JUN072024_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：30968881 日期：2024年6月7日

对内布拉斯加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）

申请人是一名运输安全领域的企业家兼首席执行官，寻求就业为基础的
第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士，以及
该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。
参见《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驳回了申请，认定尽管申请人已证明其符合
作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但他未能证明豁免所需职位邀请、
并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至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。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，
即作为高等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。
该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明
其应获得对职位邀请要求的自由裁量豁免，理由为“ 符合国家
利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未
界定“ 国家利益 ”一词，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）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下内容时授予国家利益
豁免：

[1] 另见 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级重要性；
• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
• 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拥有法律学位，主要在执法、公共安全和
安全领域的警察和军事组织中工作。他表示将在美国拥有并经营一家
运输安全公司，并担任该公司的首席执行官。审理主任
认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。
因此，需要处理的剩余问题是申请人是否证明豁免
职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在评估申请人的国家利益豁免请求时，审理主任认定记录
未能证明其处于有利地位能够推进其拟议事业，且总体而言
豁免职位邀请要求将有利于美国。基于下述理由，
本办公室认定申请人未能依据
Dhanasar 框架确立其国家利益豁免资格。

为确定个人是否处于有利地位能够推进其拟议事业，依据
Dhanasar 框架的第二项要件，本办公室考虑的因素包括但不限于：其
教育背景、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec.
第890页。

申请人最初提交了其学历资格、培训证书、奖项、
简历、前同事的推荐信以及一份专家意见书的证据，该专家意见书涉及其
依据Dhanasar框架的资格。他还为其拟议事业提供了商业计划书，
_____ 他将其描述为“ 已在美国开放但尚未运营 ”。申请人表示
其 ！‘ 确保并
巡逻运输、货物、货运及其他相关活动 ’，并将寻求向
‘ 大型公司和连锁企业提供这些服务，以提供经常性服务 ’。

申请人于2003年完成其法律学位，自2004年至2016年，在___
军事和警察组织中工作，担任高级警士、档案员、代表中尉、高级
侦探和高级安全专家。其职责包括维护和保护
政府档案、保护平民和政府设施、组织培训与研讨会、
预防和调查犯罪，以及参与受害者
和证人保护计划的实施与运作。申请人自2016年起一直在美国，并表示
其自2021年起拥有并经营一家位于加利福尼亚州、名为 的物流公司。
他表示在该公司的职责包括装卸货物、按时
交付、保存交付记录和驾驶时间、与客户沟通，以及
维护和检查卡车和设备。

在补充证据请求（RFE）中，审理主任告知申请人，所提交的推荐信和
专家意见书、培训证书、奖项和简历表明其大部分工作
经验和过往成就与其拟议的创业事业——即担任其自有运输安全公司
首席执行官——无关。该RFE进一步指出，他未能证明
其已为实现拟议事业取得进展，或表明其已吸引潜在
客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。审理主任
提供了申请人可提交以证明其处于有利地位能够推进
其拟议事业的证据类型的详尽清单，指出此类证据可包括：
证明其在类似事业中发挥领导或关键作用的证据、其先前工作影响其
领域的证据、潜在客户或顾客的往来函件、反映为新事业提供财务支持或投资的可行计划的文件、
与该事业相关的合同或协议副本，以及其在相关事业领域先前成就的证据，
等等。

在回应RFE时，申请人重新提交了其商业计划书和简历，提供了其于2023年7月
完成的各种安全培训课程的证书，并记录了其截至2023年7月
在加利福尼亚州安全与调查服务局注册为“警卫”的情况。随回应附上的
说明信称，申请人正在提交来自其客户和同事的“各种陈述”，这些陈述“承认其杰出成就的记录”、
“卓越的客户服务”以及“在其公司各个阶段的重大贡献”。

然而，唯一额外提交的推荐信来自一名武装部队
中校，他表示曾与申请人一同在___代表团
参加联合国在塞拉利昂的维和行动。该撰写人强调申请人的“对世界和平的奉献”、
其“无私服务”及其“协助人道主义努力的意愿”，
但未谈及其在与其拟议事业——即担任运输安全公司
首席执行官——相关的活动中的先前成功。

审理主任认定申请人的回应不足以克服RFE中提出的缺陷，
因此认定其未能履行举证责任，证明其处于有利
地位能够推进拟议事业。在上诉中，申请人主张记录
证明其“过往成就记录”以及“美国公司从其在高增长商业服务行业
的丰富专业知识中获益的具体利益和需求”。他
进一步主张其商业计划书、简历和先前提交的推荐信
证明其拥有“商业领域企业家的顶级专业经验和敏锐度”、
与客户和公司合作的经验、在相关工作中的成功记录，以及
执行其拟议事业所需的支持。

