NOV182024_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：34817513 日期：2024年11月18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）

申请人是一家制药公司，为受益人（一名数据工程师和管理人员）寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人，并请求对该分类所附的工作邀请要求行使自由裁量的国家利益豁免。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，认定尽管受益人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免所需的工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

要符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先确立对基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，他们随后必须证明他们值得对工作邀请要求行使自由裁量的豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第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，其中指出美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 他们处于有利地位以推进其拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请及由此豁免劳工证要求将有利于美国。同上。

申请人承担以优势证据标准证明所寻求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院的立场，认定USCIS对国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

二、分析

审理主任认定，且记录——包括一份2003年印度学士学位副本、大学成绩单、文凭评估以及现任或前任雇主的信函——表明受益人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，其持有等同于美国的学士学位，并在专业领域具有至少五年学位后渐进工作经验。8 C.F.R. § § 204.5(k)(1)-(2), (k)(3)(i)(B)。

上诉中的剩余问题是，他是否根据Dhanasar框架及其三项必要条件（其中任何一项均可单独决定）值得获得国家利益豁免。审理主任认定，尽管受益人的拟议事业具有实质性价值，但记录未显示其具有国家重要性，因此不符合Dhanasar的第一项条件。2 在上诉中，申请人未提交任何新证据，而是重申受益人符合国家利益豁免的资格，并声称审理主任未能适当考虑所有相关证据并正确适用Dhanasar框架。我们认定证据未能证明拟议事业具有国家重要性，因此上诉将基于此理由被驳回。

受益人于2003年在印度获得“ 技术学士（计算机工程） ”学位，他曾在多家信息技术（IT）和数据解决方案公司工作，最初在印度担任软件和应用程序工程师；然后于2009年至2014年担任解决方案架构经理；随后在一家营养补充剂公司担任应用程序经理。2020年8月，他开始为申请人（一家制药公司3）工作，担任高级IT运营经理，最近晋升后现担任“ 副总监，主数据管理[“ MDM ”]实施负责人 ”。他打算继续担任此职位，并通过利用人工智能（“ AI ”）和机器学习来开发、实施和管理数字平台，帮助优化公司的实验室工作流程和临床试验数据整合，确保数据安全，改善对高质量信息的获取，加速其药物研究、开发和监管审批流程，并促进其高效生产创新、有效的治疗药物和新型药物治疗方案以服务于患者的目标。4

Dhanasar的第一项条件，“ 实质性价值和国家重要性 ”，侧重于受益人拟议开展的具体事业，其价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到体现。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在评估拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑并寻找其潜在预期影响的证据。同上。尽管受益人作为公司首席MDM工程师和管理人员的拟议事业如所述具有价值，但证据未显示其具有雇用美国工人的重大潜力、对美国产生实质性积极经济影响、在国家或全球层面广泛影响美国数据、制药或医疗保健行业（超出其雇主及其商业伙伴、合作者和潜在客户的范围），或以其他方式具有上升到国家重要性层面的更广泛经济或社会影响。

2 审理主任未涉及Dhanasar的第二和第三项条件。
3 在本决定中，“ 公司 ”一词与申请人互换使用。
4 记录显示受益人作为H-1B非移民工人为申请人（一家制药公司）工作。但其简历仅将膳食补充剂公司列为其当前雇主，并称他目前在该公司担任数据经理。该雇主此前曾为他寻求EB-2移民分类，作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人，“ 其并未寻求国家利益豁免 ”，该申请已获批准，2015年签证优先日期表明根据最新签证公告还需等待三年才能变为当前。

根据适用的证据标准，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性和证明力）。Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76；另见 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在重申拟议事业具有国家重要性时，申请人依赖于受益人的学术资历和作为数据工程师专家和管理人员的经验，如其简历、个人陈述、支持信函及其公司记录（包括关于其财务、产品、实施计划、临床试验摘要和站点、期刊文章、大型市场存在、与其他实体的合作关系以及受益人在公司的角色、项目和演示的信息）所示，以及大量指出制药、医疗保健和AI行业重要性的通用行业文章。申请人和受益人进一步继续强调（部分如其各自陈述及前任和现任雇主的其他支持（或工作证明）信函所示）其作为数据工程师和MDM专家的技能和过往经验，他们声称这些对于确保公司临床试验数据的质量和完整性、分析及其在新药研发阶段的应用至关重要。他们重申，鉴于其背景和专业知识（使其高度符合公司MDM职位的资格）以及制药行业对像他这样的人的需求，其拟议事业将具有实质性的积极经济和社会影响。然而，这些主张和证据主要侧重于受益人的经验、技能及其职业的重要性，涉及Dhanasar的第二项条件，该条件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”以及他们是否“ 处于有利地位 ”以推进其事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

