人拟议的事业。我们还处理了一份关于申请人'._____.项目的 impact analysis report，并认定该报告未充分解释其所含预期收入数字的依据，也未证明该项目的潜在经济影响将达到与“ 实质性积极经济效应 ”相称的水平，从而与国家级重要性相称。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。接下来，我们认可申请人提交的赞扬其工作的支持信，但我们指出这些信件未讨论申请人的'._____.项目，也未就申请人的工作将如何在远程药房领域产生国家或全球影响提供有说服力的解释。最终，我们认定记录缺乏佐证信件中主张的证据，且未证明申请人拥有她已研究、开发并可在广泛范围内实施的、与国家级重要性相称的特定远程药房创新或方法。总之，我们讨论了申请人的支持证据，并解释了该证据如何未达到 Dhanasar 框架下的国家重要性要求。

在动议中，申请人对我们决定的适当性提出含糊主张，声称其“ 反复无常 ”；她主张“ 记录中的文件以优势证据证明拟议事业的国家重要性 ”，而相反的结论“ 是滥用自由裁量权且无事实依据 ”。申请人还重申了 USCIS 政策手册和我们 Matter of Dhanasar 决定中涉及国家重要性问题的部分，主张拟议事业已被证明具有“ 已实现和预期的影响，能够赋能并加强国家议程 ”。实质上，申请人不同意我们的酌情认定，并要求我们进行“ 对记录文件的全面审查 ”，尽管我们在上诉过程中已进行了 de novo 审查。

此处的记录显示，我们充分考虑了证据，并随后将我们的认定纳入一份全面分析中，其中我们解释了导致我们认定申请人未能证明其事业满足 Dhanasar 框架下国家重要性要件的缺陷。

申请人还主张我们错误解读了拟议事业，强调该事业“ 旨在通过远程医疗创新（如直接面向消费者的远程药房咨询工作）为服务不足的社区提供必要的药物和相关教育 ”。申请人未

证明这一版本的事业与我们在先前决定中对该事业的描述存在重大差异。在我们先前的决定中，我们认可申请人意图作为药剂师从事“远程药房和药物配送创新”工作，并重申了申请人对远程药房的定义，即远程医疗的一个亚专业，利用“电信为远离传统服务的患者提供药学服务”。申请人未能证明我们错误解读了拟议事业，或该未经证实的错误导致了我们的不利决定。我们的决定指出，关于申请人已研究、开发并现拟在广泛范围内实施的远程药房创新或方法，证据不足。记录进一步显示，尽管我们欣然认可申请人事业的价值以及增加远程药房获取途径可能带来的诸多益处，但我们认定申请人在记录中描述的事业未被证明具有达到国家级重要性水平的健康相关影响。3 换言之，我们并非因错误解读事业或未认为其重要而驳回上诉，而是因为我们认定拟议事业在记录中所证明的影响广度未达到与国家级重要性相称的“实质性积极经济效应”水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。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. at 369。

申请人接着主张，我们“未能处理拟议事业的国家重要性”，并且过度强调申请人的简历。经审查该决定，我们不同意这一主张。我们先前的决定并未提及申请人的简历。尽管我们提到了赞扬申请人药学知识和经验并描述其过往研究项目的支持信，但我们解释说，申请人知识和技能的证据与Dhanasar框架的第二项要件更为相关，该要件“将焦点从拟议事业转移到[非公民]”以及她是否处于有利地位以推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。我们澄清，事业本身才是Dhanasar框架第一项要件中国家重要性要素的焦点。随后我们进行了详细讨论，解释这些支持信为何在具体论述国家重要性方面存在不足。对我们先前决定的审查显示，我们决定的主要部分用于讨论申请人提交的文件，并解释这些文件为何不足以证明拟议事业具有国家重要性。

总之，我们重申了记录中的相关事实和证据，并提供了全面分析，在其中适用了法律和USCIS政策，并解释了我们是何以得出不利结论的。尽管我们认可拟议事业的重大价值，但鉴于上述不足，申请人未能证明我们驳回上诉的决定在作出时基于对法律或政策的错误适用。由于申请人未满足复议动议的这些要求，该动议将被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

裁定：复议动议被驳回。

3 我们部分指出，影响报告“未估计可能覆盖的预期患者数量、可能实施的远程药房服务、可能培训的药剂师数量，也未以其他方式量化该项目潜在的健康相关影响。因此，我们无法评估该项目的健康相关影响是否可能达到国家重要性的水平。”