AUG062024_02B2203 · EB-1A · 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：30967695 日期：2024年8月6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（杰出能力）

申请人是一名运动员，寻求被归类为具有杰出能力的外国人。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(1)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(1)(A)。这一第一优先类别使移民签证可供那些能够通过持续的国家或国际赞誉证明其杰出能力、且其成就已通过大量文件在其领域内获得认可的人使用。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人拥有重大、国际公认的奖项，也未能证明她满足十项法规标准中的至少三项。此事现因上诉而由本办公室审理。申请人负有举证责任，须以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格。该法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。本办公室对此事中的问题重新审查。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

为符合这一移民类别，法规要求提交方证明：

- 该外国国民在科学、艺术、教育、商业或体育领域享有杰出能力；
- 其寻求进入该国以继续在杰出能力领域工作；以及
- 该外国国民进入美国将在未来实质性惠及该国。

该法第203(b)(1)(A)(i)-(iii)条。“ 杰出能力 ”一词仅指那些“ 已升至其专业领域最顶端的一小部分人 ”。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

实施法规8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了多步骤分析。在第一步中，申请人可以通过一次性成就（即重大、国际公认的奖项）证明其在该领域成就的国际认可

。如果该申请人未提交此证据，则其必须提供足够的合格文件，满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所列十项标准中的至少三项（包括奖项、特定媒体上的发表材料以及学术文章等项目）。

如果申请人满足这些初步证据要求，本办公室随后进入第二步，在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示持续的国家或国际赞誉，以及是否证明该个人属于其专业领域最顶端的一小部分人。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115, 1121 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考虑）；另参见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。

二、分析

申请人是一名“赶狗拉雪橇者”，即在狗拉雪橇比赛中驾驶一队狗的人。她在多个狗拉雪橇类别中取得了顶级名次和完赛成绩。

A. 一次性成就
在首次提交给审理主任的申请中，申请人声称拥有那种可确立杰出能力类别资格的一次性成就。她提供了证书和奖牌的照片，以及_____2017年国际雪橇犬运动联合会（IFSS）的排名、2016-2017年_____等其他赛事的结果，以及IFSS主席和副主席的信函。1

在审理主任通知申请人所提交材料未达到一次性成就标准后，她提供了该运动领域人士的修订信函以及锦标赛和冠军赛的媒体报道。审理主任认定这些奖项并非重大、国际公认的奖项。审理主任认可了该证据，但认定申请人未表明任何媒体来源达到证明其成就为重大、国际公认奖项所需的水平。

在上诉中，申请人声称审理主任为一次性成就概念增加了实质性要求，实际上排除了狗拉雪橇运动。关于此问题，审理主任的分析描述了个人可能证明奖项达到一次性成就“即重大、国际公认的奖项”的背景。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)。驳回决定反映：

鉴于国会意图将该类别限制于“已升至其专业领域最顶端的一小部分人”，允许基于一次性成就获得资格的法规必须作狭义解释，只有极少数奖项符合重大、国际公认奖项的条件。

1 IFSS是全球主要的狗拉雪橇运动管理机构。

参见H.R. Rep. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990), reprinted in 1990 U.S.C.C.A.N. 6710, 1990 WL 200418 at *6739。众议院报告特别引用诺贝尔奖作为一次性成就的例子；其他享有重大国际认可的例子可能包括普利策奖、奥斯卡奖以及（与体育最相关的）奥运会奖牌。该法规与这一立法历史一致，规定一次性成就必须是重大、国际公认的奖项。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)。国会所提供的例子——诺贝尔奖得主的评选——无论获奖者国籍如何均在国际顶级媒体上报道，为公众所熟知，并包含大额奖金。虽然国际公认的奖项可以设想在不满足所有这些要素的情况下构成一次性成就，但从国会提供的例子可以清楚看出，该奖项必须是全球性的，并在该领域被国际公认为顶级奖项之一。

本办公室不同意申请人关于审理主任在诺贝尔奖得主评选相关例子中增加了实质性要求的主张。事实上，审理主任指出“ 国际公认的奖项可以设想在不满足所有这些要素的情况下构成一次性成就 ”。因此，审理主任并非强制要求满足其中每一个因素，或任何因素；只是说明它们是从立法记录中我们唯一拥有的例子中得出的显著例证。

