APR182024_08B5203 · 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：30172482 日期：2024年4月18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）

申请人是一名足球行政管理经理兼教练，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，记录未能证明申请人符合国家利益而应获得对工作邀请要求的酌情豁免。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，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查（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 underlying 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个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。同上。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就及重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。2

当申请人满足这些初步证据要求时，本办公室随后在最终实质审查中考虑所提供材料的总体情况，并评估记录是否显示申请人被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。3 参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查予以考虑）；另见 Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与本办公室的裁断一致，即“ 真相不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定 ”，也与本办公室审查“ 每一份证据的相关性、证明价值和可信度，无论单独还是结合全部证据的背景，以确定待证事实是否可能为真 ”的原则一致。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ 符合国家利益 ”而对工作邀请要求获得酌情豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定

2 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

3 USCIS 此前已确认这一两步裁决方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情4批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人拟设立一家足球发展企业，并将在其中担任首席足球教练。记录显示，申请人是一名前职业足球运动员，曾在巴西踢球多年，最近在巴西担任足球行政管理经理和足球教练。审理主任的决定指出，申请人已确立其符合 underlying EB-2 分类作为高等学位专业人士的资格。然而，审理主任认定，申请人未能证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

A. EB-2 分类

在认定申请人符合 underlying EB-2 分类作为高等学位专业人士的资格时，审理主任未对该决定提供解释。本办公室将撤回审理主任的认定，因为申请人并未主张作为高等学位专业人士的资格，而是主张其为本法第 203(b)(2)(B)(i)条下科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。此外，审理主任在补件通知中称，申请人已确立 underlying 分类的资格，并作为特殊能力个人满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下六项初步证据标准中的五项。然而，记录未包含审理主任对认定申请人满足五项标准的证据分析。此外，记录未表明审理主任在最终实质审查中考虑了全部证据，并评估申请人是否被认可为在足球教练领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。5 经重新审查，申请人未能证明其为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。

为满足作为特殊能力个人的资格，申请人声称满足全部六项证据标准。基于下述理由，本办公室认定申请人不满足作为特殊能力个人分类的初步证据要求。

4 参见 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酌情性质）。

5 一般参见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。

官方学术记录，显示该个人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人提交了其高中成绩单以满足该标准。然而，申请人的高中成绩单不符合法规的明文规定。其高中成绩单未显示其高中学位与其特殊能力领域（足球教练）相关。因此，申请人未能证明其满足该标准的要求。

现任或前任雇主信函形式的证据，显示该个人在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

为满足该标准，申请人声称曾在巴西从事职业足球运动超过15年。他提交了一份来自巴西职业足球运动员联盟的声明，承认“ [申请人]为职业足球运动员，在该类别中从业超过15年。 ”然而，该声明不符合该标准的字面规定。该声明似乎并非来自申请人的前雇主，而其简历将前雇主具体列为各个足球俱乐部。此外，该声明表明其具有职业足球运动员的经验，而非本申请所寻求的职业——足球教练。由于所提供的证据似乎并非来自其前雇主，且未证明其在拟从事的足球教练职业中拥有至少十年的全职经验，申请人未能证明其符合该标准的字面规定。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

为满足该标准，申请人提交了一份由_____职业运动员联盟颁发给他的“ 足球教练员证书 ”。申请人还提交了一张由巴西联邦共和国足球教练协会颁发给申请人的身份证。该身份证表明他是一名职业足球教练，自2022年起成为会员。然而，记录中不包含解释这两份文件意义的证据，也未表明其中任何一份可作为足球教练职业的执照或认证。

由于记录未证明申请人拥有从事该职业的执照或针对其职业的认证，他未能证明其符合该标准。

证明该个人曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

为满足该标准，申请人提交了一份会计师声明，列明了申请人2018年至2022年各年度的年收入，以及两篇关于巴西足球运动员薪资的文章。该法规要求报酬须证明申请人的特殊能力。然而，会计师声明并未表明申请人因其作为足球教练的特殊能力而获得薪资或

报酬。因此，申请人未能证明其符合该标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

申请人提交了一份来自国际教练协会（ICA）的会员证书，表明其为“ 正式会员 ”。记录中不包含关于ICA会员资格要求的文件证据，也未证明ICA属于该标准下的专业协会。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为“ 任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业 ”。因此，专业协会是指要求其会员为法规所定义的专业人士的协会。记录未表明ICA要求其会员群体由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成，也未表明该组织在其他方面构成专业协会。

基于上述理由，申请人不符合该标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域的重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人声称其基于此前作为职业足球运动员的工作而符合该标准。为支持其主张，他提交了一份认可证书、新闻文章和推荐信，证明其作为职业足球运动员的工作。然而，就本申请而言，申请人拟担任足球教练而非足球运动员。记录未表明申请人因其对拟从事的足球教练领域的成就和重大贡献而获得认可，而这是该标准所要求的。因此，申请人未能证明其符合该标准。

申请人未能证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)中至少三项证据标准。由于申请人未满足初步证据要求，我们无需进行最终实质审查，以确定证据整体是否表明其被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常水平的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，并得出结论，该记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人进行分类所需的认可。

