JUL222024_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：32718790 日期：2024年7月22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）

申请人是一名律师和隐私专业人士，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，以及对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但未证明豁免所需的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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

要符合EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“ 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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的行列，认定USCIS批准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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人将其拟议事业描述为为公共和私营部门实体提供隐私事务咨询。申请人解释称，他将帮助客户理解和遵守隐私法律，支持隐私诉讼，为制定隐私政策和立法作出贡献，开展隐私研究并发表出版物，确保妥善利用隐私增强技术，支持组织应对其产品的人工智能（AI）治理，在产品开发中纳入隐私设计原则，以及开展隐私影响评估。

审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是申请人是否符合资格并值得以国家利益为由豁免工作要求。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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。同上，at 889。此项考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区），是否具有其他重大积极经济效应，是否在领域内具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，at 889-90。审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业将超越其雇主或与其直接合作的个人，从而对其领域产生表明国家重要性的更广泛影响。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认为申请人的拟议事业不具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大经济效应。申请人声称，证明国家重要性并不需要重大经济效应。本办公室同意。正如本办公室在Dhanasar案中所指出的，“ 事业具有创造重大经济影响的潜力的证据可能是有利的，但并非必需 ”才能表明实质价值和国家重要性。同上，at 889。

申请人还主张，审理主任未考虑其拟议事业影响的是政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题。在随申请提交的初始信中，申请人声称其拟议事业与州和联邦政府实体所重视的隐私问题相一致，例如规范隐私的州法律以及保护隐私的联邦倡议。申请人提交了关于这些问题的文章，包括科罗拉多州隐私法规则、加利福尼亚州消费者隐私法规章、特拉华州消费者数据隐私法案、各州率先对人工智能（AI）进行监管、联邦贸易委员会（FTC）对Facebook的隐私限制、关于加强美国信号情报活动保障的行政命令、FTC针对商业监控和松懈数据安全实践的行动、拜登-哈里斯政府保护青少年在线心理健康、安全和隐私的行动、联邦隐私立法的进展、拜登总统关于AI的行政命令、拜登-哈里斯政府争取管理AI风险的自愿承诺，以及拜登总统在其一次国情咨文演讲中对隐私问题的评论。

这些文章证明了隐私权和隐私监管在州和联邦层面的重要性，但并未涉及申请人的拟议事业。本办公室对国家重要性的评估并不聚焦于问题对某一领域整体的重要性。相反，本办公室的评估“聚焦于外籍国民拟从事的具体事业”。同上。在此，没有任何文章提及申请人，或以其他方式涉及申请人拟议事业的潜在前瞻性影响。除了在其领域工作之外，申请人未具体说明其咨询业务将如何超越个别实体，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响隐私法律和监管。见同上（解释在评估国家重要性时“我们寻找更广泛的影响”）。

申请人主张，其拟议事业将既影响其潜在雇主又影响国家利益，方式是通过直接惠及其潜在雇主，同时帮助保护美国人交由其雇主掌握的个人数据。申请人声称，这些双重利益符合EB-2分类和国家利益豁免的结构，即必须先具备基于就业的分类资格，然后才能考虑豁免工作要求。申请人主张，就业“符合作为起点的资格，在此起点上可根据法律提供利益，然后此类利益或国家重要性再向下传导至美国（其政府和/或人民）”（原文强调）。该法不支持申请人的主张。必须先确立EB-2分类资格，然后才能考虑以国家利益为由豁免工作要求，这一事实并不表明国家利益不如任何已确立或潜在的外籍国民就业重要。根据该法，只有在“司法部长认为符合国家利益”时，才可批准豁免工作要求。该法第203(b)(2)(i)条。

申请人进一步主张，其拟议事业在数据隐私和保护领域具有国家和全球影响。在回应补证通知时，申请人声称其拟议事业具有国家和全球影响，因为它涉及在美国国内或国际上保护美国人的个人数据。申请人称，“有效遵守国家、州或国际隐私法律是申请人拟议事业的国家重要性之一。”申请人提交了关于跨大西洋数据隐私框架、对确保敏感数据隐私能力的信心下降、GoodRx Holdings因未经授权披露个人健康信息而被判支付民事罚款并采取纠正措施、针对……的诉讼等文章，

谷歌窃取数据用于训练其人工智能工具、针对OpenAI指控窃取人们数据的诉讼、欧盟与美国数据隐私框架、Meta就剑桥分析案的达成和解、美国数据隐私法、遵守多项隐私法、应对隐私与数据保护的复杂监管、1974年《隐私法》、欧盟《通用数据保护条例》、实施成功的数据隐私计划、数据隐私合规、国际数据隐私法、美国用户选择退出应用追踪、美国人如何看待数据隐私、生成式人工智能与数据隐私，以及在美国监管人工智能的迫切需求。

这些文章讨论了保护个人数据的重要性，但并未涉及申请人拟议的事业。在重要领域工作并不必然意味着个人的工作将对该领域产生全国性或全球性影响。对全国重要性的评估并不着眼于某一领域总体的重要性，而是“着眼于外国国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。申请人表示他将支持隐私诉讼、为制定隐私政策和立法作出贡献，并开展隐私研究并发表成果，但将在为公共和私营实体提供咨询的背景下进行。除为个别客户提供咨询外，申请人未具体说明他将如何更广泛地影响其领域。See id. at 889（讨论改进制造工艺或医学进步作为某一特定领域内具有全国甚至全球影响的示例）。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其客户群，以与全国重要性相称的水平更广泛地影响其领域。

申请人未证明其拟议事业在其领域内具有全国甚至全球影响，或具有表明全国重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

申请人未证明其具体拟议事业的全国重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对其是否符合Dhanasar框架第二项和第三项要件的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出其所得结果所不必要的问题作出认定”）；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

申请人未证明其拟议事业的全国重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，他未证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位邀请要求。

裁定：上诉被驳回。