JAN292021_12B2203 · 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：12797029 日期：2021年1月29日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（杰出能力）

申请人是一名首席执行官（CEO），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提供给那些能够通过持续的国家或国际声誉证明其杰出能力、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，认定尽管记录证明申请人满足了该类别初步的证据要求，但未能按要求证明申请人具有持续的国家或国际声誉，且属于该领域最顶尖的那一小部分个人。此事现因上诉而由本办公室审理。1

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，我们认定申请人未满足该责任。因此，我们将驳回上诉。

一、法律

该法第203(b)(1)条规定，如符合以下条件，签证可提供给具有杰出能力的移民：

(i) 该外籍人士在科学、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声誉得到证明，且其成就已通过大量文件在其领域内获得认可，

(ii) 该外籍人士寻求进入美国以继续在其杰出能力领域内工作，且

1 申请人在表格I-290B（上诉或动议通知）上提供了一份简短声明，说明其上诉的依据，并表示将在上诉提交日期（2020年6月11日）后30天内向AAO提交书面论证意见。截至本决定作出之日，记录显示我们尚未收到申请人的书面论证意见，记录将被视为完整。

(iii) 该外籍人士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“ 已上升至其努力领域最顶尖的那一小部分 ”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（即一项重大、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、学术文章等项目）。

当申请人满足这些初步证据要求后，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声誉，以及是否证明该个人属于其努力领域最顶尖的那一小部分。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115（第九巡回法院2010年）（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，结合最终实质审查进行考量）；另参见Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32（哥伦比亚特区联邦地区法院2013年）；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339（华盛顿州西区联邦地区法院2011年）。

二、分析

申请人是[已隐去]的CEO和创始人，该机构是一家培训中心和企业教育提供商，组织商业和自我提升培训活动。申请人表示[已隐去]在俄罗斯设有三个办事处，并在[已隐去]设有一个办事处，其打算在该处营销其[已隐去]。

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)中至少三项替代监管标准。申请人声称满足这十项标准中的七项，概述如下：

- (i) 获得国家级或国际级公认的较低级别奖项或奖励；
- (ii) 加入要求其成员具有杰出成就的协会；
- (iii) 在专业出版物或主要媒体上的发表材料；
- (iv) 作为该领域他人工作的评判者参与评审；
- (v) 在该领域具有重大意义的贡献；
- (vi) 学术文章的作者身份；以及
- (viii) 在具有卓越声誉的组织中担任领导或关键角色。

审理主任认定申请人满足了所声称的三项证据标准，涉及发表材料、评审以及在具有

卓越声誉的组织中担任领导或关键角色，但认定其未满足其余四项所声称的标准。由于申请人满足了初步证据要求，审理主任进而进行最终实质审查。记录支持审理主任关于申请人满足上述三项标准的认定。具体而言，申请人证明其及其工作成为《生意人报》（Kommersant）所发表文章的主题，其在商业领域评判了多项竞赛，且其是一家具有卓越声誉公司的领导者。

在上诉中，申请人主张审理主任“ 在驳回若干主张时对若干合格标准[原文如此]适用了错误的审查标准 ”，但未指明其质疑的是8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中的哪项标准。由于申请人已证明其满足三项标准，我们将在下文的最终实质审查中对支持其余标准的证据进行评估。

B. 最终实质审查

由于申请人已提交所需的初步证据，我们将评估其是否已通过优势证据标准证明其持续获得国家或国际赞誉、其属于该领域最顶尖的极小比例人群，并且其成就已通过大量文件材料在该领域获得认可。在最终实质审查中，我们分析申请人的成就并权衡全部证据，以判定其成功是否足以证明其在所从事领域具有杰出能力。参见该法第203(b)(1)(A)(i)条；8 C.F.R. § 204.5(h)(2)、(3)；另参见Kazarian，596 F.3d第1119-20.2页。基于下文所述理由，我们认定申请人未能证明其资格。

记录显示，申请人于2010年在俄罗斯成立了[已隐去]，并自那时起担任其CEO，目前常驻其[已隐去]办事处。记录未包含申请人的履历，也未以其他方式提供有关其早期职业生涯的详细信息，而是显示其在商业方面有记录的大部分成就均源于其过去十年、尤其是最近几年的工作。

