JUN172026_02B2203 · 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：43316308 日期：2026年6月17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。

美国公民及移民服务局（USCIS）驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人获得了重大、国际公认的奖项，也未能证明在考量全部证据后其应获批准。我们驳回了随后的上诉。现该事项因重新开案动议而交至我们面前。申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。经审查，我们将驳回该动议。

重新开案动议必须陈述新的事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。根据《上诉或动议通知说明》（表格 I-290B，上诉或动议通知），任何新的事实和书面证据必须证明在提交申请或申请时具备所要求的移民福利资格。不符合适用要求的重新开案动议必须被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

我们不要求“ 新事实 ”的证据此前不可获得或不可发现。相反，我们将“ 新事实 ”解释为与动议所提问题相关且此前未在程序中提交的事实，包括原始申请在内。重申此前陈述的事实或重新提交此前提供的证据不构成“ 新事实 ”。参见 Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)（要求新证据具有改变结果的可能性）。

复议动议必须：(1) 陈述复议的理由，(2) 由任何相关的先例决定支持，以确立我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，以及 (3) 基于决定时记录中的证据确立我们先前的决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。不符合

这些要求的复议动议必须被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。由于动议的范围限于先前的决定，我们将仅审查这些程序中的最新决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i), (ii)。

即使不考虑其在书面论证意见中的实际主张，本申请包含若干对申请人不利的方面。首先也是最重要的是，在表格 I-290B 上，申请人表明这是一项重新开案动议，且他未努力将该申请标识为复议动议或重新开案与复议合并动议，但与此相反，书面论证意见请求我们重新开案并复议我们驳回上诉的决定。此外，申请人未以连贯的方式组织书面论证意见，更不用说标识其哪些主张应在重新开案动议下审议（即，有新事实支持并有证据），哪些应在复议动议下评估（即，我们基于当时存在的记录错误适用了法律）。相反，他提交了35页混杂且循环往复的论点。尽管似乎适宜即决处理本申请，我们将评估我们驳回上诉决定的适当性。该决定包含两项独立依据，认定申请人不符合这一限制性移民福利的资格。第一，他未证明持续的赞誉；第二，他未以大量文件支持其主张。

首先，我们处理看似可能属于重新开案动议的主张。申请人声称其国家或国际赞誉早于2022年（他来到美国之时），并以数封支持信支持该主张。但这不是他此前未曾主张的新事实，因为他在初始申请中通过其评审工作提交了2022年之前发生的成就，以证明其在十项监管标准下的赞誉。由于该主张不符合重新开案动议的要求，我们不会将其作为该类申请下的主张予以考虑。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。其剩余的重新开案动议主张涉及他在 SCOPS 之前提供的相同支持信。在本动议书面论证意见中，他称其重新提交这些信件，但未说明哪些事实是新的，且似乎他只是重新提供此前提供的关于这些信件的相同事实。在动议中，他仅列出信件的作者，然后呈现该信件的大段引用。在此，他未满足重新开案动议的要求，即申请方“必须陈述将在重新开案程序中提供的新事实，并由宣誓书或其他书面证据支持。”8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。

现在处理看似属于申请人复议动议的论点，其中第一项是他证明其国家或国际赞誉应依优势证据标准被视为持续。

在动议中，申请人指向我们承认其在记录中主张的一句简单陈述。在我们提供申请人及其从事领域背景的陈述中，我们写道：“申请人称其在其祖国巴西开始从事有组织的足排球运动……[在那里]他赢得了数项业余和职业足排球冠军，并建立了一个受欢迎的俱乐部以训练足排球运动员。”从这句反映申请人主张的平淡陈述中，他得出结论：“这表明该机构同意申请人在来到美国之前在该领域取得了成就，这与申请人未证明在该领域持续职业生涯[原文如此]的论点相矛盾，该机构的这一行为违反了 APA。”但事实并非如此，因为申请人将我们的承认误认为认可。

我们未讨论佐证其主张的证据，因为他未提交其在来到美国之前所获冠军的客观证据，而是提供了描述其冠军的信件。但法规和申请说明均告知申请人，其初始证据要求包括其获得奖项或奖励的证据，包括其声称在来到美国之前获得的荣誉。来自业内某人的证言信若未经奖项或奖励的主要证据佐证，则不足以满足申请人证明其获得特定奖项的举证责任。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(2)（表明只有在申请方证明主要证据不存在或无法获得时，才可依赖次要证据，且只有在证明次要证据不可获得时，申请人才可依赖宣誓书或信件）。

