FEB052020_01B2203 · 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

案卷编号：6433225 日期：2020年2月5日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格I-140，外籍工人移民申请（杰出能力）

申请人是一名土木工程师，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)。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得到认可的人。

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已满足所要求的十项初步证据标准中的至少三项。行政上诉办公室（AAO）驳回了申请人对该决定的 appeal。现本事项以合并的重新开案和复议动议提交本办公室。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经审查，我们将驳回两项动议。

一、动议要求

重新开案动议必须陈述将在重新开案程序中证明的新事实，并须由宣誓书或其他书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须陈述复议的理由，并须由任何相关先例决定支持，以证明该决定是基于对法律或移民局政策的错误适用。对申请或请愿决定的复议动议在提交时还必须证明，基于初次决定时的记录证据，该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。不符合适用要求的动议应予驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

根据上述规定，重新开案动议基于新事实的书面证据，复议动议基于对法律或政策的错误适用。我们可以批准满足这些要求并证明符合所请求移民福利资格的动议。

8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)的规定将我们重新开案或复议的权限限于申请人已表明该行动具有“ 正当理由 ”的情形。因此，为获得重新开案或复议，申请人不仅必须满足正式提交要求（例如提交

一份正确填写的I-290B表格（上诉或动议通知）并附正确费用），还必须表明批准该动议的正当理由。我们不能批准不符合适用要求的动议。参见8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

二、法律

本法第203(b)(1)(A)条使移民签证可提供给具有杰出能力的外国人，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得到认可，

(ii) 该外国人寻求进入美国以继续在其杰出能力领域工作，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“ 已上升至其努力领域最顶端的小百分比 ”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）证明持续赞誉及其成就在领域内得到认可。如果该申请人未提交此证据，则必须提供足够的合格文件，满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所列十项类别中的至少三项（包括奖项、某些媒体上的已发表材料以及学术文章等项目）。

如果申请人满足这些初步证据要求，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，并证明该个人属于其努力领域最顶端的小百分比。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)。

三、分析

在动议中提交的77页书面论证意见中，申请人未清楚区分重新开案的理由与复议的理由。试图对动议进行两次单独讨论将使事项进一步复杂化。如下文所述，综合考量，申请人未提出有说服力的理由支持批准任一 动议。

A. 一般主张

申请人主张2019年4月的上诉决定“ 无效且不成立 ”，因为AAO“ 没有阅读上诉人的案件 ”、“ 完全忽视了……上诉 ”，并给予审理主任

否决决定不当权重，而非作出重新审理决定。因此，申请人主张我们必须作出新的上诉决定，包括对申请进行全面审理。1

然而，记录驳斥了这些主张。我们九页的上诉决定多次提及申请人的上诉，包括申请人首次在上诉时提交的主张和证据。申请人在动议中提及了其中若干要点。

申请人引用了若干判例法实例，但未表明所引案例如何证明上诉决定存在错误。例如，申请人引用了Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)，其中USCIS“通过了审理根据本法第203(b)(2)(B)(i)条提交的国家利益豁免申请的新框架”。然而，本案不涉及国家利益豁免申请。2 申请人未表明Dhanasar体现了任何可适用于本程序的更广泛原则。

申请人在其书面论证意见中用了相当大篇幅质疑Kazarian决定的各个方面以及美国公民及移民服务局（USCIS）如何解释该决定。USCIS在USCIS政策备忘录PM-602-0005.1《对某些I-140表格申请所提交证据的评估；对审理员现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新ADI 1-14（2010年12月22日），http://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda中采纳了Kazarian决定的关键要素。

虽然复议动议是主张法律或政策适用错误的适当论坛，但申请人此处质疑的是政策本身。AAO无权推翻巡回法院决定或否决USCIS政策备忘录，因此申请人关于USCIS对Kazarian解释的主张超出复议动议的范围。

B. 资格标准

实施条例8 C.F.R. § 204.5(h)(3)允许申请人通过满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所列十类证据中的至少三类（包括奖项、会员资格和某些媒体上的已发表材料等项目）来达到初步资格门槛。

如果申请人满足这些初步证据要求，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，并证明该个人属于其努力领域最顶端的小百分比。参见Kazarian, 596 F.3d 1119（讨论两步审查，即首先清点文件，然后如果满足所需标准数量，

1 申请人还主张我们必须“免除当前费用”。请求此类豁免的适当程序是提交T-912表格（费用豁免请求），且豁免仅基于无力支付费用而签发，而非基于USCIS错误的指控。
2 申请人于2016年11月提交了此类申请，与本申请同时提交，但该申请不是本动议的主题。USCIS记录显示国家利益豁免申请仍在审理中，因为申请人随后的上诉和动议提交使他的档案留在AAO，因此无法提供给服务中心审理员。