如上所述，申请人曾在主要媒体出版物中被专题报道，在其领域内评判他人工作，并担任领导角色。我们还考虑了与其所声称的奖项和会员资格、其发表作品及其商业相关贡献有关的证据。然而，记录并未证明其成就反映了国会所设想的“ 在该领域享有赞誉的职业生涯 ”。H.R. Rep. No. 101-723, 59（1990年9月19日）。

关于主要媒体上的发表材料，记录显示，在俄罗斯全国发行的日报《生意人报》（Kommersant）于2018年[已隐去]在其网络版上发表了一篇关于申请人及其在[已隐去]工作的采访。然而，总体而言，证据显示迄今为止对申请人及其工作的大部分媒体报道均来自地方

2 另参见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<审理员现场手册>（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新ADI 1-14 10（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证明了移民类别所需的高水平专业能力）。

或地区性质的出版物。例如，申请人提交了一篇2016年对其的采访，由网站“ 统一共和商业门户 ”（Uniform Republican Business Portal，www.erbp.ru）发表，该网站被描述为“ 一个多功能互联网资源，旨在成为[已隐去]共和国商业代表的信息和沟通平台 ”。

记录还显示，申请人被《Sobaka》杂志[已隐去]版评选为2016年“ 最著名30人 ”之一。具体而言，证据显示他是来自[已隐去]的30名个人之一，被提名角逐七个类别的奖项，这些类别包括商业以及体育、艺术相关和生活方式类别。虽然记录并未证明他赢得了商业类别的奖项，但确实显示由于他的提名，他的照片和简短简介出现在该在线杂志上。然而，申请人未能证明这一认可——尽管值得注意——证明了他如所称获得了国家认可的奖项，或证明他基于提名和在具有地区性关注度的杂志上露面而获得了全国性的赞誉和认可。

除这三份出版物外，申请人还提供了证据，证明他作为演讲人或讲师参加的若干课程和活动于2016年在[已隐去]的“ 今日 ”（http://Otoday/events）活动版块在线公布。最后，[已隐去]提供了截图，表明“ The Room ”网站将他列入该市本地人Instagram资料榜单。申请人以超过18,000名订阅者的身份出现在该榜单上。文章将他认定为[已隐去]的负责人以及企业家和教练，并引述了他关于偏好发布何种类型Instagram照片的言论。记录并未证明本地活动公告或他被The Room列入Instagram用户榜单反映或促成了他在其领域内的国家或国际认可。

总之，记录并未证明在主要媒体上发表的单篇文章符合这一高度限制性类别所要求的持续的国家或国际赞誉。参见该法第203(b)(1)(A)条。即使考虑其他已发表材料的总体情况，申请人也未能表明其媒体报道表明其成功程度符合“ 已升至其努力领域最顶端的那一小部分人 ”的水平。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

关于申请人担任他人工作的评委，评估其经验的重要性是适当的，以确定此类证据是否表明该类别所要求的杰出能力。参见Kazarian, 596 F. 3d at 1121-22。3 记录显示，申请人提供了以下服务：(1) 担任在[已隐去]举行的信息技术竞赛“ Contest ”[已隐去]2018年的评审小组成员；以及 (2) 担任[已隐去]创业奖竞赛2017年初级地区阶段的专家委员会成员。申请人还提供了证据，证明他发起并担任了由“ Opora Russia ”地区分会于2018年举办的“ 小型企业最佳组织评选竞赛 ”的评审团主席。最后，记录表明申请人是（与

3 另见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，前引，第13页（指出应评估个人的参与情况，以确定其是否表明该个人属于已升至其努力领域最顶端并享有持续的国家或国际赞誉的那一小部分人之一）。

[已隐去]共同组织了2018年在[已隐去]举行的“ 团队力量 ”竞赛。关于“ 团队力量 ”竞赛所提供的信息表明，其评审团将包括“ 5名知名专家——商业、政府、体育界的代表 ”。证据并未表明申请人是否作为该竞赛的评委参与，或其作为共同组织者的角色是否涉及评判其领域内他人的工作。