来自申请人领域内人士的未经支持的结论性信件不足以证明某一特定奖项或奖励具有国家或国际认可。因此，申请人未表明我们的上诉决定——特别是持续赞誉部分——基于决定时程序记录中的证据是错误的，而这是复议动议的要求。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。最终，申请人未表明其已持续获得所要求的赞誉水平。在确定外国人是否享有“ 持续 ”的国家或国际赞誉时，USCIS 应确保此种赞誉必须得以维持。参见一般 6 USCIS Policy Manual F.2(A)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

复议动议是主张法律变更的适当申请。Gonzalez Hernandez v. Garland, 9 F.4th 278, 286 (5th Cir. 2021)（讨论基于法律变更的动议作为复议动议提交的适当场所）；Salim v. Holder, 728 F.3d 718, 721 (7th Cir. 2013)；Rodas-Orellana v. Holder, 780 F.3d 982, 985-86 (10th Cir. 2015)（认定判例法变更不被视为重新开案驱逐程序动议的新证据；相反，它是请求机构考虑法律变更的复议动议）；Wu v. INS, 436 F.3d 157, 163 (2d Cir. 2006)。另参见 Matter of O-S-G-, 24 I&N Dec. 56, 60 (BIA 2006)（认定动议方必须依赖复议动议来表明法律变更如何实质影响先前决定）；Matter of Ramos, 23 I&N Dec. 336, 338 (BIA 2002)；Matter of J-J-, 21 I&N Dec. 976, 977 n.1 (BIA 1997)。

申请人指出，他认为在其申请被拒后作出的近期地区法院判决改变了法律，该判决认定最终实质审查程序不适当。申请人引用的判决是 Mukherji v. Miller, No. 4:24CV3 l 70, 2026 WL 895708, at *6 (D. Neb. Jan. 28, 2026)。我们首先指出，Mukherji 法院的认定不仅在其作出之前已被拒绝（Nagaiah v. Allen, 784 F. Supp. 3d 798, 818 (E.D. Pa. 2025); Agrawal v. Miller, No. 4:24CV3143, 2025 WL 2879217, at *17 (D. Neb. Sept. 12, 2025)），而且在其作出之后也已被拒绝（Taneja v. USCIS, No. 24-CV-05657 (RER), 2026 WL 1734266, at *6-8 (E.D.N.Y. June 16, 2026)）。

Mukherji 法院指出，1995 年，前移民归化局提出了一种两步式审理程序。该法院还观察到，人事管理办公室（OPM）的案卷显示，1995 年的拟议规则制定通知（NPRM）被归类为实体规则。基于对整个 NPRM 的这一归类，该法院将两步式程序视为拟议规则属于实体规则或立法规则的唯一理由，并且没有评估拟议规则中众多其他条款是否可能是 OPM 作出该归类的依据。

基于这一理解，该法院认定，两步式审理程序构成立法规则或实体规则，只能通过《行政程序法》规定的通知和评论规则制定程序来实施。在此过程中，该法院没有充分处理 USCIS 采用两步式程序所陈述的理由，即联邦巡回法院要求这样做，而在该巡回法院内使用一种方法、在其他地方使用另一种方法既不审慎也不可行。USCIS 的实施备忘录详细讨论了该巡回法院的判决，并明确采用了该方法。USCIS 谨此认为，这一解释满足了为政策变更阐明合理依据的任何义务。

此外，Mukherji 判决似乎没有处理该案申请人满足该案标准与审理方法之间的关系。该法院命令批准申请，却没有分析第一步作出的任何有利认定是否是在先前方法下作出的，而在先前方法下，USCIS 并未对每项单独标准进行定性持续赞誉分析。因此，该法院认定已满足的五项标准（奖项、发表材料、评审、贡献以及领导或关键角色）并非以该法院似乎设想恢复的方式进行审理。USCIS 谨此认为，这一遗漏并非无害，因为它直接关系到该法院的救济是否与其所倾向的审理框架相一致。

关于国会意图，USCIS 理解国会意图是，符合这一移民福利资格的候选人应属于其领域顶尖者之列。众议院司法委员会解释说：“ 简言之，这一类别下的准入应保留给那些已升至其努力领域最顶端的一小部分个人。 ”H.R. Rep. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990), reprinted in 1990 U.S.C.C.A.N. 6710, 1990 WL 200418 at *6739 (House Committee Report)。然而，Mukherji 对立法历史的理　　解不同，称最终成为法律的参议院法案的会议报告“ 完全没有说 ” 寻求优先工作者杰出能力分类的人必须属于“ 已升至其领域最顶端的一小部分个人 ” 或任何类似表述。H.R. Conf. Rep. 101-955, 101st Cong., 2d Sess. (Oct. 26, 1990)。

