# NOV152022_01B2203 · 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：23060846 日期：2022年11月15日

对德克萨斯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）

申请人是一名公共关系（PR）总监，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，认定记录未能证明申请人满足十项初步证据标准中至少三项的要求。此事现因上诉而由本办公室审理。

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。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律

该法第203(b)(1)(A)条使移民签证可提供给在科学、艺术、教育、商业或体育方面具有杰出能力、且该能力已通过持续的国家或国际赞誉证明、其成就已通过大量文件在其领域内获得认可的个人；该个人寻求进入美国继续在其杰出能力领域工作；且其进入美国将前瞻性地实质性惠及美国。“ 杰出能力 ”一词仅指“ 已上升至其努力领域最顶端的那一小部分百分比 ”的个人。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。实施条例8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了一项多部分分析。首先，申请人可以通过一次性成就，即一项重大的、国际公认的奖项，来证明其成就获得国际认可。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。8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的条例允许申请人在能够证明8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)的标准不易适用于该个人职业时提交可比证据。

在申请人通过一次性成就或满足三项较低标准而满足初步证据要求后，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赞誉，以及是否证明该个人属于其努力领域最顶端的那一小部分百分比。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，在最终实质审查的背景下予以考虑）；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）。

二、分析

申请人于2014年在_____大学获得公共关系学位。她于2012年至2015年在多家代理机构担任公共关系专员，并于2015年至2017年担任自由职业公共关系经理。2017年，她在俄罗斯创立了一家公共关系代理机构并担任总监。自2019年3月起，申请人以B-2非移民访客身份间歇性在美国停留。申请人打算在纽约建立自己的新公共关系公司。

由于申请人未表明或证明其获得过重大的、国际公认的奖项，她必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项替代监管标准。申请人最初声称已满足其中六项标准，概述如下：

- (i)，较低级别的国家或国际公认的奖项或奖励；
- (ii)，要求杰出成就的协会会员资格；
- (iii)，专业或主要媒体上关于该个人的已发表材料；
- (v)，具有重大意义的原创贡献；
- (viii)，对杰出组织或机构担任领导或关键角色；以及
- (ix)，服务的高报酬。

审理主任认定申请人未满足任何一项标准。在上诉中，申请人坚持认为她满足五项标准，并且她已提交相当于获得较低级别的国家或国际公认奖项或奖励的可比证据。

如下文所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)中至少三项监管标准。

外籍人士因其在努力领域中的卓越表现而获得较低级别的国家或国际公认的奖项或奖励的文件证明。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)。

条例的措辞要求奖项或奖励由个人而非其雇主获得。6 USCIS Policy Manual F.2 appendix, https://www.uscis.gov/policymanual。

申请人记录了其雇主获得的各种奖项。申请人声称在俄罗斯个人不会获得公共关系奖项，因此其雇主获得奖项应被视为8 C.F.R. § 204.5(h)(4)下的可比证据。

申请人于2013年至2015年工作过的_____的首席执行官表示，“俄罗斯公共关系领域的国家奖项……是颁发给实施某些项目的代理机构/公司的”，并且“不能颁发给特定个人”。该官员表示，申请人对为I赢得奖项的项目作出了重大贡献。

在否决申请时，审理主任指出申请人本人并未获得这些奖项。在上诉中，申请人重复其主张，即俄罗斯没有个人公共关系奖项，因此其雇主获得奖项应构成可比证据。

8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的条例允许申请人在某一特定标准不易适用于申请人职业时提交可比证据。但申请人负有证明该标准不易适用的责任。我们认可申请人前雇主的陈述，但申请人未提交来自授奖实体本身官员的声明或信息，以证明这些实体仅向组织而非个人颁发奖项。申请人也未证明其前雇主有资格代表这些组织发言。

此外，申请人必须证明所提交的证据与条例所述标准具有可比性。参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2 appendix。参与获奖项目并不必然反映授奖实体认可某一参与个人工作的意图。该意图的最有力证据通常应来自授奖实体本身，而非像申请人前雇主这样的获奖方。申请人未提交来自授奖实体的证据或声明，以确认申请人对项目的贡献在奖项获得者的选择中具有重大影响，从而使奖项的颁发构成对申请人在其努力领域中卓越表现的认可。

