AUG252020_02B2203 · EB-1A · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室 非先例决定

案由：10066114 日期：2020年8月25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）

申请人系土木工程领域的研究人员，寻求被归类为具有杰出能力的外国人。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(1)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(1)(A)。该第一优先类别使移民签证可提供给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。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人曾获得重大、国际公认的奖项，或满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所列至少三项证据要求。在上诉中，申请人主张其满足所要求的三项标准。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。参见本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

本法第203(b)(1)条使具有杰出能力的移民可获得签证，如果：

(i) 该外国人在科学、艺术、教育、商业或体育方面具有杰出能力，该能力已通过持续的国家或国际赞誉得到证明，且其成就已通过大量文件在其领域内获得认可，

(ii) 该外国人寻求进入美国以继续在其杰出能力领域内工作，且

(iii) 该外国人进入美国将预期为美国带来实质性利益。

“ 杰出能力 ” 一词仅指那些 “ 已上升至其从事领域最顶端的一小部分比例 ” 的个人。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。实施条例

8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了一种多部分分析。首先，申请人可以通过一次性成就（即重大、国际公认的奖项）证明其持续赞誉及其成就在领域内获得认可。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)所列十类中至少三类（包括奖项、特定媒体上的已发表材料、学术文章等项目）。

在申请人满足这些初步证据要求后，我们随后考虑所提供材料的总体情况，在最终实质审查中评估记录是否显示持续的国家或国际赞誉，并证明该个人属于其从事领域最顶端的一小部分比例。参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查予以考虑）；另参见 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)。该两步分析与我们的裁定一致，即“ 真相不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定 ”，以及我们审查“ 每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在全部证据的背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

二、分析

申请人系[已隐去]大学的研究助理，专注于开发用于模拟和分析地震与海啸对结构影响的软件工具。他于2014年从同一机构获得土木工程博士学位，并表示其打算在美国继续此项工作。

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明其曾获得重大、国际公认的奖项，其必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项替代性监管标准。审理主任认定申请人满足了两项证据标准，即其学术文章的作者身份及其作为其领域内他人工作的评判人的服务。在上诉中，申请人主张其还满足有关其具有重大意义的科学贡献的证据标准。在审查记录中的全部证据后，我们认定，虽然证据证明申请人满足所要求的三项证据标准，但并未证明其享有持续的国家或国际赞誉，或属于其领域最顶端的极少数人之一。

该外国人单独或作为小组成员，作为同一或相关专业领域（即寻求分类的领域）内他人工作的评判人参与的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)

申请人提交了《Computer Methods in Applied Mechanics and Engineering》期刊的两份证书，确认其于2016年10月进行了一次审稿，并于2017年6月因其“ 在审稿方面的杰出贡献 ”而受到表彰。此外，若干电子邮件表明

他还对其他期刊提交的文章进行了审稿。证据还包括其被推荐任命为[已隐去]大学一名研究生的博士论文委员会成员，但并未证明其获得批准并担任该职务。其针对科学期刊的同行审稿活动的证据证明申请人满足该标准。

该外国人在领域内具有重大意义的原创科学、学术、艺术、体育或商业相关贡献的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)

“ 具有重大意义的贡献 ” 意味着申请人的工作已对该领域产生显著影响。参见 Visinscaia, 4 F. Supp. 3d at 134。例如，申请人可以证明其贡献已在整个领域内被广泛实施、显著影响或影响了该领域，或以其他方式上升至该领域内具有重大意义的水平。记录包括有关申请人对[已隐去]框架和软件的贡献的证据，具体而言是增加了交互模块，允许模拟海啸对结构的影响，以及为该软件创建了用于Python（一种计算机编程语言）的 “ 解释器 ” 。在其决定中，审理主任指出，申请人提交了 “ 针对该框架和软件的网站访问量、帖子和电子邮件数量…… ” 的证据，但认定该证据 “ 没有证明价值 ” ，因为它并未证明 “ 谁在访问该软件以及出于何种目的 ” 。

在上诉中，申请人提交了额外证据，包括关于[已隐去]软件的电子邮件询问、专注于使用[已隐去]的会议和课程议程，以及显示[已隐去]在已发表研究论文中使用情况的统计数据。在此情形下，即申请人已被告知证据存在缺陷并已获得对该缺陷作出回应的机会时，AAO不会接受首次在上诉时提供的证据。Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。因此，我们将不考虑这些新材料，但将考虑随申请提交的类似材料以及申请人对审理主任补件通知（RFE）的回应。

