JAN032024_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：29226372 日期：2024年1月3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）

申请人是一名软件开发者和色彩管理技术的发明人，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，以及对此EB-2移民分类所附工作要求（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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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 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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求（即劳工证）的酌情豁免，且该豁免“ 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 (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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，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。

申请人拟议的就业是作为首席技术官“开发新的色彩管理程序和技术”，任职于由其妻子[已隐去]女士拥有的公司[已隐去]及其德国母公司[已隐去]。申请人的简历显示，其职业生涯大部分时间在[已隐去]工作，1993年起担任软件开发者，1999年成为高级研究经理，2002年成为色彩管理软件技术总监。2012年，申请人开始担任[已隐去]的首席技术官。
审理主任发出了否决意向通知（NOID），随后否决了该申请，认定申请人的事业具有实质价值，但在Dhanasar分析框架的第一项要件下不具有国家重要性。[2] 第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍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，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。由于审理主任已认定申请人拟议事业具有实质价值，本办公室将仅聚焦于事业的国家重要性要素进行分析。

在上诉中，申请人主张审理主任“未考虑所有已提交的证据”。具体而言，申请人声称审理主任未考虑来自“大型、全国性和国际性经营公司”的推荐信，这些信件均陈述了申请人事业的重大经济影响，而仅依赖于申请人现任雇主[已隐去]的规模和雇佣能力。

审理主任的分析主要集中于申请人提交的关于该行业重要性以及申请人现任雇主[已隐去]的经济影响的文章和行业报告。尽管审理主任提及了推荐信，称“部分信件提及[申请人]对申请[公司]的贡献及其与其他公司的关系”，但否决信未充分解释来自印刷和色彩管理软件领域经营公司的总裁和首席执行官的推荐信如何支持其拟议事业的国家重要性。

[2] 审理主任进一步认定，申请人在第二项要件下处于有利地位，能够推进其拟议事业，但证据不支持其事业综合权衡将有利于美国豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证，即第三项要件。

一般而言，证明申请人成功完成过往项目或因其工作获得认可的推荐信涉及Dhanasar框架的第二项要件，即其是否处于有利地位能够推进拟议事业。Id. at 890。然而，Dhanasar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，如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. 因此，本办公室审查了整个记录，包括上诉时提交的更新推荐信，以寻找任何证据表明申请人的研究、发明或工艺在彩色印刷软件行业内具有国家或全球影响。

经重新审查，本办公室同意审理主任的最终结论，即申请人的事业未达到Dhanasar所设想的国家重要性，具体如下所述。

推荐信整体上证明了[已隐去]和[已隐去]的合作伙伴关系及技术和产品的使用，申请人在这些公司担任软件开发者和技术专家。本办公室认可申请人作为首席技术工程师为[已隐去]工作的事业将丰富和增强该公司与色彩管理软件相关的产品线和技术，并影响与该[已隐去]合作的其他行业公司。然而，记录并未印证这些推荐信中关于其拟议事业的前景影响达到国家重要性水平的说法。

例如，[已隐去]解决方案开发与战略升级总监[已隐去]的信中称，申请人的色彩管理技术，如[已隐去]，一直是“ 我们公司产品以及整个色彩管理行业的重要组成部分，他在业内广为人知。 ”然而，作者未说明申请人在发明此类技术中的具体作用，也未说明此类技术如何对整个领域具有重要性。

同样，[已隐去]的信中称，“ 我们的产品在很大程度上依赖于[申请人]及其公司开发的色彩管理解决方案，[已隐去] ”，且申请人的“ 色彩管理算法[已隐去]被广泛认为是业内最高质量的。 ”但作者未提供细节说明申请人的算法如何新颖或独特，从而在业内达到国家重要性的水平。
此外，[已隐去]称申请人“ 是[已隐去]所提供技术的发明人 ”，且“ [其]发明对全球印刷行业至关重要，不仅用于[已隐去]开发的各种产品，也用于业内其他多家供应商的产品。 ”然而，记录中几乎没有迹象表明其他行业专业人士采用了申请人的技术或方法。

除了这些推荐信中所作的断言外，我们几乎没有具体证据表明申请人的事业如何构成对该行业的重大贡献。未指明该领域具体影响的概括性和结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构无需采信结论性

在移民福利裁决中的断言）。这些推荐信的作者未给出具体例子说明申请人的工作如何影响了该领域，且记录在案的证据不足以支持信中所述的断言。

申请人就各种颜色度量的电子处理和色彩管理在美国和欧洲提交了专利和专利申请。这些文件表明申请人是开发彩色成像技术的发明人之一。然而，证据未阐明申请人的设计如何超越其雇主而影响整个领域。我们理解申请人的雇主I I向印刷行业的其他公司供应专利设计和技术，并以互利方式与其他公司合作，但专利技术所产生的商业活动似乎主要惠及申请人的雇主及其直接合作伙伴和客户。申请人未充分证明其专利技术如何可供整个行业使用或更广泛地影响该领域。
记录中还包含授予I l（即 的德国母公司）的奖项证据，例如2017年技术与研究中心的奖项，因其 I l I！；2018年欧盟商业奖，因I I；以及2021年Printing United Alliance奖，因l I。这些奖项表明申请人的雇主过去从其软件开发和发明中受益，但它们不能证实申请人的具体拟议事业或方法将影响和作用于印刷和色彩行业（而不仅仅是其雇主及其客户），达到国家重要性水平。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性的积极经济效应。Id. at 890。在上诉中，申请人声称实质性经济影响来自其雇主与行业内各公司的合作，例如l "一家年收入超过6000亿美元、拥有近80,000名员工的财富500强公司"（引文省略）；公司"在过去3年中增长超过50%" Ia，并"在美国四个地点雇用超过55人"；以及I I"全球标志制作、数字印刷和CNC加工行业排名第一的软件解决方案"，"年销售额超过2500万美元，目前在美国有38名员工。"

然而，申请人的主张不具说服力。在Dhanasar案中，我们关注申请人具体拟议事业的影响。Id. at 890。我们认为记录未提供充分细节，说明任何可具体归因于申请人未来工作的预计美国经济影响或就业创造。我们承认申请人的雇主已与其收入高、员工多的企业集团合作伙伴和客户开展商业活动。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但我们认为该事业的预期影响过于间接，不能被视为Dhanasar所设想的"实质性积极经济效应"。Id.

综合考虑全部记录，我们得出结论，申请人未充分描述或证明其未来的软件开发工作如何有望达到在色彩管理技术领域具有国家重要性的水平。记录未显示具体的

申请人拟从事的工作将提供原创性创新以推动行业发展，或该工作在其领域具有更广泛的影响。如前所述，证据未充分阐明其特定拟议事业如何在其当前雇主及其客户之外具有国家重要性。

基于上述，我们认定申请人未确立拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar的第一项要件。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二和第三项要件下资格的主张。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定"）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们得出结论，其未确立有资格或否则在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。