JUL142021_03B5203 · 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：14515184 日期：2021年7月14日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名经济学家，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免该分类的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 underlying 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求的外国人。

(B) 豁免工作邀请——

(i) 国家利益豁免。……[总检察长]在总检察长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在确立EB-2资格后，审理人员可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。1

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，审理人员可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国

1 为确立豁免工作要求符合国家利益，申请人必须超越展示其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的条例将“ 特殊能力 ”定义为“ 显著高于某一努力领域通常遇到的专长程度 ”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作要求/劳工证要求约束；他们并不因其特殊能力而豁免。因此，无论某一申请人寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高级学位的专业人士成员分类，他们都必须超越展示其专长领域显著高于通常遇到的专长程度，以确立国家利益豁免的资格。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

申请人是一名经济学家，其大部分职业生涯在[已隐去]政府部门度过，还曾在三所[已隐去]大学担任教职。她目前担任[已隐去]智库的总裁。记录包括证据表明她于1995年获得[已隐去]大学经济科学硕士学位，并于2006年获得同一机构的经济科学博士学位。虽然审理主任在其决定中未指出申请人是否符合EB-2移民签证分类的资格，但经审查我们认定她符合持有高级学位的专业人士成员的资格。因此，上诉中的唯一问题是根据 Dhanasar 中提出的框架，她是否值得豁免该分类的工作要求。

申请人在其初始申请中表示，其拟议事业是“作为经济学家获得就业”，受雇于美国联邦政府部门或研究机构，并列出了若干政府机构和私营机构及大学作为潜在雇主。在回应审理主任的证据请求（RFE）时——该请求部分寻求关于其具体事业的进一步信息——申请人表示其在[已隐去]项目中的经验可应用于美国的福利项目。她还表示，作为在[已隐去]政府和一家经济智库有经验的经济学家，她可以提供关于[已隐去]经济的知识并为其研究做出贡献，这在美国的大学和智库中是罕见的。3 审理主任认定记录证明申请人符合 Dhanasar 框架的第一项要件。然而，经审查，我们不同意并撤回审理主任决定中的该部分。

为支持这些事业的实质性价值，申请人表示其事业将“涉及经济学领域的研究和促进人类知识及其应用”，并提交了描述经济学家在公共和私营环境中作用的文章。该证据足以表明其拟议的经济学家就业将具有实质性价值。

关于其拟议事业的国家重要性，申请人提交了预算与政策优先中心的一份报告，该报告描述了由美国农业部（USDA）管理的补充营养援助计划（SNAP）及其对美国低收入家庭的益处。尽管该信息表明

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 在上诉中，申请人表示她可以通过创办自己的经济咨询公司在美国开始其事业，并提交了一份简短的商业计划以及个人资产证据。然而，在此如本案中，申请人已被通知证据存在缺陷并已获得回应该缺陷的机会，AAO 将不接受首次在上诉时提供的证据。Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988); Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。因此，我们将不考虑对申请人拟议事业的这一新增内容。

SNAP计划具有国家重要性，因为它“ 促进全美国受益人的长期健康和福祉 ”，但申请人并未具体描述她的工作及其对经济学领域或对美国SNAP或其他福利计划的潜在预期影响。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须指明“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，申请人提及她此前在[已隐去]的工作，并称“ 此类模型 ”可应用于美国的福利制度，但她并未描述她拟应用的模型是什么，也未说明该模型将如何产生更广泛的影响。

此外，关于她提出的通过受雇于大学或智库来“ 扩展[原文如此]当前理解并提供对经济的更好评估 ”的提议，申请人未提交证据说明该工作将如何具有国家重要性。她再次提及她此前的经验，在此情形下是与[已隐去]的经验，但并未具体描述其拟议事业的这一方面，也未说明该方面将如何对经济学领域产生更广泛的影响。我们注意到，由于第一项要件着眼于其拟议事业的潜在预期影响，关于她此前工作的信息不如对其未来意图的详细描述相关。此外，尽管她在对审理主任补证通知的答复中表示，其事业的这一方面“ 力求产生‘ 重大积极经济影响’ ”，但记录中缺乏证据或解释说明谁将从申请人作为大学或智库经济学家的就业效应中受益，或这些效应将采取何种形式。

由于申请人未能证明其事业的预期影响支持国家重要性的认定，我们认定她未满足Dhanasar框架的第一项要件。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定她未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，各项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。