申请人主张，这些电子邮件以及若干推荐信和该领域其他人发表的论文副本证明，世界各地的研究人员已实施其对[已隐去]平台的改进。其中一封推荐信由[已隐去]的首席研究科学家撰写，[已隐去]位于[已隐去]。该信解释称，[已隐去]是该中心核心产品[已隐去]软件的关键组成部分，因为它提供了对基础设施进行结构分析的能力，并且申请人对[已隐去]的开发使得[已隐去]得以整合到[已隐去]中。一份似乎是基于风险社区韧性规划中心2018年会议议程一部分的文件证实了这一整合，其中指出[已隐去] “ 可供中心和美国国家标准与技术研究院（NIST）的研究人员使用 ” 。

1 记录中的所有推荐信均已审查，包括本决定中未具体提及的推荐信。

另一封推荐信重点关注申请人的开发工作，由我所在大学的[已隐去]提交。他解释说，申请人的工作使得[已隐去]能够与Python编程语言一起使用，从而使其能够与用Python开发的其他计算工具一起使用，“ 加速了科学进步 ”。[已隐去]表示，[已隐去]使他能够对[已隐去]进行高级分析，并且这项工作“ 有助于指导审议 ”，该审议是在美国土木工程师学会的一个小组委员会内进行的，该小组委员会正在制定建筑物雪荷载和雨荷载的修订标准。

其他推荐信表明，其他研究人员也在自己的研究中使用了[已隐去]。[已隐去]写道，他使用该软件分析高层建筑在地震中的行为，并开发了自己的模块，这些模块已被纳入[已隐去]。此外，[已隐去]大学的[已隐去]表示，他在研究生课程教学中使用该软件，并且他的一名研究生使用[已隐去]进行论文研究。他还表示，他邀请申请人在每周研讨会上向他的学生作报告。

记录中的其他推荐信谈到申请人为[已隐去]平台增加了D模型。[已隐去]技术大学的[已隐去]表示，他最初开发了用于研究□的[已隐去]方法，并指出，由于申请人的工作，“ 海啸灾害现在与地震灾害结合在一个单一的计算平台中，这对土木工程师和研究人员来说是一个巨大的进步…… ”此外，[已隐去]大学的[已隐去]表示，自申请人2008年开始博士研究以来，他一直指导申请人，他写道，申请人开发的[已隐去]模块被用于一个联邦资助的项目，该项目旨在为美国西部五个州的[已隐去]桥梁制定设计指南。

记录还包括来自世界各地院校的研究生和其他研究人员的几封电子邮件，寻求关于使用[已隐去]的建议，以及其他电子邮件和额外证据，表明其他研究小组已将软件纳入其现有平台。虽然我们注意到[已隐去]平台在申请人对某作出贡献之前数年就已开发和投入使用，但上述证据的整体表明，他的工作导致该平台和软件在土木工程领域，特别是在模拟结构上的地震和海啸荷载方面得到更广泛的实施。因此，我们不同意审理主任的意见，并认定申请人符合这一标准。

外籍人士在专业或主要行业出版物或其他主要媒体上撰写本领域学术文章的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(vi)

记录包括证据表明申请人撰写了七篇发表在科学期刊上的文章，以及另一篇在科学会议上发表的论文。我们同意审理主任的认定，即申请人符合这一标准。

B. 最终实质审查

由于申请人提交了所需的初步证据，我们将评估他是否以优势证据标准证明其持续获得国内或国际赞誉，并且他是其领域内处于最顶端的一小部分人之一，以及他的成就是否通过大量文件在领域内得到认可。在最终实质审查中，我们分析申请人的成就并权衡证据的整体，以确定他们的成功是否足以证明他们在其领域内具有杰出能力。参见该法第203(b)(1)(A)(i)条；8 C.F.R. § 204.5(h)(2), (3)；另见Kazarian, 596 F.3d at 1119-20。2 在本案中，我们认定申请人未能证明其资格。