关于遴选过程，我们认可来自 大学商业公共关系系主任 的一封信。 表示他曾担任“ 奖项的评审团成员”。他还表示，各项奖项“清楚地表明了对[申请人]杰出公共关系工作的成功与认可……因为她是创建、领导和管理的公共关系活动的人。”但申请人的雇主并未获得来自l I的奖项。相反，该项目被提名为该奖项的入围者。I l未声称曾担任其他授奖实体的评审团成员，因此他未证明其能够直接证明其他实体的遴选过程。

申请人未履行其举证责任，以满足该标准的要求，或证明其证据与条例要求具有可比性。

外籍人士在寻求分类的领域中加入协会的会员资格文件证明，该协会要求其成员具有杰出成就，并由其学科或领域中公认的国家或国际专家评判。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)。

申请人声称她通过俄罗斯公共关系协会（RASO）和全球公共关系女性组织（GWPR）的会员资格满足了该标准。在上诉中，申请人仅涉及

其声称的RASO会员资格，因此我们认为其关于GWPR的主张已被放弃。1

最初，申请人提交了一封来自RASO副主席的信，声明受益人的成就使其有资格成为该组织的会员。

审理主任发出了补件通知（RFE），指出申请人未提交其在RASO的会员证书副本。审理主任要求申请人提交“协会章程或细则中讨论会员资格标准的部分”。

作为回应，申请人提交了RASO副主席的另一封信，该副主席声称：“我们只接受在同侪中表现最为杰出的公关专业人士。我们邀请[申请人]加入我们的组织，是因为她在同侪中表现杰出。”关于受邀加入的表述似乎与同一官员此前的一封信相矛盾，此前的信表明申请人提交了加入RASO的申请。

申请人提交了RASO网站的打印件，其中表明“加入RASO的程序”包括提交申请表，由执行委员会审议。所提交的打印件未说明获准成为会员的最低要求。

在否决通知中，审理主任指出，申请人未提交其RASO会员身份或该组织会员资格要求的直接书面证据。

在上诉中，申请人提交了RASO网站的打印件。当申请人在否决前有机会提交所需证据时，我们通常不会考虑申请人在上诉时提交的、其本可回应补件通知而提交的新证据。2 补件通知为申请人提供了提交与其RASO会员身份主张相关的进一步实质性证据的机会，并列明了具体文件。申请人既未提交所要求的文件，也未解释其缺失。未能提交所要求的证据从而妨碍实质性调查线索的，应构成否决申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

此外，申请人未能证明RASO网站的打印件会对审理主任决定的结果产生实质性影响。该打印件未提及任何将杰出成就作为会员资格条件的要求。相反，“加入RASO的程序”包括提交申请表、“两封来自熟悉[申请人]专业经验的RASO会员的详细书面推荐信”，以及“一段2分钟的视频信息……关于[申请人]的专业经验及加入该协会的目标”。所提交的RASO官员信件未涉及该组织自身网站上公开可得的这一信息，也未将该信息与其关于更严格会员资格要求的主张相协调。

1 见 Matter of R-A-M-，25 I&N Dec. 657, 658 n.2（BIA 2012）（指出，当提交方未对不利决定中所处理的问题提出上诉时，该问题即被视为放弃）。另见 Sepulveda v. US. Atty Gen.，401 F.3d 1226, 1228 n.2（11th Cir. 2005），引用 United States v. Cunningham，161 F.3d 1343, 1344（11th Cir. 1998）；Hristov v. Roark，No. 09-CV-27312011，2011 WL 4711885 at *1, *9（E.D.N.Y. Sept. 30, 2011）（原告的请求因未向AAO提出上诉而被放弃）。
2 见 Matter of Soriano，19 I&N Dec. 764（BIA 1988）和 Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533（BIA 1988）。

申请人未能履行其举证责任以满足该标准的要求。

关于外籍人士的专业或主要行业出版物或其他主要媒体上与该外籍人士所寻求分类领域的工作相关的已发表材料。此类证据应包括材料的标题、日期和作者，以及任何必要的翻译。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iii)。