申请人指责审理主任的做法“ 实际上排除了雪橇犬竞速领域（以及许多其他领域）适用这一资格途径的可能性 ”。她继续讨论国会，声称国会并未选择采取类似审理主任的做法，“ 很可能是因为这会严重限制个人可以基于赢得该领域顶级奖项而作为杰出能力外国人获得资格的领域范围。 ”

但申请人未认真对待国会为奖项设定的高度限制性要求——一个人通常一生只会获得一次该奖项——以及立法者提供的例子是诺贝尔奖；尽管并非每个奖项都必须达到那种地位。因此，是国会为一次性成就设定了如此高的门槛，这可能导致某些领域被排除在该条款的考虑之外。国会进一步指出，外国国民“ 也可以基于在该领域广受赞誉的工作生涯获得资格 ”。H.R. Rep. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990), reprinted in 1990 U.S.C.C.A.N. 6710, 1990 WL 200418 at *6739。作为回应，该机构颁布了8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中的十项法规标准，人们可以满足这些标准以代替一次性成就。

接下来，申请人称USCIS必须关注她在该领域的地位，并声称法规和法规实施此类必要性。但该书面论证意见未引用法规或规章的哪一部分规定了此类要求。申请人随后称审理主任仅关注奖项的公众知名度，而法规、规章或众议院报告中略微提及的内容均不支持这种做法。这一要求的更广泛背景是对奖项本身的认识，即它必须是“ 一次性成就（即重大、国际公认的奖项） ”。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)。如果适当的关注点不应是奖项的知名度，本办公室不确定申请人在这些程序中试图将其改变为什么。

并非所有运动或领域颁发的奖项都符合一次性成就的条件。例如，尽管以下运动拥有全球或国际管理机构并包括来自世界各地的参赛者，但其奖项未被主要国际媒体广泛报道：巧固球；卡巴迪；或合球。尽管狗拉雪橇运动可能比这些例子更为公众所熟悉，但在审查申请人的主张和证据后，看来申请人所主张的赛事和比赛并未颁发符合一次性成就条件的奖项。

在奖项未达到一次性成就标准的情况下，外籍人士仍可通过满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项监管标准，从而符合这一高度限制性的移民类别资格。一次性成就要求可以说是美国移民法中最严格的职业移民签证类别内最难满足的条款。仅仅因为某一特定领域或运动项目中可能不存在重大的、国际公认的奖项，我们不应降低法规中一次性成就的要求。这样做将削弱其典范意义，降低获得如此杰出荣誉所带来的荣耀和声望，并贬损那些真正获得该荣誉者的价值。由于申请人似乎无法证明其任何成就符合一次性成就的标准，这并不免除她满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)所设定的高标准。

申请人随后将焦点转向主张国会和法规均未将合格奖项限定为公众广泛熟知的奖项。对于这一论点，我们不同意。再次强调，众议院报告中的例子是诺贝尔奖，为公众广泛知晓。审理主任还提供了其他例子，包括"普利策奖、奥斯卡奖以及（与体育最相关的）奥运会奖牌"。它们的共同点是，在颁发机构和获奖者所在领域之外，均为公众所熟知。

她主张，正确的问题是该奖项对于个人在领域内相对于他人的地位意味着什么，但她未为此陈述提供任何支持。事实上，将个人成就与领域内他人进行比较，似乎更接近法规要求USCIS官员在高薪或其他显著高报酬标准（8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ix)；一般参见6 USCIS Policy Manual F.2(B)(1)，https://www.uscis.gov/policyrnanual）以及商业成功标准（8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(x)；一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, F.2(B)(1)）下所作出的判断。而比较申请人在领域内相对于他人的地位也可能在最终实质审查中进行（id. at F.2(B)(2)）。