为根据Dhanasar第一项要件评估拟议事业的国家重要性，我们考察其“ 潜在预期影响 ”，并评估受益人打算从事的具体事业是否具有更广泛的国家意义，而非其拟从事的职业或行业的重要性。Id. at 889。在此，他提议继续担任其公司的首席MDM工程师和经理，其主要职责包括为其研发团队“ 清理、整理和集中 ”临床试验数据；增强对安全且设计良好的数据库的访问和使用；以及在药物开发决策过程中确保数据质量和可用性。如前所述，他计划继续开发、实施和管理具有尖端分析能力和自动化的MDM系统和数字平台，通过使用AI和机器学习技术，他和申请人重申这将优化工作流程整合、改善对关键信息的访问、促进安全的数据存储和共享，以及他们声称最终将带来改变生命的发现和生产创新及新颖治疗方法并显著影响制药、医学研究和医疗行业的高影响力知识生成、研究和交流。

申请人还概括性地主张，受益人“ 被公认为其领域的领先专业人士，他在确保创新药物高质量监管提交合规方面产生了巨大影响。 ”受益人的主管同样强调其“ 关键作用 ”和“ 重大影响 ”，依据是其公司项目的成功以及其“ 实施MDM能力的建议和方法 ”在推进公司研发方面的价值。申请人还主张，受益人的“ 创新平台 ”和“ 技术创新 ”促进了全球科学家之间的“ 实时协作 ”，帮助传播临床试验发现，并加速科学文章的发表。但申请人并未主张，且记录中也没有证据表明，公司本身发表科学文章或在其自身商业利益和限制之外广泛公开传播其临床研究和发现，

或受益人直接参与此类活动。记录也缺乏客观证据表明他事实上开发了独特或新颖的创新数据解决方案、应用程序或MDM模型，并且如果他开发了，这些成果已经或将会被美国制药行业或任何其他可能对其MDM策略感兴趣的领域认可或采用。记录进一步缺乏证据表明其拟议的数据工作（除其雇主外）有任何特定的重要关注，可能以其他方式表明其具体拟议事业具有深远的、行业范围的重要性，或以全国可区分的方式使其与众不同。尽管我们承认拟议事业可能对受益人的职业、其公司、其业务合作者和客户产生积极影响，但申请人未能有说服力地解释，且记录（主要包括上述主张和文件）也未显示其作为首席MDM专家的拟议工作如何如他们所声称的那样对所述行业产生国家或全球影响，而不仅限于受益人公司、其业务伙伴和未来客户。

此外，申请人并未主张受益人本人将雇用美国工人，或其在公司的职位已直接导致或将会直接导致雇用美国工人。申请人也未具体说明，且记录缺乏独立证据表明，受益人为公司拟议的工作以其他方式如何影响美国经济或使经济萧条地区受益。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（裁定具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 特别是经济萧条地区的重大积极经济效应 ”的拟议事业可能表明国家重要性）。例如，申请人并未主张，且记录中也没有证据表明，受益人作为首席MDM专家的工作已直接惠及或将会具体惠及任何经济萧条地区。除了仅因也涉及制药行业和使用AI技术而概括性地主张其在MDM领域公司角色的重要性外，尚不清楚其作为首席数据经理的工作如何具体促进并将其重要性提升至国家层面。其概括性主张也未为作为单一公司雇员实施和管理数据解决方案、应用程序和平台所声称的广泛间接影响提供客观依据。因此，制药和AI市场所声称的重要性并不直接证明或具体关联到其拟议公司MDM工作所声称的经济和社会影响。

尽管申请人重申数十亿美元的制药、医疗和AI行业的巨大规模和潜在经济影响，各实体普遍将其描述为至关重要，但记录缺乏证明性证据表明这些行业的潜在影响将直接归因于受益人的拟议事业。申请人也未解释或界定，且记录缺乏关于受益人具体事业相对于所述行业的潜在影响的合格证据。因此，这些行业的一般重要性或潜在影响并不具体说明受益人在公司内自身拟议工作的重要性，也不必然证明其所声称的固有国家重要性。

尽管如此，申请人继续强调，我们也承认，受益人的背景和过往成就及其在其他依赖先进数据系统的行业（包括制药行业）中的价值，但如所述，这些涉及Dhanasar第二项要件，因此并不表明其具体事业将在国家层面产生重大积极经济或社会效应。如前所述，拟议事业的重要性是通过其具体的潜在预期影响来评估的，而非通过其拟从事职业的重要性（基于可能使其为未来成功做好准备的技能），或通过

可能依赖其专业知识的其他行业的重要性）来评估。Dhanasar, 26 I&N Dec. at. at 889-890。因此，国家利益豁免的目的不是确保继续就业或促进在可能也具有国家重要性的行业中的美国求职。任何寻求此类豁免的人必须表明他们拟从事的具体事业具有国家重要性。Id.

尽管我们承认他希望继续为申请人工作并为美国数据、IT和制药行业做出贡献，但申请人未能以证明性证据确立受益人作为首席MDM工程师和经理的拟议事业将以具有国家重要性的方式具体推进其目标、在其领域（或其他行业）具有更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有重大积极经济或社会效应。申请人未满足Dhanasar的国家重要性要件，因此未确立受益人符合酌情国家利益豁免的资格。

由于所确定的拒绝理由，即申请人无法满足Dhanasar第一项要件，对本上诉具有决定性，我们在此不讨论酌情国家利益豁免的Dhanasar第二和第三项要件。See, e.g., INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需触及对最终决定不必要的问题）。

命令：上诉被驳回。