MAY162025_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

案号：37784788 日期：2025年5月16日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名公共卫生信息学研究员，寻求以持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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

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)。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。我们对本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，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础 EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础 EB-2 分类资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，以符合“ 国家利益 ”。本法第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。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项1，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定 USCIS 授予或否决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性价值，又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS 认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，因为其持有 I I 大学的公共卫生硕士学位。2 我们同意。

待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意 SCOPS 的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人的个人陈述称，其拟议事业是利用数字健康工具、现代化健康数据系统、短信（SMS）技术、数据系统自动化、开源框架及其他新兴技术，以改进公共卫生数据的收集、分析、可视化和使用流程，从而为流行病学和疾病监测的及时决策提供信息。申请人主张，为推进该事业，他将利用其在研究设计与数据管理；疾病监测数据系统的设计、开发和部署；健康信息系统设计与部署；数字健康；以及提案和报告撰写方面的“ 丰富 ”经验。申请人称，其在流行病学数据科学、公共卫生信息学和公共卫生 IT 项目管理方面的工作将继续通过其同行评审期刊论文和会议论文集在该领域传播。

SCOPS 发出了补充证据请求（RFE），要求申请人澄清其在美国的拟议事业，并提交拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性。在回应 RFE 时，申请人指出，尽管并非“ 特别相关 ”，其自2022年起受雇于 al l 以及 alth1I ！其工作涉及利用现代和新兴技术设计、开发并试点实施一个国家疾病监测和疫苗接种数据管理信息系统。

记录中包括来自以下人士的推荐信：一名 GS-13 级别的健康科学家，其为申请人的同事；一名位于利比里亚的流行病学教授；以及一家为健康和发展提供数字数据解决方案公司的首席实施官。这些信件讨论了申请人开发 SMS 以使医疗保健提供者能够记录和报告在服务点提供护理过程中产生的数据。然而，该证据并未证明申请人的具体事业达到国家重要性水平。相反，申请人利用现有技术：数字健康工具、健康数据系统、SMS 技术、数据系统自动化、开源

2 申请人指出，SCOPS 错误地引用了 8 C.F.R. 第204.5(k)(3)(i)(B)条而非 8 C.F.R. 第204.5(k)(3)(i)(A)条，并承认此为无害错误。我们同意此为无害错误。

框架作为公共卫生领域的信息学工具，用于流行病学和疾病监测的决策。

SCOPS 指出，申请人所从事的公共卫生研究工作的惠益通常是集体性的。并进一步指出，虽然申请人计划从事的活动可能是有价值和值得称赞的，但许多领域的许多专业人士，如医疗保健、教育、计算机科学、社会工作等，都从事类似有价值或值得称赞的活动。SCOPS 认定，不能由此推断任何从事有价值或值得称赞活动的专业人士都从事具有国家重要性的事业。SCOPS 结论认为，尽管申请人证明了其拟议事业的实质性价值以及其处于有利地位能够推进拟议事业，但其未能证明该事业的国家重要性，也未能证明综合权衡豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

经重新审查，我们同意 SCOPS 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。在 Dhanasar 中，我们指出，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，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。因此，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ 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 ”。同上。我们还指出，“ 一项事业如果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，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 未适当考虑记录中的证据，并作出了“ 结论性 ”决定。申请人援引 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 支持其主张，即 SCOPS 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证明申请人资格的概念，Buletini 判决也未表明 USCIS 若未对每项证据进行个别分析即滥用自由裁量权。在此，SCOPS 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），并解释了为何其不符合 Dhanasar 第一项要件。当 USCIS 对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，不要求其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项证据。参见，例如，Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（只要 USCIS 对申请给予有理由的考虑并作出充分认定，法院不会要求 USCIS 具体回应申请人提出的每一项主张或提交的每一项证据。）；Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽论述。 ”）。

具体而言，申请人的上诉书面论证意见称，其拟议事业的国家重要性由以下材料支持：其个人陈述、一篇关于统计学在公共卫生部门分析中普遍重要性的文章、从[已隐去]网站上摘录的一页关于卫生系统治理与筹资的内容，该页指出由于无效的卫生保健系统造成了大量资源损失。该摘录页和[已隐去]摘录页均未具体涉及