现在在上诉中，申请人表示她将"在此补充记录，提供来自各种来源的更多媒体文章，以加强证明IFSS锦标赛赛事在全球范围内被公认为雪橇犬竞速领域的顶级国际赛事"。首先并再次重申，并非所有运动或领域都会有认可个人努力且达到一次性成就水平的奖项。其次，申请人提出这一陈述时未指明他们提交的具体新证据是什么，更重要的是未说明每种证据形式如何支持其资格主张。

第三，申请人已被通知证据要求（通过法规、规章、表格说明、证据请求（RFE）等），并获得了合理机会提供

证据。除紧急情况及USCIS酌情决定外，上诉中就该要求提交的任何新证据将不予考虑，该问题的上诉将基于审理主任面前已有的记录证据进行裁决。参见Matter of Furtado, 28 I&N Dec. 794, 801-02 (BIA 2024)和Matter of Izaguirre, 27 I&N Dec. 67, 71 (BIA 2017)（引用Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)）；另参见Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 537 (BIA 1988)。如果申请人希望所提交的证据得到考虑，她应在收到提示时及回应审理主任的RFE时提交这些文件。Id. 在此情况下，无需考虑上诉中提交的新证据的充分性。

即使我们予以考虑，大部分材料似乎来自一个提供包括报纸在内的各种资源访问的聚合服务。她仅提供了该服务提取的大量文章，而未提供关于每篇文章原始发布实体的任何支持性文件。不清楚申请人就此证据主张什么，除了证明几十年来不同国家的来源发表了关于雪橇犬竞速的文章。这并不支持她关于其比赛成绩构成一次性成就的主张。

其余两种新证据形式对此也无助益。第一种来自一个未具名出版商，标题为~----------，第二种证据似乎来自IFSS网站，但该文件不包含反映实际来源的统一资源定位符（URL）。无论如何，这两份文件均未证明她的成就等同于一次性成就。

申请人的上诉书面论证意见两次提及她提交的来自该运动领域人士的信函。具体而言，申请人称："IFSS锦标赛在该领域的首要地位得到了该领域多位专家的确认，其意见载于记录中。"她进一步表示："该决定顺带提及但未讨论该领域多位专家关于[申请人]奖项重要性的意见。"这就是申请人在上诉中关于记录中信函的全部陈述，她未提供任何见解说明我们应评估哪些信函，也未说明针对何种内容。

在签证申请程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。法案第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。与该责任相称的是解释所提供证据重要性的责任。Repaka v. Beers, 993 F. Supp. 2d 1214, 1219 (S.D. Cal. 2014)。提交方不应在未通知上诉机构哪些具体文件在大量材料中佐证其主张的情况下提交大量证据，因为这样做会给上诉机构造成不当负担，使其在缺乏提交方指引的情况下搜索文件。Toquero v. INS, 956 F.2d 193, 196 n.4 (9th Cir. 1992)。

提交方有责任告知我们裁决者犯了哪些错误，以及其主张和证据如何满足哪些资格要求。Id.；Spear Mktg., Inc. v. BancorpSouth Bank, 791 F.3d 586, 599 (5th Cir. 2015)；S.E.C. v. Thomas, 965 F.2d 825, 827 (10th Cir. 1992)；另参见Harolds Stores, Inc. v. Dillard Dep't Stores, Inc., 82 F.3d 1533, 1540 n.3 (10th Cir. 1996)（认定在记录证据浩繁的情况下，上诉人必须提供对记录的具体引用）；Uli v. Mukasey, 533 F.3d 950, 957 (8th Cir. 2008)

（引用Matter of D-I-M-, 24 I&N Dec. 448, 451 (BIA 2008)，并指出当案件包含大量背景材料时，有必要具体指明得出结论所依赖的材料）。

但即使我们逐一审阅了档案中的每封信函，我们注意到，由于我们已经认定申请人未描述何种证据充分支持其荣誉构成"一次性成就（即重大的、国际公认的奖项）"的前景，业内人士的信函通常不足以作出此类证明，因为它们实际上包含的记录中其他地方未获佐证的主张。

USCIS可酌情将作为专家证词提交的领域内他人陈述用作咨询性陈述。参见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，USCIS最终负责就外籍人士是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定。Id. 提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。USCIS可对未经佐证、与其他信息不一致或在任何方面存疑的意见给予较低权重。参见id. at 795；另参见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为"事实"证据）。2 由于申请人未指明其所依赖的信函或讨论其内容，我们在此不详述这些信函。