虽然证据确认申请人在其中三项商业相关竞赛中担任评委，但不足以支持其声称由于他在该领域内的国家或国际声誉而经常被邀请评判他人工作的主张。他参与的两项竞赛是新的地区性竞赛，他在其中被认定为竞赛的发起人或共同组织者；他并非基于其国家声誉而被邀请作为评委参与这些竞赛。地区实体愿意与他共同赞助或共同组织这些竞赛这一点已予确认，这可能表明他作为[已隐去]商业专家的声誉，但不支持认定他在其领域内享有国家声誉。此外，尽管记录表明[已隐去]创业奖从全国竞争者池中选拔，但申请人被邀请评判的是地区层面的初级阶段。申请人提供了一封来自[已隐去]首席执行官[已隐去]的信函，该公司于2018年举办了“ 开放创新 ”创业大赛。他解释说，[已隐去]论坛和技术展是一个年度论坛，提供“ 一个供前沿技术专家、科学家、俄罗斯和外国公司高管、初创企业和国家当局讨论、互动和交流的平台 ”。[已隐去]表示，他亲自选择申请人作为论坛2018年创业大赛的评审组成员，因为他“ 需要一位经验丰富且受人尊敬的企业家来评判竞赛 ”。他还表示，[已隐去]“ 只选择那些真正证明自己具有杰出能力的人……作为创业大赛的评委，帮助我们选出获胜团队加入我们的加速计划 ”。[已隐去]的信函支持以下结论：[已隐去]竞赛可能是申请人担任评委的最知名竞赛。然而，他的陈述不够详细，不足以证明其评审组的邀请仅限于那些在全国或国际上享有赞誉、处于该领域最顶端一小部分的企业专业人士。例如，记录未包含与申请人一起在创业大赛评审组任职的其他人的简介。

最后，证据并未证明申请人因作为评委参与这些竞赛而获得了持续的国家或国际认可或赞誉，这些竞赛均发生在提交申请前两年内。例如，申请人未能表明其评委经历与其领域内其他人相比如何，或以其他方式使他与众不同。没有这一证据，他未能证明其担任评委表明他属于“ 已升至其努力领域最顶端的那一小部分人 ”。参见8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

出于类似原因，申请人未能证明他被邀请加入[已隐去]商学院“ 演讲人系列 ”反映了他享有持续的国家或国际赞誉。[已隐去]主任[已隐去]解释说，申请人的公司

[已隐去]“ 一直是该校值得信赖的合作伙伴 ”，该校反过来“ 向[申请人]发出邀请，加入我们的演讲人系列，这是一项授予全球极少数商业和教育专业人士的荣誉 ”。[已隐去]指出，该系列的组织委员会“ 对选择其主讲嘉宾有非常严格的标准 ”，并要求被选中者在其各自领域具有“ 杰出能力和成就 ”。他列举了其他几位个人作为该演讲人系列成员，指出他们在各自领域“ 备受推崇 ”且是“ 传奇人物 ”，但记录未包含关于他们的信息。此外，尽管[已隐去]表示申请人接受了[已隐去]加入其演讲人系列的邀请，但记录未指明或包含申请人作为演讲人参与的活动[已隐去]的证据，或其参与的性质和范围。记录也未包含关于[已隐去]或其演讲人系列总体情况的额外背景，以致我们无法评估参与该系列可能关联的国家或国际认可水平。申请人与[已隐去]及其演讲人系列的关联支持认定他在俄罗斯商业界的某些群体中得到认可，但没有足够证据证明他参与该系列如何使他处于其领域最顶端的那一小部分人中。

我们还审议了与申请人出版物相关的证据，其中包括一本名为
I I的书4，以及四篇发表于《福布斯》杂志俄罗斯在线版、出版时间介于
I 12018 和l [2019 之间的文章。记录显示，申请人还撰写过发表于俄罗斯网站 Vc.ru、RusBase（www.rb.ru）、Invest-Foresight（www.if24.ru）以及 Standards and Quality（www.ria-stk.ru）的文章。审理主任认定，申请人撰写的文章不符合 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(vi) 规定下的学术文章标准，并且在其最终实质审查中未处理该证据。

