DEC182024_03B2203 · 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：35063680 日期：2024年12月18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）

申请人是一名专攻网络安全的系统管理员，寻求被归类为具有杰出能力的个人。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人满足该分类的初始证据要求，无论是通过获得重大国际公认奖项，还是通过满足法规中规定的十项证据标准中的至少三项。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。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 Christa'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。

I. 法律

要符合具有杰出能力的非公民资格，申请人必须证明其：

- 在科学、艺术、教育、商业或体育方面具有"杰出能力"；
- 寻求在美国继续其专业领域的工作；以及
- 通过其工作，将实质性惠及该国。

该法第203(b)(1)(A)(i)-(iii)条。"杰出能力"一词指与"该领域内升至最顶尖的少数百分比之一"相称的专业造诣。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

杰出能力的证据必须初步证明非公民获得"重大国际公认奖项"或满足十项较低证据标准中的至少三项。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)。1 如果申请人满足任一标准，美国公民及移民服务局（USCIS）随后必须作出最终实质审查，判断整体记录是否确立其持续的国家或国际赞誉及公认成就，使其处于其领域最顶尖的少数百分比之中。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，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；另参见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 391 (5th Cir. 2022)（认定USCIS对杰出能力的两步分析与" governing statute and regulation"一致）。

II. 分析

申请人声称在网络安全和计算机科学领域具有杰出能力，但未表明或证明其获得重大国际公认奖项。因此，本办公室在上诉中面临的问题是，其是否已证明满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中十项初始证据标准中的至少三项。

A. 证据标准

申请人声称其可满足十项标准中的三项，包括8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)、(v)和(vi)，分别基于其提交的所属领域协会会员资格证据、其领域内的原创贡献证据以及其学术文章著述证据。2 审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)和(vi)的标准，但未证明其会员资格所属协会要求由该领域公认的国家或国际专家评判的杰出成就。

在审查记录中所有证据后，本办公室认定申请人未证明其满足十项证据标准中的至少三项。因此，其未证明符合杰出能力个人分类的资格。

1. 协会会员资格证据

8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)的法规要求"[非公民]在寻求分类的领域内协会会员资格的文件，该协会要求其成员具有杰出成就

1 此外，如果8 C.F.R. § 204.5(h)(3)的标准不易适用于申请人的职业，其可提交"可比证据"以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(h)(4)。

2 提交申请时提交的律师封面函称，申请人可满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)的标准，该标准要求证明作为同一领域或相关领域他人工作的评判者的参与证据。然而，申请人未提交支持该标准的证据，未在回应审理主任的证据请求时涉及该标准，也未对审理主任关于其未满足该标准的认定提出异议。任何未在上诉中提出的不合格理由均视为放弃。参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。申请人未声称其可满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)、(iii)、(vii)、(viii)、(ix)和(x)的标准。

由其学科或领域公认的国家或国际专家评判。"

在此，申请人基于其在国际信息系统安全协会（ISSA）的会员资格声称符合该标准，指出该协会"享有卓越声誉并要求其成员具有杰出成就"。3 申请人提供了其ISSA会员卡副本，表明其是该协会的普通会员，以及2021年ISSA国际年度报告副本。

在证据请求（RFE）中，审理主任告知申请人，初始证据未证明ISSA要求会员资格以杰出成就为条件，也未证明准成员的成就由该领域公认的国家或国际专家评判，而这是法规明文所要求的。

作为回应，申请人基于其ISSA会员资格重申其资格，并提供了ISSA"国际协会章程"副本。章程第三条涉及会员资格，其规定：

协会会员资格基于个人在教育、私营或公共部门对信息系统安全具有主要利益或积极参与。此外，会员资格取决于对第二条所述协会宗旨和目标的兴趣，以及遵守道德准则作为与协会持续关联的前提条件和条件。会员资格由董事会以政策界定，受公司章程和章程细则条款约束，且不可转让或让与。