申请人提交了几篇关于在[已隐去]为宣传某品牌奶油奶酪周年纪念而举办的自行车骑行和比赛的文章。这些文章未提及申请人，但申请人主张这些文章是关于她在该领域的工作的，因为她组织了该活动。然而，该法规要求已发表材料是关于该个人的。申请人在公共关系领域的工作包括为她所推广的活动争取宣传，但该宣传是关于相关活动的，而非关于申请人及其在公关领域的工作。

作为对补件通知的回应，申请人提交了关于其在[已隐去]市受雇期间组织的各种活动的文章打印件。这些文章并非关于申请人及其在公共关系领域的工作。相反，大多数文章是申请人撰写的新闻稿，或将其列为联系人。其中一篇文章关于当时即将举行的[已隐去]庆祝活动，包含申请人描述上一年活动的两句引语。

在否决通知中，审理主任指出，部分文章未提及申请人的姓名，因此并非关于她。其他文章是由申请人撰写的，而非关于她的。审理主任认定申请人的证据不符合法规要求。

在上诉中，申请人承认“ [部分]已发表材料……未直接提及受益人的姓名 ”，但申请人坚持认为其姓名的缺失“ 并不必然意味着该材料不是关于受益人的工作的 ”。然而，该法规既要求已发表材料与申请人的工作相关，又要求其“ 关于 ”她。未标明申请人的材料不能完全满足这些要求。

此外，申请人未能证明这些文章是关于申请人在公关领域的工作的。申请人主张：“ 法律并不要求新闻文章‘ 涵盖或详细讨论 ’受益人对其所从事领域的贡献。 ”该法规要求已发表材料“ 关于 ”申请人；一笔带过的提及是不够的。根据USCIS政策手册的指引，申请人的工作不必是已发表材料的唯一主题；涵盖更广泛主题但包含对其领域工作的实质性讨论并提及她与该工作相关的已发表材料，可被视为“ 关于 ”申请人、与其工作相关的材料。见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2 附录。所提交的材料未包含对申请人公关工作的实质性讨论。

申请人未能履行其举证责任以满足该标准的要求。

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

申请人的所有有文件记录的就业经历均在俄罗斯，其报酬以卢布支付（½A）信函。来自[已隐去]的信函表明，申请人的“月收入在02017年为½ 8 0, 0 0，02018年为½ 1 0 5, 0 0，2019年为½ 1 4 2, 0 0，另加½ 2 7 0, 0的‘奖金’，用于实施客户公关活动。”该信函未说明奖金支付的时间，也未逐项列明各笔支付的金额。此外，记录未说明申请人除公关专员职责外可能为[已隐去]履行的其他职责，而这些职责可能影响其在该处的薪酬水平。

申请人提交了俄语在线材料的翻译件以建立比较基准。Sostav的一篇文章表明，2018年6月[已隐去]的“公关专员平均工资”为每月P45,650。Trud的一页表明，2019年[已隐去]公关经理的平均月薪为[已隐去]66,606。Trud的另一张图表表明，[已隐去]的月薪为[已隐去]85,816，但该数字的日期从所提供的翻译中不明确。申请人未提交完整的俄语打印件，而是提交了单独的图表和表格，并附有这些材料中数据的翻译。

在补件通知中，审理主任要求提供“独立客观的书面证据”，如纳税申报表，以佐证来自[已隐去]的信中的薪资数字。审理主任还要求提供进一步证据，以便将申请人的收入与该领域其他人的收入进行比较。翻译的发票显示，2016年3月至2018年4月期间，[已隐去]向申请人支付的款项总计[已隐去]1,320,000。

发票 日期 金额 年度合计
2 2016年3月17日 [已隐去]80,000
3 2016年4月17日 120,000 [已隐去]200,000
6 2017年6月30日 270,000
7 2017年7月31日 200,000
8 2017年8月21日 240,000 710,000
1 2018年2月19日 140,000
2 2018年3月19日 90,000
3 2018年4月30日 180,000 410,000
合计 P1,320,000

