DEC182019_03B2203 · 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

案号：4699219 日期：2019年12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（杰出能力）

申请人是一名综合管理高管，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。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人仅满足初始证据标准中的一项，而她必须至少满足三项。

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。参见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

该法第203(b)(1)条使签证可提供给具有杰出能力的移民，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前瞻性地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（即一项重大、国际公认的奖项）来证明持续赞誉及其成就在该领域内获得的认可。

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)所列十项类别中至少三项（包括奖项、某些媒体上的已发表材料以及学术文章等项目）。

当申请人满足这些初始证据要求后，我们随后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从事领域最顶端的一小部分人。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)。

二、分析

申请人表示[已隐去]与I[已隐去]一致，作为拉丁美洲的合伙人以及作为[已隐去]。由于申请人未表示或[已隐去]为[已隐去]，即[已隐去]的一个部门[已隐去]受雇[已隐去]证明其已获得一项重大、国际公认的奖项，其必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项替代监管标准。

在否决申请时，审理主任认定申请人满足了一项初始证据标准，即8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)下的领导或关键角色。在上诉中，申请人主张其满足另外五项标准。在审查记录中的所有证据后，我们得出结论，记录不支持认定申请人满足至少三项标准的要求。

该外国人在寻求分类的领域内加入协会的成员资格文件，该协会要求其成员具有杰出成就，由该学科或领域内公认的国家或国际专家评判。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)。

申请人在审理主任面前未主张符合此标准。然而，在上诉中，她主张基于其在国际项目管理协会（IPMA）和中佛罗里达巴西美国商会（CFBACC）的成员资格，其满足此标准。为满足此标准，申请人必须证明加入该协会是基于被公认的国家或国际专家评判为在寻求分类的领域内具有杰出成就。2

关于IPMA，申请人提交了一封来自IPMA巴西[已隐去]的信函，该人声称IPMA的董事会“ 应由在商业、卓越教育、专业和/或公共服务方面已表现出重大高度[原文如此]成就的个人组成 ”。此外，[已隐去]表示董事会成员应具有

1 参见申请人在初始提交申请时提交的简历。

2 参见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；对裁决者现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新AD11-14（2010年12月22日），https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual.html（提供作为外籍准会员加入国家科学院的示例，该加入要求个人由科学院成员提名，且成员资格最终基于对个人在原创研究中杰出成就的认可而授予）。

广泛且相关的领导经验、至少本科学历、国际经验、公司治理以及最高道德和伦理品格。此外，[已隐去]表示他“强烈提名她，因为她日常的参与超越了职责的要求”。

然而，在其信函中，[已隐去]未详细说明或界定IPMA“重大高度成就”的含义，以表明其符合“杰出成就”的监管要求。此外，尽管[已隐去]引用了IPMA的章程，但申请人未提交这些章程以支持该信函的主张。此外，虽然申请人提交了关于IPMA背景和使命的证据，但文件未表明IPMA董事会成员资格的要求。3 在此，申请人未证明IPMA董事会成员资格要求本监管标准所要求的杰出成就。此外，申请人未表明教育、工作经验和品格特征的其他要求代表杰出成就。4 此外，申请人未证明公认的国家或国际专家评判IPMA董事会成员资格。事实上，根据[已隐去]，IPMA董事会是“提名和选举”产生的。因此，公认的国家或国际专家并非评判IPMA董事会成员资格，而是基于选举制度。

关于CFBACC，她提供了来自CFBACC的[已隐去]的一封信函，该人表示申请人“自2018年11月1日起一直是本商会的成员，并于2018年11月28日被选为新董事会成员[原文如此]，于2019年为CFBACC服务”。然而，申请人于2018年6月提交了初始申请。申请人必须证明从提交申请时起并持续至裁决期间，移民福利的所有资格要求均已满足。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，申请人与CFBACC的成员资格在上诉中不予考虑。

尽管有上述规定，根据申请人提交的CFBACC章程，“个人成员资格应提供给表达对商会兴趣的个人”。因此，申请人未证明表达对CFBACC的兴趣等同于杰出成就。此外，与IPMA类似，“商会董事会应由总共十三（13）名当选董事组成”。因此，CFBACC董事会成员资格基于选举而非由公认的国家或国际专家评判的杰出成就。

基于上述理由，申请人未表明其满足此标准。

3 参见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，同上，第7页（说明外国人获得该成员资格级别必须表明，为获得该成员资格级别，该外国人被公认的国家或国际专家评判为在寻求分类的领域内已取得杰出成就）。
4 同上，第7页（指示可能导致得出结论认为外国人在协会中的成员资格并非基于该领域内杰出成就的相关因素包括但不限于：外国人的成员资格仅基于特定领域的教育水平或工作年限的情况）。

