OCT212024_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：33365753 日期：2024年10月21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，为受益人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求国家利益豁免。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，认定记录未能证明受益人是高级学位专业人士，且国家利益豁免值得批准。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为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。该法第203(b)(2)(A)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五年专业领域内逐步晋升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须证明其值得“ 在国家利益 ”下自由裁量豁免工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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）可作为裁量事项，1 在申请人证明以下内容时批准国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定受益人不符合持有高级学位的专业人士资格。具体而言，审理主任认定，虽然受益人拥有相当于美国学士学位的外国学位，但申请人未能证明其在专业领域拥有五年逐步晋升的经验。2 审理主任还认定，申请人未能证明Dhanasar分析框架的三个要件中任一要件得到满足。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明拟议事业在Dhanasar分析框架第一要件下的国家重要性。

关于拟议事业，申请人的初始陈述称，受益人的事业“ 包括他认真坚定的努力，通过开发、增强和维护云、DevOps和数据库系统，继续简化和确保制药研究、开发和监管审批流程的质量。[受益人]将继续为美国主导的动态行业贡献先进技术技能、高度专业化知识和巨大才能。他将在推进其职业生涯、使美国STEM劳动力多元化的同时做到这一点，并作为对社会极具生产力的成员发挥作用。 ”受益人部分陈述称，“ 作为[申请人]数据库和运营团队的高级IT运营管理经理，我 specifically 增强临床数据管理系统的运营，以自动化药物开发流程并保护敏感患者数据。由于药物通过监管审批流程通常需要10-15年时间，我将最新的云和AI自动化技术整合到[申请人]的临床数据库中，以优化这一流程。这些技术加速药物开发流程的每一步。例如，它们通过为研究人员提供实验室流程工作流来自动化临床研究。它们还识别临床数据中的模式，供生物统计学家进行数据分析以支持监管提交。自动化数据库还通过创建数据存储和备份系统来支持监管专业人员，以便在审计时存储临床数据。我监督我们临床数据库向云端的迁移，这促进与第三方合作者的数据共享，以推动进一步的药物发现机会。我还 specifically 整合最新的数据安全和备份系统技术来保护敏感患者数据。 ”

1 参见 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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。
2 本办公室将不讨论是否同意该认定，因为拟议事业缺乏国家重要性的认定对上诉具有决定性。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

除上述陈述外，记录还包括但不限于：多份书面论证意见；与云计算、数据完整性和制药行业相关的文章、政府信息和行业报告；申请人公司记录及公司产品信息；以及受益人的教育、就业和移民记录。

审理主任认定拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其具有国家重要性。审理主任描述了拟议事业，并提及申请人声称其具有全国层面的预期影响，因为其在全国范围内制造和分销因临床试验而被发现和改进的治疗药物。审理主任指出，申请人必须证明受益人提供基于云的数据管理系统服务如何有潜力广泛增强或促进美国医疗保健或美国制药行业的进步。审理主任认定，申请人未能证明拟议事业如何有潜力创造重大经济影响或具有更广泛的影响，达到Dhanasar所设想的实质性积极经济效果的水平。审理主任认定，申请人未能表明拟议事业如何能够充分超越其组织及其客户，以更广泛地影响行业或领域。最后，审理主任指出，申请人未提供充分证据证明拟议事业的潜在预期影响，包括该领域内的更广泛影响或国家或全球影响；雇用美国工人的重大潜力；实质性经济效果，特别是在经济萧条领域；社会福利的广泛增强；或文化或艺术丰富的广泛增强。因此，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任在认定拟议事业不具有国家重要性时未能考虑全部证据。申请人称审理主任未能考虑整个行政记录（其包含超过一千页）；忽视了大量证据；未能按该法、《行政程序法》、条例和机构先例的要求作出有理由的决定。本办公室将在决定中处理与国 家重要性问题相关的记录。3 在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。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效果的事业，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，第890页。为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录受益人工作潜在预期影响的证据。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