一款手机应用的开发者表示，其公司于2019年3月至9月每月支付[已隐去]P140,000，总计[已隐去]980,000，用于推广该产品。

申请人提交了[已隐去]和[已隐去]公关经理、专员和总监职位的招聘公告副本，显示月薪从P45,000到[已隐去]120,000不等。

在否决通知中，审理主任指出，申请人未提交足够证据以将申请人的报酬与该领域其他人的报酬进行比较。

在上诉中，申请人正确指出，审理主任将申请人主张的月收入误认为年收入，且并无具体要求申请人提交纳税申报表。尽管如此，我们同意审理主任的基本认定，即所提交的证据不足以满足该标准条款的法规要求。

申请人在上诉中主张，她“提交了十六（16）份客户付款月度发票的副本”。我们在案卷中仅发现八份发票，以及该八份相同文件的英文翻译。

上述所提交发票上的年度总额，远低于从[已隐去]信中推算出的年度金额：2017年为þ ÿ ½ 9 6 0 in, 0 20170 0，2018年为þ ÿ ½ 1 , 2 6in0 2018., 0 0 0。这些不完整的数字序列表明部分发票未提交。举证责任在申请人，须完整记录其报酬并说明收据上的金额与[已隐去]信中金额之间的差异。

所提交的招聘公告副本显示的是月薪，而当案卷显示申请人并不领取月薪时，这些材料的价值有限。申请人将发票描述为“月度”的，但这一描述意味着定期安排的付款。发票显示的是按项目为基础、以不定期间隔支付的不同金额，申请人被列为“承包商”，[已隐去]被列为“客户”。2018年2月发票上的数字1表明[已隐去]在2018年1月未向申请人付款。

申请人主张，上述移动应用开发者向申请人支付了þ ÿ ½ 9,0008 0，作为“其PR服务的年度报酬总额”。案卷未记录这些付款。因此，申请人未能证明这些付款是直接支付给申请人本人、作为其自身报酬，而非支付给[已隐去]的费用，该费用除申请人自身报酬外本应涵盖多项开支。

并无具体要求申请人提交所得税申报表，但申请人提交的零散材料未能确立其年度报酬总额，以便与所提交的薪资数字进行比较。发票显示申请人按项目为基础获得不同的报酬费率，但申请人未提供公关领域其他同样按项目而非固定月薪计酬人员的数据。

所提交的文件对申请人的报酬提供了不完整且不一致的情况，且比较数字涉及固定薪资而非可变的按项目计酬。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人未能履行其举证责任以满足该标准条款的要求。

鉴于上述结论，申请人不满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)项下三项标准的初步证据要求。对剩余标准的详细讨论，涉及重大意义的原创贡献以及在具有杰出声誉的组织或

机构中担任领导或关键角色，均不能改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题。3

III. 结论

申请人未提交所要求的初步证据，即一次性成就或至少满足十项次要标准中三项的文件。因此，我们无需提供Kazarian案，596 F.3d at 1119-20中所提及的那类最终实质审查。尽管如此，我们告知，我们已综合审查案卷，结论是案卷不支持申请人已确立所寻求分类所需的声誉和认可这一结论。

申请人寻求的是高度限制性的签证分类，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。美国公民及移民服务局长期以来认为，即使是在大联盟级别比赛的运动员也不自动满足“ 杰出能力 ”标准。Matter of Price, 20 I&N Dec. 953, 954 (Assoc. Comm'r 1994)。在此，案卷表明申请人曾为一些知名客户开展成功的项目，但并未显示这一成功已转化为申请人个人层面的认可，达到持续的国家或国际声誉，或如国会所设想的那样表明“ 该领域备受赞誉的职业生涯 ”。HR Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另见该法第203(b)(1)(A)条。4 此外，案卷亦未以其他方式证明申请人是已升至该努力领域最顶端的小部分人之一。见该法第203(b)(1)(A)条及8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

申请人未能证明其作为杰出能力人士的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

3 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决定）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

4 我们注意到，在回应补证通知（RFE）时，申请人提交了四份工作录用信，均于2020年9月下旬相隔数日内出具。其中三份来自[已隐去]的本地企业：一家窗户清洁服务公司、一家护肤中心和一家珠宝制造商。第四封信未标明公司名称，也未提供有关其业务活动性质的任何细节。申请人未能证明此类录用信达到表明持续的国家或国际声誉或已升至该领域最顶端的水准。