APR182024_07B5203 · 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

案卷编号：30543163 日期：2024年4月18日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名医学技术专家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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（de novo）。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基础EB-2签证分类的资格，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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免职位offer要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“国家利益”一词，但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）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。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. at 889。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。Id. 虽然本办公室同意审理主任的结论，即申请人已证明其事业的实质价值，该事业属于本办公室认定可证明实质价值的领域范围（健康），但申请人未能证明其事业具有国家重要性。

记录显示，申请人打算在美国担任医学技术专家，“验证传染病诊断测试的准确性”，包括用于病毒检测的自诊断居家检测试剂盒，涵盖SARS-CoV-2（导致COVID-19的病毒）、流感、副流感及其他引起呼吸道感染的病毒。在其初始申请中，申请人解释其意图是“实施和开发实验室内部规程和方法，以验证[这些]诊断测试的准确性、有效性和灵敏度”，并解释其工作将“使实验室能够对诊断测试进行持续质量控制，以确定某些检测试剂盒的可靠性……[并]向有关当局报告任何不准确的检测试剂盒。”申请人的个人陈述详细阐述了其目标以及其计划用于执行验证测试的方法，指出其将遵循世界卫生组织（WHO）推荐的规程以及美国食品药品监督管理局（FDA）和美国疾病控制与预防中心（CDC）提供的验证指南。除个人陈述外，记录还包含若干文章，讨论准确诊断测试对遏制传染病传播的重要性、公共卫生的重要性、传染病和大流行病对美国经济的影响、白宫关于COVID-19影响及国家应对大流行病的出版物，以及若干FDA关于召回多个SARS-CoV-2检测试剂盒的通讯。[2]

在发出证据请求（RFE），给予申请人机会补充记录以提供额外信息和证据以证明其国家利益豁免资格后，审理主任否决了该申请，认定其未能确立所请求的国家利益豁免的资格，因为其不满足Dhanasar三要件框架。

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但本办公室已审查并考虑了每一份证据。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑记录中的证据，并强调审理主任决定与其RFE中所含语言的重复性质。申请人援引Chursov v. Miller, 1:18-CV-02886-PKS (S.D. NY 2019)，称“ 未能充分考虑提交材料的整体性构成任意和反复无常。 ”申请人还依据Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)支持其主张，即审理主任未能整体考虑所有证据存在错误。但Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格的概念，Buletini裁决也未表明USCIS若未对每份证据提供个别分析即滥用其自由裁量权。同样，申请人依据Muni v. INS, 891 F. Supp 440 (N.D. Ill. 1995)关于前移民归化局在未能权衡重要因素并说明其拒绝救济的理由时行为缺乏合理解释并滥用自由裁量权的裁定，不具说服力。在Muni案中，法院指出审理主任未能适当考虑确立资格的有说服力证据构成滥用自由裁量权。在此，审理主任的决定确实讨论了与申请人具体事业直接相关的证据（其个人陈述），并解释了为何其不满足Dhanasar第一项要件。当USCIS对申请提供经推理的考量并作出充分认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。参见，例如，Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“ [只]要[USCIS]对申请给予了经推理的考量，并作出充分认定，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或申请人提交的每一份证据。 ”（已清理））；Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项争点撰写详尽注释 ”）。

此外，虽然本办公室同意申请人关于审理主任未直接讨论其认为对确立其事业国家重要性至关重要的每一份证据的主张，但申请人未能证明那些被省略的文件——主要是关于准确诊断测试重要性的文章——确立其具体事业具有国家重要性。因此，审理主任的所谓错误至多是无害的。参见一般性Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at, 350 n.5（引用Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（指出当没有“ 理由相信……发回重审可能导致不同结果 ”时，错误是无害的（引文省略））。

经重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即记录未能证明申请人的事业达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”Dhanasar at 889。因此，本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，指出“ [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具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 一项事业若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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

尽管申请人主张审理主任“ 未能评估记录中的所有证据 ”，但申请人并未证明审理主任未具体讨论的那些证据如何确立

申请人符合国家利益豁免的资格。例如，申请人继续依赖诊断检测领域的重要性，却未证明其具体工作达到国家重要性的水平。申请人主张，“ 所提交的文章支持以下结论：[申请人]拟从事的活动具有国家重要性，因为这些活动在健康领域具有更广泛的影响（通过促进更准确、更可靠的检测设备的流通） ”；然而，这错误适用了Dhanasar的第一项要件。这些文章并未讨论申请人的具体工作，也未解释其工作将如何具有国家重要性或以其他方式在领域内产生更广泛的影响。如上所述，在确定拟从事的工作是否具有国家重要性时，我们关注的是申请人的“ 具体工作 ”，而非该领域、行业或职业的重要性。Id. at 889

在上诉中，申请人称其工作具有国家重要性，主要基于四个理由：(1) 实施质量控制有助于确保检测设备得到彻底检查并准确检测特定病毒；(2) 引入验证检测设备的规程可推动整个医疗技术领域的进步；(3) 验证诊断检测设备的可靠性对美国经济产生重大积极影响，并增进美国人民的社会福祉；(4) 诊断检测的准确性和可靠性已被政府实体视为具有国家重要性，并成为国家倡议的主题。然而，这些主张通常涉及验证传染病诊断检测的重要性，而非申请人的具体工作。此外，记录中的证据并不支持以下结论：申请人所使用的任何规程将直接对领域产生更广泛的影响。未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。See 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。正如Dhanasar中申请人提出的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，申请人的工作仅惠及其受雇的实验室和/或其客户，不会在领域内产生更广泛的影响。Dhanasar at 893。

同样，申请人关于其工作因涉及国家倡议而具有国家重要性的主张不具有说服力。记录不支持以下结论：其具体工作将对诊断检测的验证或围绕诊断检测的国家倡议产生“ 更广泛的影响 ”，且申请人未提供其具体工作与这些国家倡议之间足够直接的关联。尽管申请人指明了一家“ 有兴趣[聘请其]咨询服务以验证该处所进行检测 ”的实验室，但记录并未确立申请人在该实验室的工作将达到国家重要性的水平。例如，申请人未证明该实验室的具体工作对领域具有更广泛的影响，或他将使用或引入可导致领域内更广泛影响的改进流程或医学进步。See Id. at 889。同样，尽管我们不反对申请人关于“ 公共卫生的实现取决于对传染病的可靠检测，从而能够发现、治疗和预防此类疾病 ”以及“ 记录支持以下结论：早期、有效和可靠的检测试剂盒对公共卫生至关重要 ”的陈述，但这些陈述涉及诊断检测领域的实质价值和重要性，而非申请人具体工作的更广泛影响。

申请人还主张其工作将促进经济，认为公共卫生的普遍下降通常会对经济产生不利影响，而其工作将有助于公共卫生，因此将对经济产生积极影响。然而，申请人不能依赖准确诊断检测的普遍经济影响来确立其工作的国家重要性。在缺乏关于可直接归因于其未来工作的任何预计经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下（而非该行业的普遍经济影响），记录并未显示申请人工作所带来的区域或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟从事工作的国家重要性。

III. 结论

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申请人关于Dhanasar框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必解决的问题作出认定 ”）；see also Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。