关于申请人的文章著述，我们强调，一个人书面作品的发表并不自动使其处于该领域的顶尖位置。5 我们承认《福布斯》是一家重要媒体，但记录并未证明申请人的四篇近期文章在多大程度上为他赢得了持续的国家或国际赞誉，也未证明其在《福布斯》上发表作品反映了此种赞誉。申请人在文章署名栏中被标注为“ 福布斯撰稿人 ”，但记录中不包含任何关于该杂志接受撰稿人文章的标准、政策或程序的信息或文件。例如，我们无法认定《福布斯》或其他所提及的出版物仅接受某一特定领域内全国知名人士作为撰稿人的文章。记录亦缺乏证据表明申请人的文章曾被该领域他人引用或讨论，或表明这些文章在申请人及其作品方面引发了与持续的国家或国际赞誉相称的关注度。

申请人还称，基于其出版的书籍I I，他成为了“ 畅销书作家 ”。为支持该主张，他提供了该书可在三家俄罗斯书商网站上购买的证据。部分推荐信和专家意见信，包括来自.__ _____ ___、·_____ _.的一封信，也提及申请人该书的“ 巨大成功 ”。然而，记录中不包含任何独立证据，例如关于出版或销售书籍数量的信息、该书

4 记录中的其他证据提及该书书名的英文翻译aJ land~I____ ___。
5 另见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，supra，第13页（规定应对出版物进行评估，以确定其是否表明属于已升至该领域最顶端并享有持续的国家或国际赞誉的极小比例人群之一）。

关键成功的证据，或其他可证明申请人作为作者的作品已获得国家或国际层面赞誉的信息。部分提交的推荐信将申请人的书面作品称为“信息丰富”，并强调其对技术、管理和初创企业的观点被认为“值得传播”于商业相关出版物具有重要意义，但这并不等同于认定其出版物已为他赢得该领域最顶端极小比例人群中的一席之地。

总体而言，申请人未能证明其在提交申请前几年内出版的一本书和杂志文章通过“备受赞誉的职业生涯”使其脱颖而出。该法条要求申请人提交其持续的国家或国际赞誉的“大量文件”。见该法第203(b)(1)(A)条。此外，如前所述，申请人未能证明这些文章或其书籍曾被该领域引用或引发广泛讨论，亦未以其他方式证明其作品所引发的关注度与在其领域顶端持续的国家或国际赞誉相称。见该法第203(b)(1)(A)(i)条及8 C.F.R. § 204.5(h)(3)。
最后，关于申请人在l I担任领导职务的服务及其作为公司领导者所作出的商业贡献，记录中包含大量推荐信和专家意见信。6 在上诉中，申请人主张审理主任的决定“忽视了此前提交的大量专家意见证据”。

关于申请人与商业相关的贡献，审理主任的决定表明其考虑了所提交的推荐信。他特别提及了来自D an~ !的信件，其中讨论了由I I申请人开发或调整的横向管理结构，以及I I为采用横向管理结构的企业设计的客户关系管理系统。

关于横向管理结构，部分提交的信件认定申请人为该商业模式的创始者，而另一些信件则称他是在研究了以横向管理为基础的成功美国公司（如Google、Facebook和Netflix）后调整采用了这一结构。例如，来自 I的信件称申请人是“创新企业管理的先驱——他基于在l I成功开发的模式，设计并制定了一套交钥匙式横向企业管理结构。”相反，J I将申请人称为“横向企业管理结构的学习者和早期采用者”，而非该商业模式的创造者或开发者。
同样，J I一位曾与l I合作的商业教练解释说，申请人研究了其他采用横向管理结构的成功组织，将其公司建立在该模式之上，并成为“其在俄罗斯最直言不讳的倡导者和推广者”。~
I I称申请人对这种非传统结构的推广已“在俄罗斯联邦各地引起共鸣”，并指出申请人在40多个城市举办研讨会和主持培训课程，“以推广这一革命性模式”。总体而言，这些信件表明申请人是最早推广横向管理结构作为俄罗斯盛行的纵向、自上而下管理结构之替代方案的人之一，但并未表明他被认定为

6 尽管我们仅讨论了这些信件的样本，但我们已审阅了记录中的所有信件。

该结构的创始者。此外，他通过其公司和演讲活动推广这一管理结构的事实，并不能证明其努力已对该领域产生重大影响，以致他因商业相关贡献而获得了国家或国际赞誉。例如，支持性证据并未佐证申请人的商业模式如何“ 在俄罗斯联邦各地引起共鸣 ”。