基于上述理由，我们撤销审理主任关于申请人符合基础EB-2分类资格的决定。

B. 国家利益豁免

如上所述，申请人未能证明其符合基础EB-2分类的资格，因此不符合该分类职位邀请要求豁免的资格。

然而，我们将讨论申请人是否证明豁免劳工证将符合国家利益，即审理主任决定的依据。

审理主任认定，虽然申请人证明拟从事的事业具有重大价值，但他未能证明该拟从事的事业具有国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟从事的事业，且总体而言，豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。6

Dhanasar框架的第一项要件——重大价值和国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟建立一家足球发展企业，并担任其首席足球教练。申请人打算在I I佐治亚地区建立该企业，并计划在营业第五年扩展至佐治亚州另外四个城市。商业计划表明，该企业将为儿童、青少年、职业和大学足球队以及足球运动员开设足球发展课程。此外，该企业将利用申请人“识别潜在人才”的能力来创建和执教一支足球队。商业计划称，“申请人致力于通过为职业和大学球队以及儿童和运动员提供卓越的教练课程和项目，促进[美国]足球运动员的整体技能水平，通过推广体育和积极生活方式对社会产生积极影响。”申请人打算“帮助有抱负的球员发展足球基本和核心技能，并普遍提升其整体运动能力。”商业计划解释称，他计划“制定和实施适合年龄的训练计划”，这将“使职业和业余足球运动员受益……”。我们同意审理主任的认定，即申请人的事业具有重大价值。

关于国家重要性，审理主任认定“申请人未能证明拟从事的工作具有超越增加该领域知识池的影响，因此未能在足以证明拟从事事业国家重要性的层面上影响足球领域或美国。”审理主任进一步认定，记录未证明申请人拟从事的事业“有可能创造重大经济影响或产生更广泛的影响”，如Dhanasar所设想的那样。因此，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。经重新审查，如下文所述，申请人未能证明其拟从事的事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素。

首先，申请人在上诉中主张审理主任错误地分析了证据。他质疑审理主任是否考虑了证据，声称尽管决定列出了申请人的证据，但审理主任提供了“一份含糊且不具体的决定”，未涉及

6 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

证据的内容。申请人主张，所提交的证据证明“ 他对足球界的贡献类似于Lionel Messi打算做出的贡献 ”。申请人随后在上诉中主张，审理主任在驳回决定中未考虑证据的整体情况，且未能指出证据的不足之处。他强调书面证据的数量，声称审理主任的决定未引用初次申请或对补件通知的答复中提交的任何文件。申请人主张审理主任未解释驳回申请决定的具体理由，因此他无法理解为何证据未能满足举证责任。我们不同意申请人关于审理主任驳回决定存在缺陷的主张。

与申请人的主张相反，该决定恰当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。除确认所提交的证据外，审理主任还对具体文件进行了有理有据的分析，以解释这些文件为何未能表明申请人拟从事事业的全国重要性。本程序的举证标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下满足举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

在上诉中，申请人主要强调其作为职业足球运动员的成功，以表明其拟从事事业的全国重要性。他主张其“ 全国重要性最好通过他已对巴西国家产生的影响来体现。有大量[sic]证据表明[申请人]的影响力如何积极影响了社区和组织，使文化和经济受益。 ”申请人详细陈述了其在巴西作为职业足球运动员的成就，依据的是其此前在巴西效力球队的推荐信。他强调其球员统计数据、前球队作为足球运动员给予他的认可，以及他作为职业足球运动员对球队和巴西国家的影响。随上诉他还提交了更多新闻文章，强调其效力过的一支球队升入更高级别足球联赛以及该球队升级的经济重要性。

然而，申请人依赖其职业经验、成就和资历以确立其拟从事事业的全国重要性，这是不当的。其职业经验、成就和资历涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事事业转移到外籍人士本人 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。为评估申请人拟从事事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。

申请人在上诉中主张，其作为足球运动员的特殊能力将作为足球教练为美国足球产业做出贡献。作为教练，他将把其足球生涯中获得的知识传授给美国足球运动员。在Dhanasar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，因为这些活动不会影响其

领域更广泛地产生影响。Id. at 893。在此，记录缺乏证据表明申请人将其足球知识传授给足球运动员将超越其直接合作的球员而对领域产生更广泛的影响。申请人还主张，其作为足球教练的工作将产生“更广泛的影响”，正如推荐信中公职人员和权威人士所证明的那样。他指出，推荐信证明其作为足球运动员的能力以及他为效力球队带来的积极曝光，使当地社区和经济受益。他主张，作为曾影响当地社区的前职业足球运动员，他有潜力影响其企业的区域经济。为支持其主张，他将其潜在影响与其他知名职业足球运动员David Beckham和Leo Messi相比较，以及他们如何对足球产业和当地社区产生经济影响。然而，申请人的主张和推荐信涉及的是其作为足球运动员的工作的影响，而非其作为足球教练拟从事的事业。

与Dhanasar类似，记录未表明申请人拟向足球运动员提供足球教学和发展课程的拟从事工作将对足球产业产生更广泛的影响。在Dhanasar中，我们指出“[一项]事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Id. 证据未表明申请人的足球发展业务将对足球和足球教练领域产生更广泛的影响。