该外国人单独或作为小组成员参与评判同一或相关专业领域内他人工作的证据，该领域为寻求分类的领域。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)

同样，申请人在审理主任面前并未主张符合该标准的资格。在上诉中，她主张她“应大型公司的请求，以报告形式对数百名高层管理候选人进行了评估、评价并向公司提供了判断”。该法规标准要求申请人证明她曾担任同一或相关专业领域内他人工作的评判者。5
她提交了针对三名职位候选人的一份“报告”、针对一份职位描述和候选人报告的“面试活页夹”以及一份“候选人简介”。然而，申请人未能充分证明她作为他人工作的评判者参与其中，符合该法规标准。相反，申请人提供的证据表明，她基于一种“方法论”编制摘要并提交给雇主，由雇主决定职位空缺是否应由这些候选人填补。此外，申请人未证明她被指定为评判者，也未证明她实际评判了职位候选人。在此，申请人未证明其报告涉及她作为他人工作评判者的参与。在没有进一步文件的情况下，她关于编制和汇总报告的证据不足以满足该标准。

因此，申请人未能证明她符合该标准。

外籍人士在其领域内具有重大意义的原创性科学、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)。

为满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)的法规，申请人必须证明她不仅作出了原创性贡献，而且这些贡献在该领域具有重大意义。6 例如，申请人可以证明其贡献已在该领域广泛实施、显著影响或影响了该领域，或以其他方式达到了该领域的重大意义水平。

申请人提供了一份“方法论样本”，声称其“应用于保险行业的案例研究”。虽然证据反映了一份关于保险行业未来五年预期人才趋势的演示文稿，但申请人未证明该演示文稿如何以重大方式显著影响了她的领域。根据8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)，出版物和演示文稿在缺乏其具有“重大意义”的证据时是不够的。参见 Kazarian v. USCIS, 580 F.3d 1030, 1036 (9th Cir. 2009), aff'd in part, 596 F.3d 1115。此外，申请人未证明演示文稿中讨论的“拟议方法论”具有重大意义。例如，她未证明其方法论在受众成员之外具有重大影响。

5 参见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，前引，第8页。
6 参见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，前引，第8-9页（认定尽管获得资助和发表的作品可能是“原创的”，但仅此事实不足以证明该作品具有重大意义）。

此外，申请人主张她先前提交的来自 D
~----~I 和 I I 的推荐信“ 清楚表明[她]特殊能力所开发的程序已被一些跨越航空航天与国防等多个行业的世界领先公司实施 ”。尽管这些信件赞扬申请人的“ 系统性和战略性方法论 ”，并讨论了她在招聘人才填补职位方面如何取得成功，但它们未详细说明她的方法论如何在利用其签约服务的公司之外对整个领域具有重大意义。7 例如，J ~ 宽泛地声称申请人的“ 新方法直接影响整个企业的生产力，并重塑了行业标准和参数 ”。在此，I I未提供具体信息解释申请人的方法如何影响了未具名企业之外的更大领域。虽然记录中包含其他信件充分证明她在特定组织中担任关键角色，满足C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)的法规——这是一项单独且不同的标准——但它们未证明她在更大领域中作出了具有重大意义的原创性贡献。
此外，I I推测申请人方法论的潜在影响以及未来某一时点具有重大意义的可能性。例如，J I声称她的方法论“ 将惠及美国……可能促进经济增长 ”，“ [评]估对美国行业及其经济的潜在益处……我认可美国预计未来将从她受益 ”，并且她“ 将证明对促进其所协助组织的收入增长至关重要 ”。虽然I I表明申请人的工作有前景，但他未证明她的方法论如何已经构成该领域具有重大意义的贡献，而非预期的、潜在的影响。她的方法论对更大领域的重大性质尚待确定、衡量或证明。

在此，申请人的信件未包含具体、详细的信息解释她的方法论对整个领域所具有的不寻常影响或高度影响。具体阐明申请人的贡献如何对该领域具有重大意义及其对后续工作影响的信件具有价值。8 另一方面，缺乏具体内容并使用夸张语言的信件不增加价值，不被视为可能构成满足该标准基础的证明性证据。9 此外，USCIS无需接受主要是结论性的陈述。175 6, Inc. v. The US. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.C. Dist. 1990)。