本办公室注意到，申请人的推荐信、培训证书、奖项和表彰证明
其在执法和警察保护领域的技能和资格。审理主任在驳回申请的
决定中并未质疑申请人作为警察和军官的资格、经验或记录。
相反，他们认定记录缺乏其他指标的证据，以证明其处于有利地位
能够推进其在运输行业的拟议创业事业。

我们同意，申请人未能充分证明其作为创业企业创始人和首席执行官的成功记录。在其个人陈述中，申请人
解释说，作为首席执行官，他将

制定商业战略、流程和目标，监督重要客户，管理关系，界定公司的工作范围，制定短期和长期计划，制定投资、财务和税务战略，管理预算流程，制定绩效衡量标准，并监督日常运营以及招聘和雇用流程。虽然记录显示申请人在宪兵队期间承担了一些监督或领导职责，但记录并未证明他此前曾履行过与他在美国表示打算履行的职责相当的职责。

申请人还表示，他已经创办并正在成功经营一家名为_____的运输或卡车运输企业，但他并未表明他为该公司履行上述首席执行官职责；相反，他表示其作为公司所有者的职责包括装载货物、进行配送以及履行其他运营和行政职能。此外，尽管申请人记录了其于2021年注册成立这家加利福尼亚州公司，但他并未提供证明该公司活动或运营的支持性证据。因此，尽管其声称在I I的经验可能与证明其在类似事业中的过往记录相关，但记录中缺乏充分证据以证明其在该公司的成就。

我们还考虑了一位美国大学教授提供的专家意见书。在论述申请人是否符合Dhanasar第二项要件时，作者指出了申请人的学术资质，并概述了其在军队和警务岗位的就业经历。作者在没有进一步解释的情况下得出结论称，“ 可以清楚地看出他在运输安全领域极其合格 ”，在该领域以及“ 整体商业结构 ”方面拥有“ 超过十五年的经验 ”，并且“ 处于其领域的顶尖 ”。然而，如前所述，申请人的就业经历反映其大部分经验与其拟议的创业事业无关。因此，记录不支持申请人关于其展示了“ 商业领域作为企业家的顶级专业经验和敏锐度 ”以及“ 在相关努力中的成功过往记录 ”的主张。

针对审理主任认定其未证明潜在客户和投资者对拟议事业表达了兴趣，申请人援引此前提交的媒体和行业文章及报告作为证据，证明其打算通过公司提供的那类服务存在高需求。尽管申请人还声称其提交了来自在美国依赖其服务的客户或顾客的推荐信，但该证据不在记录中，且其在上诉中亦未提及。

Dhanasar第二项要件并不仅仅要求证明某一特定申请人打算在美国提供的产品或服务存在一般性的行业需求。相反，它表明申请人可以提交关于“ 潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人 ”对其特定事业兴趣的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在此，商业计划书称申请人的拟设企业将主要面向拥有连锁经营的大型公司，但记录中缺乏支持性证据，详细说明预计在五年内拥有15名司机和15名保安人员的申请人将如何在大型公司中获得合同，或表明此类公司已表达有兴趣使用申请人的初创公司为其在美国的运输安全需求提供服务。

如前所述，记录缺乏与客户存在任何现有合同或协议的证据，也缺乏任何潜在客户兴趣的证据。

最后，除了声称其拥有明确的商业计划并拥有“ 执行拟议事业所需的支持 ”之外，申请人未对审理主任关于记录中缺乏其实现拟议事业进展证据的结论提出异议或以其他方式回应。尽管商业计划书表明_____成立于2022年，并将于2023年在加利福尼亚州l I开始运营，但记录未记载该公司的注册成立或实际地址。商业计划书表明该公司将需要申请人75,000美元的初始投资，但未记载这些资金的可用性或实际投资，也未详细说明公司预期的启动费用。此外，如上所述，记录缺乏所要求的“ 潜在客户、投资者或其他相关个人兴趣 ”的证据。记录未证明申请人在提交申请之前或在其待决期间已采取任何具体步骤来实施商业计划。

因此，基于上述理由，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业。

B. 保留的问题

由于申请人未能证明其符合Dhanasar框架第二项要件的资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。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)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架的第二项要件。因此，我们认定其未能证明其有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。