记录包括申请人的商业计划书，其中描述了该业务潜在的“全国层面影响”。商业计划书声称该业务将带来经济、健康和社会福利效益。该计划强调美国足球产业近期的增长，以及由于美国承办2026年FIFA世界杯比赛而预期收入增加。商业计划书主张，申请人的足球发展业务将通过创造就业产生经济和就业效益；支持美国足球的发展；提供有需求的足球发展和教练服务；为运动员提供教育机会；将申请人的足球技能知识传授给运动员；有助于预防犯罪，因为体育参与增加会降低犯罪率；帮助运动员应对心理健康问题；以及支持美国政府与体育、健身和营养相关的倡议。商业计划书还描述了申请人的职业经验；其对该业务的所有权；该业务的服务和预期客户；对该业务服务的需求；体育教练行业的市场分析；以及该业务的预期营销、人员配置和财务预测。

然而，申请人未提供佐证证据以支持其主张，即其业务活动将为佐治亚州和美国各地区带来大量经济、健康和社会福利效益。申请人关于其足球发展业务将惠及佐治亚州当地和美国经济并将提供所称健康和社会福利效益的一般性主张，未通过独立和客观证据予以确立。申请人的陈述不足以表明其事业有潜力为佐治亚州和美国带来经济、健康和社会福利效益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。若无书面证据表明其作为足球发展业务首席足球教练的拟任工作职责将对足球产业产生更广泛的影响，而非

惠及其业务及其拟服务客户，则申请人未以优势证据证明其拟从事事业具有全国重要性。

商业计划书还表明，该业务预计将通过创造新就业和产生工资税收入来刺激美国经济。商业计划书预测，五年内该业务将直接雇用8名员工，创造19个间接就业岗位，并产生近100,000美元的税收收入。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人未提供佐证证据表明其业务未来的员工规模和业务活动将为佐治亚州或美国社区带来大量经济效益。尽管申请人表达了为美国和其所在的佐治亚州当地社区做贡献的意愿，但他未以具体、有证明力的证据确立其事业将在足球和足球教练领域产生更广泛的影响、将有显著潜力雇用美国工人，或在佐治亚州或美国产生其他大量积极经济影响。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See id. 即使我们假设申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明在五年期内创造8个直接就业岗位和19个间接就业岗位并产生近100,000美元税收收入达到全国重要性的水平。

记录中还包括行业报告和文章，用以证明其拟议事业具有国家重要性。这些报告和文章涉及压力对身体的影响及应对压力；美国足球的积极前景；青少年足球教练所需的技能；职业足球运动员Lionel Messi加入美国球队Inter Miami的影响；技术移民对美国经济的重要性；美国的劳动力短缺及对创业者的需求；2026年FIFA世界杯的举办场地；足球在美国日益增长的受欢迎程度；举办FIFA世界杯对主办国的经济效益；体育对一国文化和社会福利的重要性；以及拜登总统的任期对艺术和文化的预期影响。

我们认识到足球产业及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅在足球教练领域工作或创办一家足球发展企业，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ [a]一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。所提交的行业报告和文章并未讨论任何可具体归因于申请人拟议事业的预计美国经济影响或就业创造。
我们进一步注意到，记录中包括一位新泽西州讲师的书面意见。该意见分析了申请人拟议事业的国家重要性，结论是：“ 美国将极大地受益于像[申请人]这样经验丰富的足球教练/首席执行官的专业知识和技能，他在体育

训练方面拥有广泛的知识和专长。他的工作既具有重大价值，也具有国家重要性。”为支持申请人拟议事业具有国家重要性，该意见解释了由于足球在美国日益受欢迎而对足球教练和训练员的需求。此外，该意见指出，由于申请人的事业将是一项户外体育活动，它将有益于球员的心理和身体健康。该意见概括性地总结了体育活动的经济效益；观赏性体育产生的收入；体育的文化效益；以及政府为减少疾病和肥胖而促进体育活动的举措。

然而，该意见对体育和体育活动益处的关注，并未证明申请人的具体事业可能在其领域产生预期影响。尽管该意见提到了申请人的拟议事业，但它并未具体说明申请人作为其足球发展企业的足球教练的工作将如何对美国经济或在其拟议事业领域产生潜在的预期影响。仅仅声明他有资格成为一名足球教练，通过户外体育活动促进个人健康，并通过团队足球增强文化丰富性，不足以满足Dhanasar框架下的“国家重要性”要求。

申请人未能证明其拟议事业超越其企业和其未来客户，以与国家重要性相称的水平对足球领域或任何其他行业或更广泛的美国经济产生影响。除了一般性主张之外，他未能证明他作为其拟议足球发展企业的所有者和主教练拟从事的工作提供了将有助于其行业进步的创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济、健康和社会福利效益取决于众多因素，而申请人未能提供其拟议工作与所主张的经济、健康和社会福利效益之间足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此他未能证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定”）；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

申请人未能确立基础EB-2移民分类的资格。此外，申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，

申请人未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

11