USCIS 谨此对立法历史作不同理解。该法院引用的“ 参议院法案 ” 材料来自会议报告，而“ 一小部分 ” 的措辞出现在众议院司法委员会报告中。这些文件在立法过程中发挥不同作用。当会议报告未涉及某一特定实质问题时，如本案情形，最初制定并解释该条款的委员会报告仍是国会意图最具权威性的证据。See Zuber v. Allen, 396 U.S. 168, 186 (1969)（指出委员会报告“ 代表了参与起草和研究拟议立法的那些国会议员经过深思熟虑的集体理解 ”）；Garcia v. United States, 469 U.S. 70, 76 (1984)（解释“ 在考察立法历史时，我们一再指出，寻找立法机关意图的权威来源在于关于该法案的委员会报告 ”）。

众议院司法委员会报告 H.R. Rep. 101-723 提供了关于国会就 1990 年《移民法》杰出能力分类意图的实质性解释，包括“ 一小部分 ” 的表述。正如国会研究服务处所总结的，委员会报告通常概述立法的必要性和目的，并可能包括立法意图声明，以指导行政部门实施和司法部门解释。See

Committee Reports: Required Contents, Congressional Research Service Products (Library of Congress) (Jan. 22, 2008)。

相比之下，会议报告 H.R. Conf. Rep. 101-955 主要协调众议院和参议院版本之间的差异，并说明这些差异是如何解决的。其重点在于妥协文本，而不是重述已在委员会报告中处理的所有 underlying 政策判断。会议报告只是妥协法案的最终官方版本，仅列出具体法律文本以及众议院和参议院通过该法案必须采取的形式步骤。Coeference Reports and Joint Explanatory Statements, CONGRESS.GOV (Jun. 11, 2015), https://www.congress.gov/crs-product/98-382。据此，会议报告对“ 领域顶端 ”要求的沉默最合理地理解为反映对众议院司法委员会先前阐明意图的接受，而非拒绝。

因此，USCIS 谨此理解 H.R. Rep. 101-723 仍是国会就此问题意图的 controlling 陈述。这一理解体现在 8 C.F.R. § 204.5(h)(2) 中，该条要求“ 表明个人属于已升至其努力领域最顶端的一小部分人的专业水平 ”。

申请人进一步主张，他提交了我们未予考虑的支持信。但我们在驳回上诉的决定中确实审查并考虑了这些信件，即使我们没有逐一列出。在我们关于上诉的决定中，我们指出：

我们同意 SCOPS 似乎忽略了一些支持信以及其他信件的一些方面。这些材料不仅证明申请人的比赛和执教能力，还赞扬他的训练和教学技能。例如，一位巴西职业足球运动员写信人表示，他在美国与申请人一起训练，离开时“ 状态极佳 ”。但这些材料最终没有解释申请人如何在其领域最顶端的一小部分人中排名。See 6 USCIS Policy Manual F.2(B)(2)（“ [T]申请人必须解释所提交证据的重要性，以及它如何表明该人已在其专业领域获得持续的国家或国际赞誉和认可。 ”）

正常性推定适用于移民语境，推定机构已审查其面前的所有证据。Eiden v. Texas, 597 U.S. 785,811 (2022); INSv. Miranda, 459 U.S. 14, 18 (1982)。该推定在 USCIS 面前适用，试图证明机构因未考虑相关证据而侵犯其正当程序权利的外国人，在指控机构未审查证据时，负有提交方必须克服的沉重负担。E.g., Cruz v. Bondi, 146 F.4th 730, 738-40 (9th Cir. 2025)。在此，申请人必须证明 USCIS 在其上诉决定中忽视且未考虑其证据。这一负担要求“ 申请人提供‘ 清晰、肯定的证据 ’证明机构未审查其面前的证据。 ”Id. at 740 (quoting Gov't ofGuam v. Guerrero, 11 F.4th 1052, 1060 (9th Cir. 2021)); Al-Hela v. Eiden, 66 F.4th 217, 236-37 (D.C. Cir. 2023)。申请人必须首先表明究竟哪些记录证据被机构据称忽视或曲解，此种表明不能含糊，也不能宽泛地指向大量证据——它必须清晰且肯定。Cruz, 146 F .4th at 740 (citing Gov 't a/Guam, 11 F.4th at 1060); Colindres v. US. Dep 't ofState, 71 F.4th 1018, 1025 (D.C. Cir. 2023)。