基于上述所有理由，我们认定申请人未获得一次性成就，即重大的、国际公认的奖项。

B. 证据标准

由于申请人未表明或证明其获得了重大的、国际公认的奖项，她必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项替代监管标准。在审理主任面前，申请人声称她满足了三项监管标准。审理主任认定申请人满足了关于较小奖项或奖励以及担任领导或关键角色两项标准，但未满足与会员资格相关的标准。在上诉中，申请人坚持认为她符合会员资格标准。在审查记录中所有证据后，我们同意审理主任对上述每项标准的认定。

2 我们注意到，V-K- 决定中的某一要素已在 Matter of Z-Z-O-, 26 I&N Dec. 586 (BIA 2015) 中被推翻；但这不影响我们在此援引的 V-K- 决定部分。Z-Z-O- 决定明确将其对 V-K- 决定的不利处理限于“ 移民法官对未来可能发生或不可能发生之事的预测性认定…… ”这一问题，Z-Z-O-, 26 I&N Dec. at 590，该问题涉及在评估移民法官与庇护申请人合理恐惧主张相关的认定时所适用的审查标准。Z-Z-O- 决定未提及专家证言的证据权重。Z-Z-O- 推翻性质之限度体现在一个脚注中，BIA 在该脚注中表示，除对预测性事实认定的审查标准外，其未处理且不会动摇 V-K- 决定中的其他结论。Z-Z-O-, 26 I&N Dec. at 593 n.3。因此，上文援引的 V-K- 决定部分仍然有效。

外国人系所寻求分类领域内协会成员的证明文件，该等协会要求其成员具有杰出成就，并由其学科或领域内公认的国内或国际专家评判。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)。

该标准包含若干证据要素，申请人必须予以满足。第一，申请人必须证明其系其领域内某一协会的成员。第二，申请人必须证明以下两项：(1) 该等协会利用国内或国际公认的专家评判准成员的成就，以确定该等成就是否杰出，且 (2) 该等协会将该杰出认定作为准成员资格的条件。

申请人主张其系两支雪橇犬队成员。审理主任认定申请人不符合该标准的要求。审理主任仅评估了美国雪橇犬运动联合会（USFSS）队成员资格，但这可能是因为申请人往来函件缺乏明确性。在初始申请中，她并未依据该标准提出主张。而在回应审理主任补件通知的要点列表中，封面函仅提及她“ 被选为两个协会（国家雪橇犬竞速队）的成员 ”，但未具体说明是哪两支队伍。

在上诉中，申请人讨论了她在美国雪橇犬运动联合会（USFSS）队和捷克国家雪橇犬队的成员资格。申请人就其在捷克国家雪橇犬队中位置所提供的唯一证据，是“ 捷克雪橇犬运动协会，z.s. ”主席 Jiri Nesnera 的函件。申请人未提交证据证明该协会与捷克国家雪橇犬队系同一主体。这对该证据产生不利影响，并使其证据价值降低。

即使将此搁置一旁，该函件亦不能证明申请人已满足该标准的全部要求。具体而言，Nesnera 先生称申请人“ 是捷克雪橇犬运动协会，z.s. 的成员，且因其在雪橇犬运动中的优异表现和经历，她曾 2 次被纳入捷克共和国官方代表队，并且她为我国取得了优异成绩。 ”尽管 Nesnera 先生表示她因优异表现而被选为其协会成员，但这并不意味着其协会要求所有成员均须具备此类优异表现。其函件亦不能证明其协会将该认定作为准成员资格的条件。

关于 USFSS 队，申请人提供的 USFSS 证据包含两部分：一部分为资格标准，一部分为选拔标准。由于该法规关于“ 协会成员资格……该等协会要求其成员具有杰出成就 ”的明确措辞，资格标准是最重要的要素，因为其规定了 USFSS 将接纳何人为成员。在此，资格标准为：