基于上述理由，无论单独还是综合考量，申请人未证明她在该领域作出了具有重大意义的原创性贡献。

7 参见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，前引，第8-9页；另参见Visinscaia, 4 F. Supp. 3d at 134-35（维持一项认定，即一名交际舞者未满足该标准，因为她未证实其在整个领域的影响）。
8 参见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，前引，第8-9页。
9 同上，第9页。另参见Kazarian, 580 F.3d at 1036, aff'd in part, 596 F.3d at 1115（认定重复法规语言但未解释个人贡献如何已经影响该领域的信件不足以证明该领域具有重大意义的原创性贡献）。

外籍人士相对于该领域其他人已获得高薪或其他显著高报酬服务的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ix)。

申请人主张她提供了证据“ 清楚表明[她]与巴西其他人人力资源专家（招聘人员）相比已获得高薪 ”。为满足该标准，申请人必须证明受益人的薪资或报酬相对于该领域其他工作人员所获报酬是高的。10

首先，申请人提供并引用了她对审理主任补件通知的答复。然而，对该答复的审查反映她作出了大量无支持的断言。具体而言，申请人声称引用了各种网站和其他来源，但未提供打印的截图或来源材料。同样，申请人的答复包含自行编制的带有数字和统计数据的表格；然而，她未提交证据佐证其断言。由于申请人未提供支持性证据，其未经证实的声称缺乏证明性证据价值。
此外，申请人提交了一封来自 Iarl d 的信件，其中称申请人“ 是合伙人，_ I和l ！在 I 1 ！一家
I ！公司。 ”此外，! f 表示申请人“ 加入了公司
”最后，在2011年3月和2014年12月被晋升为L_ ___--r------7
O I列出了她2018年每月来自 和 I Ib 的工资总额。申请人还提交了2018年针对 I I
和l I 的“ 顾问奖金计算 ”

尽管申请人主张，基于她在I I和I , , l的任职，相较于其他“ 人力资源专家（招聘人员） ”，她拥有高薪，但记录显示她在两家公司均未以人力资源专家的身份领取薪资。相反，申请人是以“ 合伙人 ”和“ 负责人 ”的身份获得报酬；因此，她必须证明其收入相较于其他合伙人和负责人属于高薪。尽管她将自己的薪资比作人力资源专家的薪资，但她并未证明其薪资“ 相对于该领域其他人 ”（例如巴西类似公司的其他合伙人或负责人）属于高薪。参见Matter of Price, 20 I&N Dec. 953, 954 (Assoc. Comm'r 1994)（考量职业高尔夫球手相较于其他PGA巡回赛高尔夫球手的收入）；另参见Skokos v. US. Dept. of Homeland Sec., 420 F. App'x 712, 713-14 (9th Cir. 2011)（认定从事较低职责者的薪资信息不构成与该领域其他人的比较）；Crimson v. INS, 934 F. Supp. 965, 968 (N.D. Ill. 1996)（考量NHL执法者相较于其他NHL执法者的薪资）；Muni v. INS, 891 F. Supp. 440, 444-45 (N.D. Ill. 1995)（将NHL防守球员的薪资与其他NHL防守球员的薪资进行比较）。即使我们将她的薪资与巴西其他人人力资源专家进行比较，她亦未提交关于该等薪资的佐证性、独立性证据。此外，申请人未证明其奖金相对于其他人显著较高。

因此，申请人未证明其符合该标准。

10 参见USCIS政策备忘录PM-602-0005.1，前引，第11页。

III. 结论

我们认定，尽管审理主任认定申请人仅满足一项证据标准，但她在上诉中并未就会员资格、评审、贡献和高薪方面满足任何额外标准。虽然她主张在上诉中符合一项额外标准，即与8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iii)所述的已发表材料有关，但我们无需触及该额外理由。由于申请人无法满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)项下三项标准的初始证据要求，我们保留该问题。11 因此，我们无需提供Kazarian案，596 F.3d at 1119-20所提及的那类最终实质审查。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，结论认为该记录不支持认定申请人已确立所寻求分类所需的声誉和认可。

申请人寻求的是一种高度限制性的签证分类，该分类旨在面向已处于各自领域顶端的人士，而非面向正在向顶端迈进的人士。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. at 954。在此，申请人未证明其工作的重要性表明其具有所需的持续国家或国际声誉，或该工作与国会所设想的“ 在该领域享有声誉的职业生涯 ”相一致。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另参见该法第203(b)(l)(A)条。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，且她属于已升至所从事领域最顶端的小比例人群之一。参见该法第203(b)(l)(A)条及8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。尽管申请人已证明其经验，但记录未包含充分证据证明她处于其领域的上层梯队。

基于上述理由，申请人未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，每一项理由均作为裁决的独立且替代性依据予以考量。

命令：上诉被驳回。

11 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和裁决）。