MAY012025_08B5203 · 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：37779447 日期：2025年5月1日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名神经病学领域的临床研究科学家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位邀请要求豁免的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题重新审查（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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须进一步证明其值得裁量性地豁免职位邀请要求，即符合“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）可作为裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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，能够推进其拟从事的事业；以及

[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 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

• 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS 认定申请人已证明其作为高级学位专业人士符合 EB-2 分类的资格。申请人提交了学位证书和学业成绩单，证明其持有[已隐去]的应用认知与神经科学理学硕士学位。高级学位是指高于学士学位的任何美国学术或专业学位或同等外国学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。关于国家利益豁免，SCOPS 认定申请人已证明其拟从事的事业具有实质性价值。[2] 然而，SCOPS 认定申请人未能证明其事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进该事业，或综合权衡豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

申请人是一名临床研究科学家，寻求以相同身份“ 在美国继续其职业生涯 ”。她的“ 目标是提供与 COVID-19 相关的高级研究，解决特别是 ”关于“ COVID-19 导致的[原文如此]神经系统问题的身体挑战 ”以及“ COVID-19 的干预方法导致[原文如此]与神经科学相关的心理健康问题 ”方面的问题。在回应 SCOPS 的补件通知（RFE）时，申请人澄清其拟从事的事业“ 是作为临床研究科学家，提供与 COVID-19 后症状（又称 Long COVID）相关的神经病学和神经系统疾病方面的高级研究 ”。申请人未就其将在何处从事拟议事业提供任何具体信息。她目前的职位是在一家制药公司担任临床研究经理。她还在 COVID-19 临床研究联盟担任职位。[3]

经初步审查后，SCOPS 发出补件通知，给予申请人提交额外证据以尝试证明国家利益豁免资格的机会。关于申请人拟议事业的国家重要性，SCOPS 指出，“ 没有证据表明其拟议事业将在某一特定领域产生国家甚至全球影响、将创造就业、将广泛增进社区的社会福利 ”，或“ 影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或属于国家倡议的主题 ”。SCOPS 要求提供“ 证明[申请人]拟议事业具有国家重要性的证据 ”，该证据须“ 证明该事业的潜在预期影响 ”。

在审查申请人关于其事业国家重要性的补件回复后，SCOPS 认定证据显示了研究 COVID-19 总体上的重要性。然而，SCOPS

[2] 事业的实质性价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室同意 SCOPS 的认定，即申请人作为临床研究科学家在 COVID-19 及相关神经科学问题领域的事业具有实质性价值。

[3] 申请人列明其目前的职位为 COVID-19 临床研究联盟的“ 首席团队研究[原文如此] ”以及[已隐去]的“ 临床研究经理 ”。在来自[已隐去]的 A-L- 的信函中，申请人在[已隐去]的经理，作者未就申请人的事业是在[已隐去]还是在其他地方提供任何见解。在来自 COVID-19 临床研究联盟的 A-T- 的信函中，作者对于申请人的事业是其与联盟工作的一部分还是与之不同，表述含糊。申请人在上诉中未澄清这一含糊之处。

认定申请人未能证明其事业“具有雇用美国工人的重大潜力、将产生实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”，或“将广泛增进社会福利”。此外，SCOPS 认定申请人现任雇主的信函未显示其事业具有“某一特定领域内的更广泛影响”。最后，SCOPS 认定文章和报告显示了关于 COVID-19 疾病及其对人们影响的信息，但未显示“[其]拟议事业如何在 COVID-19 疾病的[神经科学]领域具有更广泛影响”。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 误解了“[其]事业的重点”。她声称 SCOPS 就“[其]关于 Long COVID 的研究的重要性和社会影响”存在“重大疏忽”。此外，她主张其事业旨在“在神经科学和公共卫生领域创造新的就业机会”。总之，申请人主张 SCOPS“未能认识到 Long COVID 对心理健康和神经系统疾病的更广泛影响”。她指出 SCOPS“使用‘COVID-19’一词”存在“问题”。她补充道，“研究 COVID-19 的重要性与调查‘Long COVID’的神经影响和疾病——特别是关于弱势人群的心理健康——的迫切需求之间存在重大区别”。申请人还主张 SCOPS“未能认识到 Long COVID 对心理健康和神经系统疾病的更广泛影响”。

