AUG122024_02B5203 · 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：30588395 日期：2024年8月12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）

申请人是一名医疗保健和制药行业游说与政府关系领域的专家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（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该申请，认定记录证明申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但未证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证分类资格，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。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合所依据的EB-2分类资格，则其必须随后证明其值得以“ 国家利益 ”为由裁量豁免职位邀请要求。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，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）可以作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. EB-2分类

申请人是巴西医疗保健和制药行业游说与政府关系领域的专家。他主张，基于其相当于美国学士学位的外国学位以及超过五年的逐步提升经验，其符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。他提交了其外国学位的文凭和成绩单，以及一份学术评估，称其学位相当于美国法律研究理学学士学位。申请人称，在其最初提交申请时，其在该行业已有超过19年的经验。记录中包含其商业计划内的简历；然而，记录中不包含雇主信函作为其逐步提升经验的证据，不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的要求。审理主任在补件通知中认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但未讨论记录中的证据。然而，由于记录未能以优势证据另行证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。[2]

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人称其拟议事业是建立一家游说和法律咨询公司，为其客户提供各种咨询服务，具体包括基金会、非政府组织、健康计划提供者、健康组织、医疗和制药公司以及健康协会，涵盖游说和

[1] 参见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院2023年）（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

[2] 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“纯粹咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

政府关系事务的不同方面。记录中包含关于美国制药行业当前面临的挑战以及游说对推进健康和科学政策重要性的信息。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

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预期影响。同上。审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但未达到国家重要性的门槛。申请人主张，审理主任的决定未解释否决的具体理由，也未处理其关于拟议事业为何具有国家重要性的所有主张。申请人首先强调审理主任的认定，即记录中的行业文章“ 对该领域而言属泛泛之谈，不支持拟议事业具有国家重要性 ”。申请人主张，这些文章显示了拟议事业的国家重要性，因为它们突出了该行业当前的国家挑战，例如医疗保健成本使人们无法获得所需护理以及全国性的抗癌药物短缺。

本办公室认可该行业的重要性；然而，相关问题不是该个人将从事的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 ”。同上。虽然这些文章提供了关于该行业当前面临挑战的重要背景信息，但在此，申请人错误地依赖行业的重要性来确立其拟议事业的国家重要性。申请人主张其拟议事业将有助于缓解文章所突出的行业挑战，然而，申请人的陈述不足以证明其事业有可能对美国医疗保健和制药行业产生更广泛的影响。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。在没有充分书面证据证明具体拟议事业在该行业具有更广泛影响的情况下，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为其属于STEM领域。申请人声称其专业领域属于“ 国土安全部STEM指定学位项目清单 ”中的“ 药物经济学/制药经济学 ”。然而，“ [就Dhanasar第一项要件而言，如同所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。 ”参见6 USCIS政策手册F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policymanual。一项未表明对更广泛的特定STEM领域产生影响的STEM事业不会确立其国家重要性。参见同上。因此，拟议事业是否属于STEM领域或是否列于“ 国土安全部STEM指定学位项目清单 ”并不具有决定性——申请人仍必须证明拟议事业将对更广泛的STEM领域产生影响或具有更广泛的影响，例如“ 显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区 ”。参见同上；另参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。申请人称其拟议事业可归入该行业，但记录未证明拟议事业将对“ 药物经济学/制药经济学 ”行业产生广泛影响，除了其声称其具有

药物经济学方面的经验以及其事业“有潜力帮助美国增长并实现其2023年在全球引领STEM领域的目标”。

Dhanasar 指出，如果一项拟议事业具有“雇用美国工人的重大潜力”或“其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”，则该事业可能具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人称，他将通过其公司运营第 5 年时雇用 16 名直接员工并在同一时间段内创造 34 个间接工作岗位，从而“为美国的繁荣作出贡献”。初始申请讨论了庞大的制药行业及其对美国经济和就业的影响；然而，记录并未证明其特定拟议事业的人员配置水平显示出“雇用美国工人的重大潜力”，因此未达到国家重要性的水平。此外，记录并未证明拟议事业将产生重大积极经济影响，除了陈述整个制药行业的经济影响之外。

最后，申请人在上诉中主张其拟议事业将广泛增进社会福利，称“医疗保健行业是影响全球人口的最重要领域之一，并与任何国家的发展密切相关……游说和政府事务咨询服务……对国家医疗保健系统的发展以及可负担药物的普及具有重大影响。”为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其特定拟议事业“潜在预期影响”的证据。

虽然申请人的陈述反映其广泛增进社会福利的意图，但他未提供足够的客观和独立证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。例如，申请人称他将通过倡导“[专]利改革措施……支持专利改革。这可能包括支持使仿制药制造商在专利到期后更容易将可负担的替代品推向市场的政策。”然而，记录未包含足够的独立证据说明申请人将如何做到这一点或此举的影响将是什么。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定记录未包含足够证据显示申请人支持某些政策的潜在影响，也未显示申请人的拟议事业足以超越其直接客户，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。

虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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有关 Dhanasar 框架下资格的其余论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，或经酌情裁量后以其他方式应获该豁免。

裁定：上诉被驳回。