此外，申请人必须解释为何该证据不仅具有实质性，而且“具有高度证明力或可能具有决定性”。Cruz, 146 F.4th at 740 (quoting Cole v. Holder, 659 F.3d 762, 772 (9th Cir. 2011))。但在此，申请人未满足该负担，也未证明未具体讨论的证据本会影响本案结果（即他因缺乏讨论而受到损害）。Id. (quoting Najmabadi v. Holder, 597 F.3d 983, 991 (9th Cir. 2010))。See also Rhoa-Zamora v. INS, 971 F.2d 26, 34 (7th Cir. 1992), as modified on denial ofreh'g (Nov. 4, 1992); Safari Club Int 'l v. Haaland, 31 F.4th 1157, 1177-78 (9th Cir. 2022)。而申请人在此的复议动议中并未做到这一点。

此外，仅仅因为申请人对这些信函所证明的内容持有一种观点，并不意味着我们必须认同这一结论。事实认定者应当考虑所提出的问题并提供充分说理的论证。然而，他们并不被要求按照申请人所主张的方式解读证据。Matter of Landers, 29 I&N Dec. 240, 245 (BIA 2025)；Matter of M-D-C-V-, 28 I&N Dec. 18, 32 (BIA 2020)；Matter of J-C-H-F-, 27 I&N Dec. 211, 217 (BIA 2018)；Matter of Z-Z-O-, 26 I&N Dec. 586, 592 (BIA 2015)；Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 454-55 (BIA 2011)（说明事实认定者可以从整体记录中的直接证据和间接证据作出合理推断，且在其他对证据的合理解读为记录所支持时，不必接受答复人的陈述）。证据是否满足法规要求或是否达到举证责任的最终裁定权属于USCIS。参见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（认定确定资格的适当主体是USCIS）；另参见 Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (2012)。

其次，申请人主张事实与决定之间缺乏合理关联，因为他提供了证据证明他是~----------~，我们通过主流媒体的文章证明了其排名和~-----~头衔的重要性。我们已通过独立的6家不同出版物证明[National Footvolley Association]是美国最受认可的协会。”

关于获得最有价值球员认可一事，尽管该问题此前未被处理，但这些荣誉的媒体报道最初出现在一个外语网站上，且该网站似乎并非由原媒体来源赞助并翻译的英文版本。这引发了关于证据翻译方式的疑问。此外，该证据未以原件形式提交，也未附符合8 C.F.R. § 103.2(b)(3)要求的认证翻译。这降低了该材料的价值。

但除此之外，记录中缺乏美国媒体的报道，而此类报道可能证明该奖项在其获得认可的国家达到了所要求的认可水平。此外，在一项小众运动中被评为最有价值球员，并不会自动以申请人所主张的方式赋予其国家层面的认可。而且，仅仅因为一个成立于2017年的协会可能在全国层面代表一项小众运动，并不必然意味着这些荣誉属于能将他置于该领域顶尖之列的类型。此外，National Footvolley Association并非在美国代表该运动的唯一实体。我们已处理了与其最有价值球员奖项的外国来源媒体报道相关的缺陷。

申请人还声称我们忽视了他在上诉时提供的新证据。然而，由于适用法规和SCOPS的证据请求为申请人提供了正式通知和提交必要文件的合理机会，我们通常拒绝考虑在上诉时首次提出的新证据。根据8 C.F.R. § 103.2(b)(11)，所有被请求的证据必须一次性一并提交。

已确立的原则是，当提交方已被告知该要求并在拒绝前获得了提供证据的实质机会时，行政上诉机构不会审查或考虑在上诉时首次引入的证据。Matter of Furtado, 28 I&N Dec. 794, 801-02 (BIA 2024)（引用 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)）；Matter of Izaguirre, 27 I&N Dec. 67, 71 (BIA 2017)（同前）；Matter of Jin, 29 I&N Dec. 441, 449 (BIA 2026)（引用 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 537 (BIA 1988)）。其他先例强化了这一限制，指出上诉程序并非主要提交证据的场所。参见 Matter of N-P-A-, 29 I&N Dec. 347, 349 (BIA 2025)（引用 Matter of German Santos, 28 I&N Dec. 552, 561 n.4 (BIA 2022), aff'd, No. 22-2072, 2025 WL 2694101 (3d Cir. Sept. 22, 2025)（“ [我们不会在上诉时首次考虑新证据] ”））；Matter of D-J-L-, 29 I&N Dec. 485, 489 (BIA 2026)；Matter of D-G-E-A- & N-G-G-E-, 29 I&N Dec. 570, 577 n.5 (BIA 2026)（引用 Matter of Fedorenko, 19 I&N Dec. 57, 73-74 (BIA 1984)）。

尽管申请人为支持重新开案动议提交了额外证据，但申请人未指明法规所要求的新事实。关于复议动议，申请人未证明我们此前的决定是基于我们在作出决定时对法律或政策的错误适用。因此，该动议将被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。

通知：非法居留的外国人，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（出庭通知）而根据该法第240条被启动驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。