关于l Isl 产品。I I将制定、设计并将其推向市场归功于申请人，并指出该产品“ 已被我国一些最具创新性的公司[原文如此]欣然接受和采用 ”。I I指出该产品“ 令人难以置信的成功 ”，其他几封推荐信也重复了关于该产品成功及其被俄罗斯公司采用的类似措辞。记录中不包含关于该产品业绩、其被知名公司实施、其在该领域的认可，或申请人因该产品在俄罗斯或其他地方的成功而获得的个人认可的独立证据。

最后，我们考虑了来自l 、 la教授~._ _____ _.大学的一封专家意见信，其称已审阅了为支持本申请而提交的证据，包括来自六位专业同行的信件、7 与申请人及其商业活动相关的媒体报道、其撰写的文章、其评审活动、其在 的领导职务及其商业相关贡献，以及其作为“ 30位最著名的公民____ _之一 ”的认可。在未援引适用于该分类的法定或监管要求的情况下，他得出结论认为申请人“ 在商业方面取得了杰出的国家与国际声誉 ”。该结论似乎基于申请人提交了满足至少三项初步证据标准的证据，但并未包含对这些证据在单独及综合考量时如何支持申请人属于其领域最顶端极小比例人群这一结论的分析。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id. 此外，仅重复法条或法规的措辞并不满足申请人的举证责任。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F.2d 41 (2d Cir. 1990)。

正如审理主任所确认的，记录支持如下认定：申请人和
I l在过去几年中已在该领域获得一定认可，上文讨论的媒体报道、其受邀担任商业竞赛评委和参加演讲活动、以及其著作和商业文章的出版均可为证。
然而，记录并不支持其关于其工作已在俄罗斯整体商业领域产生影响的主张，也不支持其基于自身成就已获得持续的国家或国际赞誉的主张。尽管这些证据（均出自过去几年）显示申请人因其在俄罗斯商界的工作而日益获得认可，尤其是在

7 这些包括信件 .....1l 以及我们已考虑但未在上文具体讨论的其他三封信件 o~~----1 ~I___ __.l1l'---___。

~---------_.全部证据并不能证明其已属于该领域顶端的那一小部分人。

申请人寻求的是一种高度限制性的签证类别，专为已处于各自领域顶端的人士而设。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会自动符合“杰出能力”标准。Matter of Price, 20 I&N Dec. 953, 954 (Assoc. Comm'r 1994)。在此，申请人未能证明其工作体现了所要求的持续的国家或国际赞誉，也未能证明其工作符合国会所设想的“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)(l)(A)条。

C. 0-1 非移民身份

我们注意到，记录显示申请人已获得0-1身份，该类别专为具有杰出能力的非移民保留。尽管USCIS已批准至少一份为申请人提交的0-1非移民签证申请，但此前的批准并不妨碍USCIS基于不同标准——法规、规章和判例法——裁定并拒绝一份移民签证申请。许多I-140移民申请在USCIS批准此前的非移民申请后被拒绝。参见，例如，Q Data Consulting, Inc. v. INS, 293 F. Supp. 2d 25 (D.D.C. 2003)；IKEA US v. US Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22 (D.D.C. 1999)；Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), affd, 905 F. 2d 41 (2d. Cir. 1990)。

此外，必须强调，每一次申请提交都是具有独立记录的独立程序。在裁定法定资格时，USCIS仅限于该单独程序记录中所包含的信息。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)。我们无须仅仅因为此前可能错误的批准而批准尚未证明资格的申请或申请。参见Matter of Church Scientology Int'!, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)；另见Sussex Eng'g, Ltd. v. Montgomery, 825 F.2d 1084, 1090 (6th Cir. 1987)。

最后，我们对USCIS各服务中心（即裁定非移民签证申请的办公室）的权限，类似于上诉法院与地区法院之间的关系。即使某服务中心主任已代表某个人批准了非移民申请，我们在裁定另一份申请时也不受该认定的约束。参见La. Philharmonic Orchestra v. INS, No. 98-2855, 2000 WL 282785, at *2 (E.D. La. 2000)。

III. 结论

基于上述理由，申请人未能证明其作为杰出能力人士的资格。上诉将基于上述理由被驳回，每一项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。