在上诉中，申请人没有论述其在Kazarian案所述的最终实质审查下的资格，而是引用了先前的一个地区法院判决，Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)。然而，我们注意到，与美国巡回法院判例法的广泛先例权威相比，USCIS通常不受美国地区法院已公布判决的约束。参见Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715 (BIA 1993)。当地区法官判决的理由适当提交给AAO时，将给予适当考虑；但是，该分析不必作为法律问题予以遵循。同上，第719页。无论如何，我们认定Buletini判决与Kazarian法院将审理过程描述为包括最终实质审查并不冲突，反而支持该描述。3

如上文关于申请人对土木工程领域贡献的讨论，证据表明，他在为[已隐去]计算机软件框架添加Python翻译器和D模块方面的工作已被个体研究人员和工程师以及研究小组和机构所实施。在回应审理主任的补件通知时，申请人在论述最终实质审查时提到了先前讨论的推荐信，称通过这些信件“我在该领域的国际影响力是显而易见的”。然而，在最终实质审查中必须证明的不是“影响力”，而是赞誉。尽管这些信件以及对其工作的兴趣和采用的证据确立了他在实施[已隐去]软件和框架改进方面对该领域贡献的重要性，但这些信件是为本次申请的目的而准备的，并未表明他因其工作范围之外的原因或按要求持续一段时间而受到赞扬。

2 另见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，《对随某些I-140表格申请提交的证据的评估；对审理员现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新AD11-14 4（2010年12月22日），https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual.html（指出USCIS官员在整体考虑申请时应一并评估证据，以确定申请人是否以优势证据标准确立了移民分类所需的高水平专业知识）。

3 Buletini法院在引用1992年Weinig信时表示：“一旦确定外籍人士的证据足以满足[法规]中列出的三项标准，则必须认定该外籍人士具有杰出能力，除非INS提出具体且有证据支持的理由，认定该外籍人士尽管满足了标准，但仍不符合杰出能力标准。”Buletini, 860 F. Supp. at 1234。Buletini法院并未拒绝最终实质审查的可能性。相反，法院隐含地假设了某种最终实质审查。它并未说一旦官员认定三项初步证据标准得到满足，就必须认定杰出能力。相反，它说，在这种情况下，如果官员最终认定缺乏杰出能力，则必须解释其理由。因此，Buletini和Kazarian并不冲突。

在上诉中，申请人还提到其他研究人员对其已发表作品的总引用次数，并指出在以前的非先例决定中，我们发现数十次独立引用在确立那些案件中申请人所做贡献的重要性方面具有说服力。这些决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的审理不具有约束力。参见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能根据诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。我们注意到，这两项决定均早于Kazarian案，因此未适用该案的两步分析法。此外，那些案件中的申请人在不同领域进行研究，而申请人未能证明在这些领域中被认为足以表明贡献具有重大意义的引用次数足以表明其持续获得赞誉或处于其领域顶端。尽管在确定申请人是否获得持续国内或国际赞誉并且是其领域顶端极少数人之一时，我们将考虑申请人工作的总引用次数作为一个因素，但记录中不包括比较证据，表明申请人的引用次数使其处于其领域顶端的一小部分人中。

记录中还包括申请人作为若干科学期刊同行评审人的参与证据，以及其中三本期刊影响因子的信息。这些电子邮件包含感谢申请人抽出时间的套话，但未评论评审质量，也未以其他方式赞扬其工作。此外，虽然《应用力学与工程中的计算机方法》因“ 评审杰出贡献 ”向其颁发了证书，但记录中未包含任何关于授予该证书所用标准的说明。因此，该证据不能证明申请人的同行评审活动的质量或数量表明其享有持续的国家或国际赞誉。

基于上述所有理由，我们认定申请人未能证明其在本领域享有国家或国际层面的持续赞誉，也未能证明其在本领域处于顶尖极少数人之列。

111. 结论

申请人寻求的是一种高度限制性的签证类别，该类别面向的是已处于各自领域顶尖的个人，而非正在向顶尖迈进的个人。USCIS长期以来一直认为，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，申请人未能表明其工作的重要性表明其享有所要求的持续国家或国际赞誉，也未能表明其符合国会所设想的“ 在本领域享有赞誉的职业生涯 ”。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另见该法第203(b)(1)(A)条。此外，记录亦未以其他方式证明申请人在本领域获得了国家或国际赞誉，且其是已升至所从事领域最顶尖的少数人之一。见该法第203(b)(1)(A)条及8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

基于上述讨论的理由，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，上诉被驳回，每项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。