在最终实质审查的背景下考虑）；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)。这一两步分析与我们的裁定一致，即“ 真相不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定 ”，以及我们“ 对每一件证据的关联性、证明价值和可信度，无论是单独还是在全部证据的背景下，进行审查，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)。

在我们的上诉决定中，我们确认了申请人关于已满足七项监管标准的主张，概述如下：

- (i) 较低级别的国内或国际公认的奖项或奖励；
- (ii) 要求成员取得杰出成就的协会会员资格；
- (iii) 在专业或主要媒体上关于该外籍人士的已发表材料；
- (v) 具有重大意义的原创贡献；
- (vi) 学术文章的作者身份；
- (viii) 在杰出组织或机构中担任领导或关键角色；以及
- (ix) 相对于该领域其他人的高额服务报酬。

我们认定申请人仅满足了两项标准，具体为(iii)和(vi)。申请人在复议动议中主张，其满足了所主张的全部七项标准，外加一项此前未曾主张的第八项标准，即(iv)评判他人的工作。3 申请人主张我们关于这些标准的认定存在错误，并在某些情况下提交了补充证据。

经考虑申请人在复议动议中提出的主张和证据，我们认定其并未满足此前已获认定的两项标准之外的任何法规标准。下文讨论被否决的标准。

该外籍人士获得较低级别的国内或国际公认的、在其领域内表现卓越的奖项或奖励的文件证明。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)

在我们的驳回决定中，我们指出申请人主要依赖“ 其年轻时或作为学生时获得的奖项 ”，以及“ 因志愿工作而获得的证书 ”。我们认定申请人未能证明所提交的材料是其领域内表现卓越的国内或国际公认奖项的证据。

在复议动议中，申请人主张其中三份证书代表“ 全国性竞赛 ”中的奖项。这些证书涉及创意写作，而其将自身领域确定为土木工程。因此，申请人未解释创意写作证书与其领域有何关联。

申请人还强调其收到了一封沙特王子的来信，并主张该信本身即是因“ 此类信件签发之罕见 ”而构成的卓越奖励。申请人

3 由于申请人此前并未主张满足评判标准，我们未予考虑并不构成错误。

高度依赖该信，称其不仅是奖项或奖励，还是(1)服务报酬；(2)领导或关键角色的证据；以及(3)具有重大意义的原创贡献的证据。

该信确认申请人向沙特政府提交了提案，但未表明政府实际采纳或实施了这些提案，也未说明这些提案的内容。（申请人主张USCIS没有正当理由询问此事，因为这是他与该外国政府之间的事务。）申请人认为，王室签署的函件是罕见且令人艳羡的荣誉，但该信的措辞仅表明是对沙特政府收到申请人提交材料的礼貌性确认。

申请人在复议动议中未能证明其获得了其领域内表现卓越的国内或国际公认奖项或奖励。

该外籍人士在申请分类所属领域内加入协会的会员资格文件证明，该协会要求其成员取得杰出成就，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)

在我们的上诉决定中，我们考虑了申请人在埃及工程师协会（EES）的会员资格，但认定申请人未能证明该会员资格要求由公认的国内或国际专家评判的杰出成就。

申请人坚持认为“ [t]要成为博士类别的会员，需要在博士层面取得杰出成就，因为有一个委员会负责核查论文的真实性和研究价值。 ”申请人未引用任何先前证据，也未提交新证据来支持这一主张。其在复议动议中指出了两个网站，称其中包含更多关于EES会员资格的信息。其中一个链接指向“ 页面未找到 ”错误信息；另一个表明与个人能力或资历相关的唯一会员资格要求是工程学学士学位。该网站未表明EES设有“ 博士类别 ”会员资格，也未解释该类别除拥有博士学位外的要求。4

申请人在复议动议中未能证明其是该领域内要求成员取得杰出成就、并由公认的国内或国际专家评判的协会会员。

该外籍人士在该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)

在复议动议中，申请人指出了其工作的实例，此前已作一般性讨论。其工作的原创性不存在疑问，但申请人未能证明其具有重大意义。一名研究生在硕士论文中引用了申请人的工作，这一情况表明

4 可用网站位于 http://nazra.org/en/node/359（2020年2月5日访问）。

申请人的工作引起了该学生的注意，但这并不表明或象征其在整个领域内的影响或影响力。

申请人主张其关于沙子使用的研究发现“ 颠覆了该领域此前被认为属于经典的一些方面 ”，但申请人未记录其工作所引起的土木工程实践的任何重大变化。

申请人在复议动议中未能证明其作出了具有重大意义的原创贡献。

该外籍人士在具有杰出声誉的组织或机构中担任领导或关键角色的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)