在此，申请人未能充分证明受益人在信息技术运营管理领域担任高级管理人员的职位将如何对信息技术运营管理领域或制药领域产生超出申请人公司范围的更广泛影响

3 尽管我们可能未逐一讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

和客户、雇用美国工人的重大潜力，或实质性的积极经济影响，正如Dhanasar第一项要件所设想的那样。

我们注意到，拟议事业中描述的职能表明，受益人的工作通过开发、增强和维护云、DevOps和数据库系统来促进申请人的运营。此外，申请人援引受益人就拟议事业所作的陈述，其中他表示其工作"确保[申请人的]临床数据库以最高运营效率运行。[申请人]目前正在进行、招募中或最近完成了555项临床试验，所有这些试验都产生大量临床数据。我不断升级并将新的数据库增强功能迁移到我们的临床数据库中，以扩展数据存储和数据安全能力。我开发、增强和维护的数据库用于药物开发过程的每一个步骤。[申请人]的临床研究、统计编程、法规事务和制造团队都依赖数据库提供的自动化流程。每当我们的数据库系统内出现问题时，我通过DevOps程序带领我的团队快速识别和分析问题，以确保药物开发不延误地进行。"申请人强调这项工作如何加速其医学研究和临床试验，确保其治疗药物的安全性和有效性，并因其拥有九种FDA批准的药物（包括2022年十大药物中的两种）而具有国家重要性。此外，申请人主张受益人的具体拟议事业有潜力广泛增强或促进美国医疗保健或美国制药业的进步。申请人声称存在更广泛的影响，包括受益人领导设计、实施和优化Amazon Workspace云系统的努力，该系统使其能够快速无缝地与所有外部研究合作伙伴和合作医疗保健提供者共享临床试验数据；受益人管理多个数据库运营项目进行增强和升级，为其研究活动增加了云计算和人工智能能力；以及受益人推动将DevOps增强功能纳入其数据库系统，以在研究性药物疗法的生命周期内自动化若干关键药物研究和开发阶段。

记录反映这些是支持申请人的任务，因为它们使申请人能够简化和确保其产品的药物研究、开发和法规审批流程的质量。申请人未能充分证明受益人作为单一雇员将如何影响信息技术运营管理或制药领域超出其客户范围的更广泛层面，或他的拟议事业将如何导致大量雇用美国工人或产生Dhanasar第一项要件所设想的实质性积极经济影响。

记录包括公司财务记录和公司产品信息，显示其是一家大型制药公司。然而，申请人不能仅依赖其市场份额来主张受益人的工作具有国家重要性。它必须证明受益人执行的职能和任务如何汇聚成一项具有国家重要性的事业。申请人表示，它描述了在过去五年中如何与美国联邦机构、非营利组织、大学、私营制药公司和医疗保健系统签订了超过75项许可和合作协议，所有这些都将因受益人和其团队实现的技术创新而得到加强和提升。申请人表示，拟议事业具有前瞻性潜在影响，能够通过受益人即时共享研究和临床数据来实现突破性发现和进步，从而允许

利用人工智能评估研究成果，并通过自动化临床数据分析。申请人提到其医学发现由其及其众多合作伙伴通过科学期刊文章、国际会议报告和美国专利申请公开发布；研究事业的主题强调了对全球医学科学界知识库和美国患者治疗选择的更广泛影响；合作伙伴关系的庞大规模使得受益人的技术创新很有可能产生可行的医学治疗方法，从而使其合作伙伴在美国和全球范围内增加就业并产生新收入；以及社会福利将通过新疫苗、药物靶点和药物的可能性而得到广泛增强。记录不包括申请人许可和合作协议的支持性文件。无论如何，记录不包括受益人已开发出在其领域或制药领域具有更广泛影响的技术创新的证据。

申请人提供了与云计算、数据完整性和制药行业相关的文章、政府信息和行业报告。许多文章和报告提供了受益人领域和申请人行业的重要性的背景信息。一个领域的重要性并不决定拟议事业的国家重要性。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。此外，尽管这些文章和报告提供了背景信息，但它们对国家重要性问题的证据价值很小。这是因为它们没有涉及受益人的具体工作或其如何以涉及国家重要性的方式在信息技术运营管理或制药领域产生更广泛影响。

正如Dhanasar认定课堂教师的拟议事业不具有国家重要性，因为它不会更广泛地影响该领域一样，我们认定记录未能确立拟议事业将充分延伸超出申请人范围以更广泛地影响信息技术运营管理或制药领域。基于上述理由，我们认定记录未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求国家重要性，且未能证明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关于Dhanasar框架下资格的其余论点。参见Bagamasbad，429 U.S. at 25；另参见L-A-C-，26 I&N Dec. at 526 n.7。

命令：上诉被驳回。