申请人援引美国疾病控制与预防中心（CDC）和美国药物滥用与心理健康服务管理局（SAMHSA）的出版物，以支持“Long COVID”是一个严重问题。本办公室认可申请人提交的报告和文章。本办公室认识到，例如，CDC 将“Long COVID”视为“一种可能导致需要综合护理的慢性疾病的严重疾病”。

在根据 Dhanasar 确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“本办公室寻求拟议事业的更广泛影响”，且“[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。在此，本办公室认可研究 long COVID 及其众多后遗症的重要性和区别。SCOPS 实际上在认定申请人拟议事业具有实质性价值时已认识到这一点。然而，问题在于该领域的重要性本身并不决定国家重要性，本办公室关注的是具体拟议事业。

在 Dhanasar 中，本办公室还指出，“例如，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影响——特别是在经济萧条地区——的事业，很可能被理解为具有国家重要性”。同上，第890页。本办公室在确定国家重要性时关注申请人具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人主张，她的“拟议事业展现出显著的就业机会潜力、对神经科学的独特贡献、实质性的积极经济影响以及广泛的社会福利改善。”她声称，她的事业将创造“神经科学和公共卫生领域的新就业机会”。她表示，“我们不能忽视受Long COVID影响者所面临心理健康挑战的更广泛影响。”

申请人主张，她“ 关于Long COVID研究的重要性和社会影响 ”证明了其事业具有国家重要性。虽然“ 与Long COVID共存的人及其照护者面临诸多挑战，包括一系列需要知情且富有同情心的照护的神经系统症状 ”可能属实，但这并未证明申请人的事业将如何在该领域产生更广泛的影响。申请人必须提交“ 相关的、有证明力的且可信的证据 ”，以证明其主张更可能成立或很可能属实。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在此，申请人未提交与其特定拟议事业相关的具体证据，以证明其事业将达到国家重要性的水平。

在Dhanasar案中，我们解释道，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人主张，她“ 多年的专注研究和临床经验与这些人的需求直接相关 ”，并且她“ 对以下暗示感到困惑：她作为临床研究者逾十年磨练的神经学专业知识、临床研究技能，在评估美国人民福祉时是无关紧要的。 ”

在此，申请人依据其教育和专业知识来支持其事业具有国家重要性的主张。然而，我们在Dhanasar第二项要件下分析申请人的教育、专业知识和技能，该要件将重点从拟议事业转向个人。Id. at 890。并非申请人的经验“ 无关紧要 ”，而是她的技能和经验应在Dhanasar第二项要件下予以考虑。因此，由于我们在第一项要件分析中关注事业本身，我们认定申请人的经验和教育并不能证明其事业具有国家重要性。

我们同意SCOPS的意见，即申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，尤其是在经济萧条地区。申请人声称，通过“ 与当地大学和医疗机构合作 ”，她计划继续“ 建立一个由美国本土科学家和技术人员组成的专门研究团队 ”，并“ 为神经科学学生提供实习和培训项目 ”。一份题为I的文件指出，“ 我们确保能够获得高质量EEG设备以及数据采集和解读方面的培训 ”，“ 这就是我们寻求与当地临床医生和研究人员合作的原因。 ”然而，该文件未解释申请人打算如何雇用任何临床医生或研究人员。由于申请人的拟议事业在何处开展研究（在雇主、实验室、大学或其他场所）并不明确，因此难以确定她与当地大学和医疗机构“ 合作 ”的计划是否可行，或她的拟议事业将如何创造就业。

申请人在其书面论证意见中指出，她已在初次提交时提交了此类就业创造潜力的证据。然而，在其书面论证意见中，申请人未指明哪些证据支持其主张，即其事业具有雇用美国工人的显著潜力。See Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（拒绝处理书面论证意见中对某一论点的“ 附带提及 ”，该提及未提供法律支持）。同样，虽然申请人提出了其

事业的实质性积极经济影响、社会福利提升以及文化和艺术丰富等议题，但未充分分析SCOPS在考量时如何出错，以致我们无法有意义地审查其主张。Id. 经审查，我们认定申请人未提供证明其事业具有国家重要性的证据。

虽然我们认可申请人拟议事业的实质性价值以及研究Long COVID的重要性，但申请人未能确立其特定拟议事业的国家重要性。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就其根据Dhanasar第二项和第三项要件的资格所提出的其余论点。See 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“纯咨询性认定”）；see also 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能证明其满足Dhanasar分析框架所要求的国家重要性，我们认定其不符合资格，或经自由裁量亦不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。