在我们的上诉决定中，我们确认申请人提交了来自各方的感谢信，但认定申请人未能证明这些信件表明其担任了领导或关键角色，或在若干情况下，未能证明提供信件的实体具有杰出声誉。

在复议动议中，申请人质疑我们的认定，但未能证明存在错误。申请人主张相关组织“ 绝不会向不知名人士提供表扬[原文如此]信……[它们]只会向知名、备受尊敬的个人提供感谢信。 ”申请人关于这些信件的未经证实的断言不足以构成重新开案或重新考虑驳回上诉的理由。同样，申请人未能支持其关于这些实体因“ 合法注册 ”而具有杰出声誉的主张。作为法律实体的存在与杰出并非同一回事。一个实体只有与其同类相比较才能具有杰出性；没有任何组织仅凭其存在或注册性质而具有杰出性。

申请人也未能支持以下主张：“ 对需求的每一个行动/角色/回应，例如为机构或个人解决问题或满足需要，都是关键角色。 ”这一定义过于宽泛，似乎涵盖了曾为任何组织工作过的所有人，无论是有偿还是志愿。申请人指出，用户联系了一些提供此类信件的来源，并主张“ 提供者感到非常不适 ”，申请人并询问“ 联系[信件]提供者的理由 ”。用户有权作出合理努力核实申请人的主张和证据，行使该权力不构成申请人所主张的滥用权力。参见该法第204(b)条，8 U.S.C. § 1154(b)，该条要求“ 对每个案件的事实进行调查 ”。此外，这些核实工作表明申请人的文件是真实的，因此并未导致上诉被驳回。

申请人详细说明了其为一些提供推荐信的实体所从事的活动，并主张我们应仔细研究这些信件。我们在先前的上诉决定中已考虑了这些信件，申请人未能证明我们对此类材料的初步审查存在缺陷。申请人未能证明有必要对记录进行额外的全面审查

G

（这通常超出上诉后动议的范围）。举证责任仍由申请人承担以证明资格，且申请人的动议未能充分处理驳回决定中提出的关键问题。

申请人在复议动议中未能证明其在具有杰出声誉的组织或机构中担任了领导或关键角色。

该外籍人士相对于该领域其他人获得高薪或其他显著高额服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ix)

在复议动议中，申请人主张沙特王子亲笔签署的信件是如此罕见的荣誉，应被视为一种报酬形式。此外，申请人声称该信使其在同侪中脱颖而出，因为此类信件“ 从未授予上诉人在该领域的同侪 ”，但申请人未引用任何来源支持这一主张。

法规用语指的是金钱报酬。USCIS政策备忘录PM-602-0005.1，《对随某些I-140表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ADJ 1-14，第11页（2010年12月22日），http://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。“ 显著高报酬 ”一语表明的是可量化的、可与他人所得进行比较的报酬数额。申请人未援引任何证据表明司法部在1991年颁布该法规时曾考虑过非金钱报酬。其他形式的认可属于与奖项和奖励有关的另一项标准，如上文所述。（如前所述，申请人还主张王子的信函构成一项奖励。）

申请人未在动议中证明，相对于该领域中的其他人，其因提供服务而获得了高薪或其他显著高报酬。

C. 可比证据

8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的法规允许申请人在能够证明8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)的标准不能直接适用于该外籍人士的职业时提交可比证据。申请人此前主张其三个高级学位和若干推荐信，特别是沙特王子的信函，构成可比证据。在我们的上诉裁决中，我们认定申请人未能证明8 C.F.R. § 204.5(h)(3)的十项标准不能直接适用于其职业。

在动议中，申请人称：“ 如果该外籍人士不能直接满足所列标准中的任何一项，其可以提供证明杰出能力的可比证据。 ”然而，法规门槛并非某一外籍人士无法“ 满足所列标准中的任何一项 ”。相反，某一申请人必须证明这些标准“ 不能直接适用于该外籍人士的职业 ”。某人无法满足确实直接适用于其职业的标准，往往指向不合格，而非对替代证据给予特别考虑。申请人还主张

其“ 已经满足了……10项标准中的8项 ”，这与任何关于标准不能直接适用于其职业的主张直接矛盾。

我们在先前的裁决中已处理了申请人的学位和推荐信，申请人未指出任何要求我们在此重新审视这些内容的错误。申请人未证明有必要考虑可比证据，也未证明如此指明的证据会使其符合其在本程序中寻求的高度限制性移民类别。

IV. 结论

基于上述理由，申请人未证明重新开案或复议的正当理由，也未推翻驳回上诉的理由。基于上述理由，重新开案动议和复议动议将被驳回。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。