申请人在回应RFE时重新提交的2021年ISSA国际年度报告描述了该协会的"会士和杰出会士计划"，该计划表彰"具有公认成功和对行业贡献的资深网络专业人士"。年度报告提到，ISSA会士须具有8年协会会员资格、12年相关专业经验以及5年"专业领域的显著表现"，而ISSA杰出会士须具有12年协会会员资格、16年该领域专业经验、10年记录在案的为安全社区的卓越服务以及"对安全态势或能力的重大贡献"。如前所述，申请人的会员卡表明其在ISSA的"普通会员"身份。

审理主任认定申请人未证明其符合该标准的明文规定，因为所提供的证据（包括ISSA章程）未证明该协会要求其成员具有由该领域公认的国家或国际专家评判的杰出成就。

3 提交申请时，申请人还提供了一份证书，表明其于2023年7月被接纳为"ISACA"会员。然而，其未提交关于该协会的任何支持证据，也未在其涉及8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)标准的陈述中提及该会员资格。

在上诉中，申请人主张美国最高法院近期在Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S.Ct. 2244 (2024)案中的裁决"意味着USCIS必须对[杰出能力]程序中的标准采取更字面的解释"，并"对联邦机构解释法律的能力施加了更严格的约束"。

在其书面论证意见中，申请人还强调了Kazarian裁决的一部分，其中法院认定AAO在评估根据8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)标准提交的证据时不当施加了新颖的证据要求。申请人主张：

请记住，仅生成两（2）篇学术文章在法律上即满足“ 学术文章 ”标准。此外，仅如Kazarian博士在具有里程碑意义的Kazarian案中所做的那样“ 为本校同学审阅‘ 文凭作品’ ”，即满足“ 担任评委 ”标准。这两项标准都低得惊人[原文如此]。这两项标准几乎滑稽地符合法律[原文如此]。任何其他法律解释在合理或法律上均不可接受。

申请人主张，8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)处的标准“ 也应以类似的法律方式裁定 ”，并且“ 满足协会会员资格标准的难度必须与‘ 学术文章 ’和‘ 担任评委 ’同等容易 ”。他主张，“ 按照Kazarian和Loper进行适当裁定，并考虑其案件提交的所有证据，[他]已满足‘ 协会会员资格 ’标准。 ”

申请人的主张不具有说服力。首先，申请人未针对其为会员资格标准提交的具体证据以及他为何认为该证据证明其资格作出说明，也未对审理主任认定该证据不足以满足该标准所述理由提出异议。记录支持审理主任的结论，即ISSA章程和年度报告不能以优势证据标准证明：必须具有经公认的国家或国际专家评判的杰出成就，才能被接纳为ISSA普通会员。审理主任并未如申请人所暗示的那样，通过要求申请人满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)法规的平实语言而施加新的证据要求。

记录反映，ISSA的会员资格“ 基于个人在教育、私营或公共部门对信息系统安全具有主要兴趣或积极参与 ”，并“ 取决于对协会宗旨和目标的兴趣 ”。该表述中没有任何内容表明或暗示准会员必须证明在信息系统安全领域具有“ 杰出成就 ”才能被接纳为ISSA会员。此外，提交的证据未涉及ISSA接纳新会员的程序，因此不能证明该程序涉及由该领域公认的国家或国际专家评判准会员的成就。

其次，申请人关于Loper要求USCIS“ 重新审查其对8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)处标准的裁定 ”的主张误解了最高法院裁决的适用范围。Loper推翻了Chevron USA v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984)，裁定联邦法院无需遵从行政机关对模糊联邦法律的合理解释。相反，Loper赋予司法机关“ 说出法律是什么 ”的专属特权，指出：“ 法院

在裁定行政机关是否在其法定权限内行事时必须行使独立判断。 ”Loper, 144 S. Ct. at 2257, 2273。

Loper影响的是联邦法院，而非联邦行政机关。审查我们对模糊法规解释的联邦法院必须遵循Loper。但Loper并不改变我们解释此类法律的方式，也不如申请人所建议的那样，要求立即改变USCIS裁定非公民杰出能力移民申请的方式。