- 参赛者或申请人必须是美国公民或永久居民，但对于不符合该等标准者，须经 USFSS 董事会批准例外；
- 申请人必须拥有有效的 IFSS 驾驶员识别号；
- 申请人必须是信誉良好的 USFSS 成员，并在提交申请前缴清会费；

- 预选和非预选候选人必须满足申请截止日期；以及
- 除预选候选人外，USFSS 将根据成绩结果每级别选拔三名运动员。

关于 USFSS 成员资格，审理主任表示：

根据 USFSS 美国队选拔规则摘要，参赛者须拥有有效的 IFSS 驾驶员识别号、必须是信誉良好的 USFSS 成员，并提供所申请级别的比赛成绩，方具资格。并无要求参赛者或成员须在比赛中取得显著或杰出名次、获得显著奖牌或任何其他杰出成就证据方可符合资格。尽管申请人可能、也可能并非因其过往成功而被选中，但随本申请提交的资格要求并不要求所有成员均具有杰出成就。

申请人的上诉书面论证意见反映其提供了队伍选拔标准，并主张过往表现，尤其是在 IFSSI !中的名次，是选拔的主要因素。但在本案中，由于 USFSS 组织其官方选拔规则的方式，选拔标准从属于资格标准。换言之，资格标准是队伍成员资格的基础要求。这些标准不可协商，所有寻求加入队伍的个人均须满足。相比之下，选拔标准作为次要因素发挥作用。其仅适用于已满足资格标准的候选人，用于确定合格申请人之间的优先顺序。

尽管申请人反驳审理主任的分析和认定，我们同意审理主任的决定。在上诉中，申请人未论证上述哪一项要点式资格标准表明 USFSS 队仅为准入考虑即要求杰出成就。且其主张过往表现，尤其是在 IFSS _____名次，是决定谁可成为队伍成员的主要因素，这一主张是错误的。该等考量属于 USFSS 所称选拔标准的从属范畴，但决定谁可成为队伍成员的是其资格标准，而该等标准并不强制要求杰出成就。

“ 申请人必须证明，协会成员资格要求在所寻求分类的领域内具有杰出成就，并由公认的国内或国际专家评判。 ”参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, F.2(B)(1)。基于资格标准，USFSS 显然并非设有此类要求的协会。

而在 USFSS 前主席 Mike Marsch 的函件中，他讨论该组织的成员资格时称，“ 要被选入美国队，以往在最高水平的竞技比赛成功是关键。 ”Marsch 先生接着列举了一些从属选拔标准，我们已认定该等标准并不决定队伍将接纳何人为成员。他进一步表示，USFSS “ 董事会确实基于申请人在国际比赛中的卓越成就批准[申请人]为美国队成员。 ”法规所规定的检验标准并非任何单一个人被批准为成员的原因。相反，其是该组织对申请人所主张的成员资格层级的所有候选人强制要求的内容。

因此，我们认为 Marsch 先生的函件并不比 USFSS 官方选拔规则中所列资格标准更具说服力。

我们因此认定，申请人未提交符合该标准明确措辞要求的证据。

III. 结论

申请人未提交所要求的初始证据，即一次性成就或至少满足十项标准中三项的文件。因此，我们无需提供 Kazarian, 596 F.3d at 1119-20 中提及的最终实质审查。尽管如此，我们告知，我们已综合审查记录，认定其不支持申请人已确立所寻求分类所需声誉和认可的认定。

申请人寻求的是高度限制性的签证分类，其面向已处于各自领域顶端的人士，而非面向正朝该目标迈进的人士。USCIS 长期认为，即使是在大联盟级别比赛的运动员，也不自动符合“ 杰出能力 ”标准。Matter of Price, 20 I&N Dec. 953, 954 (Assoc. Comm'r 1994)。在此，申请人未表明其工作的重要性足以体现所要求的持续国家或国际声誉，或符合国会所设想的“ 领域内享有声誉的职业生涯 ”。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另见 section 203(b)(1)(A)。此外，记录亦未以其他方式证明申请人在该领域获得了国家或国际声誉，且其属于已升至所从事领域最顶端的小部分人。参见 section 203(b)(1)(A) 及 8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

基于上述理由，申请人未能证明其作为杰出能力个人的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

裁定：上诉被驳回。