申请人的拟议事业，也未涉及该特定拟议事业的国家重要性。此外，尽管我们同意申请人的观点，即SCOPS并未直接讨论他认为对证明其事业国家重要性至关重要的每一项证据，但申请人并未证明那些被遗漏的文件能够证明其特定事业具有国家重要性。因此，SCOPS被指控的错误至多是无害的。参见一般而言 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，错误即为无害（引注省略））））。申请人的书面论证意见同样以结论性的方式称，记录中的四封推荐信提供了“ 对该事业实质的洞见 ”。申请人强调，尽管拟议事业不限于其在[已隐去]的就业，但[已隐去]保护公众健康的使命之庄严性赋予了申请人作为公共卫生信息学研究员职位以国家重要性。

同样，申请人未能证明SCOPS未具体讨论的证据如何确立申请人获得国家利益豁免的资格。例如，申请人继续依赖公共卫生和信息学领域的重要性，却未证明其特定事业达到了国家重要性的水平。申请人主张，所提交的文章支持以下结论：申请人拟议的活动具有国家重要性，因为这些活动在卫生领域具有更广泛的影响，增强了减轻当前和新出现的健康威胁的能力；然而，这是对Dhanasar第一项条件的错误适用。这些文章并未讨论申请人的特定事业，也未解释其事业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，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们关注的是申请人的“ 特定事业 ”，而非该领域、行业或职业的重要性。Id. at 889。我们注意到，记录显示申请人一直是[已隐去]项目的合作者，但他并未证明其在这些项目中的特定投入和分析达到了国家重要性的水平。其对项目的贡献仅在其个人陈述中有所描述。一位在[已隐去]提供推荐信的同事，一名GS-13健康科学家，描述了申请人2015年在尼日利亚所做的工作，但并未具体说明达到国家重要性水平的贡献——即申请人作为[已隐去]研究员所做的贡献——除了含糊地称“ [申请人]正在加强卫生系统以早期发现公共卫生威胁…… ”

申请人的主张通常涉及促进技术发展及其应用于收集、分析和使用公共卫生数据以服务于流行病学和疾病监测决策的重要性，而非申请人的特定事业。此外，记录中的证据不支持以下结论：申请人所使用的任何方案将直接导致该领域产生更广泛的影响。未指明领域内具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. U.S. 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）。

在其个人陈述中，申请人称其在流行病学数据科学、公共卫生信息学和公共卫生信息技术（IT）方面的工作通过同行评审期刊发表和会议进行传播。记录显示，他被列为16篇文章的合著者。他曾一次担任第一作者，即2020年一篇关于数据管理需求评估的文章，用于扩大

某地区卫生信息系统规模以及在尼日利亚引入常规（基本）免疫接种。此外，申请人的发表记录可证明其是否为其拟议事业做好了充分准备，但不能确立国家重要性。

同样，申请人关于其事业具有国家重要性因为其与国家倡议相关的主张不具有说服力。记录不支持以下结论：其特定事业将为公共卫生信息学领域或围绕公共卫生信息学的国家倡议带来“更广泛的影响”，且他未提供其特定工作与这些国家倡议之间足够直接的联系。虽然申请人是[已隐去]的公共卫生信息学研究员，但记录并未证明申请人在[已隐去]的工作将达到国家重要性的水平。例如，申请人未证明其在[已隐去]的特定工作对该领域具有更广泛的影响，或他将使用或引入改进的流程或信息学进步从而在该领域内产生更广泛的影响。参见 Id. at 889。同样，尽管我们不否认联邦政府发布了指令，促进技术发展及其应用于收集、分析和使用公共卫生数据以服务于流行病学和疾病决策，但这涉及公共卫生信息学领域的实质价值和重要性，而非申请人特定事业的更广泛影响。

申请人还主张其事业将促进经济，理由是公共卫生的普遍下降对经济有不利影响，而其事业将有助于公共卫生，因此将对经济产生积极影响。然而，申请人不能依赖疾病监测和疫苗接种数据管理的普遍经济影响来充分确立其事业的国家重要性。在没有关于任何可直接归因于其未来工作的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事业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。

此外，申请人未证明其拟开展的特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。在没有关于任何可归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录并未显示申请人公共卫生项目所带来的美国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.

基于上述所有理由，证据未能确立拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项条件所要求的。

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其在Dhanasar框架第三项条件下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项条件，他未能证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

6