此外，Loper涉及行政机关对法规的解释。Loper, 144 S.Ct. at 2254-56。审理主任驳回本申请以及我们对本上诉的裁定，均基于对申请人是否履行其举证责任、证明其至少满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)处十项监管标准中三项的认定；并非基于行政机关对法规的解释。即使法规存在模糊之处，我们对法规的解释也应依据Auer v. Robbins, 519 U.S. 452 (1997)获得遵从，而Loper并未推翻该案。参见，例如，United States v. Boler, 115 F.4th 316, 322 n.4 (4th Cir. 2024)（拒绝将Loper适用于涉及行政机关解释其自身法规的问题）。

最后，我们注意到申请人声称，满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)处某些标准——具体而言，即关于发表学术文章和担任他人工作评委的标准——存在“ 低门槛 ”。在这方面，行政机关政策指南承认，根据法规的平实语言，某些标准具有多个要素和/或明确的定性要求，而某些则没有。例如，仅在同一或相关专业领域担任他人工作的评委，无论具体情况如何，即应满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)处的监管标准。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.2(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人建议，满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)处会员资格标准也应有类似的“ 低门槛 ”，但忽略了根据该法规的平实语言必须满足的多个要素。个人不能仅通过提供其在本领域协会会员资格的证据即满足该标准。相反，申请人必须提交证据，证明其是本领域协会的会员，而该协会要求具有经公认的国家或国际专家评判的杰出成就。如前所述，审理主任并未如申请人所建议的那样，不当施加法规平实语言中不存在的新的证据要求。

提交的证据不足以满足申请人的举证责任，即证明其满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)处法规平实语言的所有要素。尽管申请人证明其为ISSA会员，但审理主任正确认定，提交的ISSA章程和年度报告不能表明公认的国家或国际专家评判申请人已在其领域取得杰出成就作为接纳其为普通会员的条件。因此，申请人未证明其满足该标准。

2. 学术文章著作权的证据

8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(vi)处的法规要求“ [非公民]在本领域专业或主要行业出版物或其他主要媒体上发表学术文章著作权的证据 ”。

我们撤销审理主任关于申请人满足该标准的认定。申请人为支持该标准提交了数篇论文和一份演示幻灯片。然而，记录未证明这些文章和演示文稿是否发表或发表于何处，因此不包含其已在专业或主要行业出版物或其他主要媒体上发表的证据，而这是法规所要求的。相反，提交的论文和演示文稿上的识别信息表明，它们由申请人为完成其在I I的研究生课程要求而撰写。

审理主任在RFE中指出了这一证据缺陷，并要求补充书面证据“ 以证明文章所发表的出版物为专业出版物、行业出版物或其他主要媒体 ”。针对RFE，申请人强调，先前提交的论文根据USCIS Policy Manual中为该标准裁定提供的指南和示例，符合“ 学术文章 ”的条件。然而，RFE回复未包含证明任何提交论文已在专业出版物（如同行评审期刊）、主要行业出版物或其他主要媒体上发表的证据。因此，记录不支持审理主任关于申请人满足该标准的认定。

B. 摘要与保留问题

由于申请人未证明其满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)处三项主张的证据标准中的两项，其无法满足本类别的初始证据要求。因此，我们无需提供Kazarian, 596 F.3d at 1119-20中提及并在6 USCIS Policy Manual at F.2(B)(2)中进一步论述的最终实质审查。此外，我们无需处理申请人的主张，即“ 新的‘ Loper ’案也意味着AAO必须在裁定杰出能力案件时终止法外‘ 最终实质审查 ’ ”。由于申请人/申请人无资格获得所寻求的利益，我们无需触及并因此保留这些问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人未证明其获得重大国际公认奖项，或满足至少三项初始监管标准，因此未证明其作为杰出能力个人的资格。此外，申请人寻求的是高度限制性的签证类别，旨在面向已处于各自领域顶尖的个人。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)。

尽管我们无需进行最终实质审查，但我们仍注意到，申请人并未证明其迄今为止工作的重要性足以表明其具备所要求的持续的国家或国际赞誉，也未证明其符合国会所设想的“ 在该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该领域获得了持续的国家或国际赞誉，且其属于少数

已升至其所从事领域最顶端的百分比人群之一。见该法第203(b)(1)(A)条及8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

裁定：上诉被驳回。