JUL222024_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

案号：32719105 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）

申请人是一名软件工程师，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》（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，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此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)。本办公室对本事项中的问题重新审查（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。

I. 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。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，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）的意见，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）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

在其最初提交的工作计划中，申请人表示他将建立一家隐私咨询企业，“ 赋能多元化企业创建和实施以隐私为重点的系统，同时确保遵守隐私法规 ”。申请人解释称，他将专注于以隐私为重点的分布式系统、数据匿名化和差分隐私，以及监管合规的精通。申请人表示他还计划为广泛受众撰写一本关于隐私的书籍。

在其为回应审理主任的证据请求（RFE）而提交的工作计划中，申请人补充称，他将创建原创软件应用和平台，以“ 在大型企业层面解决具有国家重要性的项目 ”，并增强美国政府的信息技术基础设施。申请人解释称，他的书籍将教育公众了解隐私问题，并为关于数据保护的国家讨论作出贡献。

为回应审理主任的证据请求，申请人还提交了一份科技咨询公司的商业计划书，他将领导该公司，公司总部将设在德克萨斯州。商业计划书称，该公司将服务于医疗行业、电子商务、金融部门、社交媒体、公共部门机构、国防和军事、教育部门、基础设施和公用事业，以及国内和国际市场。

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，申请人是否符合国家利益豁免工作邀请要求的资格并值得该豁免。

A. 实质价值和国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit（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预期影响。同上，第889页。这一考量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）、是否具有其他实质性积极经济影响、是否在该领域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，第889-90页。审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业将产生实质性积极经济影响或超出其未来公司和客户的范围。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了Dhanasar，要求申请人证明具有创造重大经济影响或实质性积极经济影响的潜力。尽管审理主任在否决决定的部分内容中未使用Dhanasar的原文措辞，但对相关证据的重新审查表明其最终认定并无错误。申请人公司的商业计划书预计第一年净利润为304,850美元，第三年增至875,350美元，第一年现金余额为13,380美元，第三年为13,583美元。商业计划书称该公司将共雇用六人，并估计公司第一年净资产为29,413美元，第三年降至11,924美元。申请人未提交证据表明这些财务预测显示出与国家重要性相称的实质性积极经济影响。见同上，第890页（讨论“ 实质性积极经济影响 ”）。

申请人声称他已证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，因为根据Dhanasar，“ 雇用美国工人的重大潜力 ”可表明国家重要性，而他的公司将雇用六人。申请人主张，在Dhanasar中本办公室并未要求雇用大量美国工人的潜力。无论“ significant ”一词在Dhanasar决定该部分中修饰哪个词，申请人均未能证明其公司雇用六人显示出“ 雇用美国工人的重大潜力 ”。见同上。

申请人进一步主张，审理主任指出没有证据表明美国公司寻求申请人公司的服务，属于错误。本办公室同意，该问题对于申请人的拟议事业是否具有国家重要性并非决定性因素。

申请人声称他已证明其拟议事业的国家重要性，因为最初提交的和为回应证据请求而提交的证据“ 提供了充分文件，证明[其]预期事业体现在商业计划书、其成就以及[其]成就与商业计划书之间的联系中 ”。申请人提交了同事的信函，证明其在I I和I I等公司的成就。这些信函赞扬申请人的工作，但未表明其任何成就超出这些公司而对更广泛领域产生影响。见同上，第889页（解释“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。

申请人还提交了C-B-2的信函，C-B-2是l ___ I !的计算机工程教授，其在信中发表意见认为申请人符合国家利益豁免资格。C-B-表示，申请人的拟议事业具有国家和全球影响，因为他正在研究基因组数据共享中的隐私问题，且申请人的公司将为医疗公司和研究人员提供网络安全。申请人未在其工作或商业计划书中讨论这项研究，也未提供任何证据表明其研究在该领域已发表或以其他方式传播。

C-B-还主张，申请人拟议的事业具有重大积极经济影响，因为IT咨询是美国的关键产业，全球数据隐私软件市场在2021年为1,692百万美元，并估计到2030年将达到35,088百万美元，且申请人的公司将

2 本办公室使用首字母缩写以保护所提及个人的隐私。

为小企业提供经济利益，而小企业占美国企业的大多数。然而，C-B-未具体说明申请人的工作将如何超出其公司客户的范围，以与国家重要性相称的方式影响IT咨询领域、全球数据隐私软件市场和小企业。比较同上，第892页（指出Dhanasar提交了具有证明力的专家信函，描述了其具体研究与美国战略利益相关的重要性）。

C-B-进一步主张，申请人的拟议事业具有国家重要性，因为它影响网络安全，而拜登-哈里斯政府已将网络安全列为最高优先事项，且网络安全对社会福祉具有重要意义。申请人提交了讨论思科2023年数据隐私基准研究、2023年美国数据隐私法进入新时代、联邦隐私立法、受安全漏洞影响最大的六个行业、对推特违反其隐私承诺处以罚款，以及联邦贸易委员会（FTC）对脸书处以罚款并施加新的隐私限制的文章。这些文章证明了网络安全在美国的重要性，但并未提及申请人或其拟议事业。我们对国家重要性的评估并不侧重于某一领域或行业的一般重要性，而是“ 侧重于外国人拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在此，没有任何文章讨论申请人，或以其他方式论述其拟议事业的潜在预期影响。

C-B-还主张，申请人的拟议事业具有国家重要性，因为他将经营一家小企业，而近期立法为小企业提供援助；并且国务院和国土安全部已采取行动，为科学、技术、工程和数学（STEM）专家和企业家推进机会。申请人未提交关于联邦小企业倡议或为STEM专家和企业家推进机会的倡议的证据，也未提交关于其拟议事业将如何影响这些倡议的证据。美国公民及移民服务局认识到STEM领域进步的重要性，以及拥有高级STEM学位的人员在促进此类进步中的关键作用。6 USCIS政策手册F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/。然而，“ 在所有案件中，证据必须证明STEM事业既具有实质性价值又具有国家重要性。 ”同上。在此，申请人已证明其拟议事业的实质性价值，但未确立其国家重要性。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，申请人未确立其拟议事业能够充分超越其公司的客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域。

B. Dhanasar框架的其余要件

申请人未确立其具体拟议事业的国家重要性，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申请人根据Dhanasar框架第二项和第三项要件的资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见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）。

对裁决结果所不需要的问题作出认定”）；另参见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

申请人未确立其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，他未能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。