NOV172021_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：19099221 日期：2021年11月17日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍劳工移民申请（杰出能力）

申请人是一名开发总监，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供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，认定记录未能按要求证明申请人至少满足该类别三项初步证据标准。申请人就该决定向本办公室提出上诉，我们驳回了上诉。我们认定申请人满足了必要的初步证据要求，但在最终实质审查中认定其未能证明其持续的国家或国际声誉，也未能证明其属于其领域最顶尖的少数比例个人。申请人随后提交了两份动议，我们亦予以驳回。现本事项基于合并的重新开案动议和复议动议提交至我们面前。

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。经审查，我们将驳回两份动议。

一、动议要求

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)。复议动议必须(1)陈述复议的理由并证明该决定是基于对法律或美国公民及移民服务局（USCIS）政策的不正确适用，且(2)证明该决定基于初始决定时程序记录中的证据是不正确的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)的规定将我们重新开案或复议的权力限制在申请人已就该行动表明“ 正当理由 ”的情形。因此，为获得复议，申请人不仅必须满足正式提交要求（例如提交正确填写并附有正确费用的表格 I-290B，上诉或动议通知），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

该法第203(b)(1)(A)条使移民签证可供在科学、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声誉得到证明、其成就已通过大量文件在其领域内获得认可的个人使用。“ 杰出能力 ”一词仅指那些“ 已上升至其努力领域最顶尖的少数比例 ”的个人。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)的实施规定提出了多部分分析。首先，申请人可以通过一次性成就（即重大、国际公认的奖项）证明其持续声誉及其成就在领域内获得的认可。如果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)所列十类标准中的至少三类（包括奖项、某些媒体上的发表材料以及学术文章等项目）。

当申请人满足这些初步证据要求时，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少数比例。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)。

三、分析

作为初步事项，我们注意到，根据规定，动议的范围限于“ 先前的决定 ”，在本案中即是我们对申请人先前合并的重新开案动议和复议动议的驳回。参见8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)。我们面前的问题是，申请人是否提交了新的事实以支持重新开案，或是否证明我们驳回先前动议的决定是基于对法律或USCIS政策的不正确适用。

A. 先前的AAO决定

在我们驳回申请人上诉的决定中，我们认定，尽管他通过满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中三项监管标准而满足了初步证据要求，但他未能证明其持续的国家或国际声誉，也未能证明其属于其领域最顶尖的少数比例个人。参见8 C.F.R. 204.5(h)(2)。

在申请人的第一份动议（复议动议）中，他主张我们忽视或未适当权衡与8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)、(iv)和(v)中奖项、评审和原创贡献标准相关的某些证据。他声称，对该证据的适当考虑本应导致在最终实质审查中得出结论，即他证明了其持续声誉及其在最顶尖少数比例个人中的位置。在驳回复议动议时，我们逐一考虑了其每一项主张，并解释了我们的上诉决定实际上如何处理了他声称被忽视的具体证据。我们指出，尽管申请人可能不同意我们对该证据的评估，但他未能证明

我们在裁决其上诉时忽视了该证据，或我们在评估此类证据时错误适用了法律或USCIS政策。最后，我们注意到申请人请求我们考虑其首次为支持复议动议而提交的新证据。我们未考虑该新证据，并强调复议动议必须基于初始决定时的记录证据证明我们先前的决定是不正确的。参见8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

在其第二份动议（合并的重新开案动议和复议动议）中，申请人再次声称我们在裁决其上诉时未能考虑其为支持8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)、(iv)和(v)中奖项、评审和原创贡献标准而提交的某些证据。然而，申请人未提及我们驳回其先前复议动议的决定，而是聚焦于我们的上诉决定。

在驳回复议动议时，我们注意到申请人的书面论证意见与其先前为支持第一份动议而提交的书面论证意见基本相同。尽管申请人主张我们在驳回上诉时犯了错误，但他未试图指出或反驳我们最近决定中的任何具体错误，也未证明我们在驳回先前复议动议时如何错误适用了法律或USCIS政策。相反，申请人坚持认为，我们在上诉裁决中遵循 Kazarian 和适用的USCIS政策是错误的。同样，尽管我们的上诉决定并非申请人动议的主题，我们仍处理了申请人的主张，即我们本应依赖 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 和其他 Kazarian 之前的联邦地区法院判决，而非 Kazarian 和具有约束力的USCIS政策指导。我们认定申请人的主张不具说服力，并指出 Buletini 判决与 Kazarian 法院将裁决过程描述为包括最终实质审查并不明显冲突。

最后，关于申请人的重新开案动议，我们注意到他未在书面论证意见中提出新的事实，也未提交任何书面证据支持该动议。因此，我们认定他未表明支持重新开案的正当理由。

B. 复议动议

就当前动议，申请人提交了一份书面论证意见，其中他再次批评与杰出能力移民申请裁决相关的USCIS政策指导[1]，并拒绝我们依赖 Kazarian 作为进行包括最终实质审查的多部分分析的基础。具体而言，申请人主张，我们在上诉决定中认定其满足三项初步证据标准后，又要求其在最终实质审查中证明其资格，从而施加了法定语言中未规定的要求。

然而，申请人并未明确提出我们在裁决其先前复议动议时错误适用了该政策的主张。相反，他坚持认为，我们通过遵循 Kazarian 和适用的USCIS政策在裁决先前动议及 underlying 上诉时犯了错误，并主张我们在裁决先前决定时本应参照 Buletini 和其他 Kazarian 之前的联邦地区法院判决的推理。

[1] 当前管辖杰出能力类别的USCIS政策指导见6 USCIS Policy Manual F.2(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-2。

申请人主张，我们错误解读了第九巡回法院在Kazarian案中的判决，因为该判决只是在附带意见中提到了裁定杰出能力个人申请时的第二步，即最终实质审查。申请人主张，我们本应适用的正确分析载于Buletini案，这是一项地区法院判决。Buletini案法院指出：

一旦确立外国人的证据足以满足[该法规]所列标准中的三项，该外国人就必须被视为具有杰出能力，除非INS提出具体且有实证依据的理由，认定该外国人尽管满足了各项标准，但仍不符合杰出能力标准。

Buletini, 860 F. Supp. at 1234。在此，申请人主张，由于他至少满足了所需标准中的三项，他已通过优势证据标准证明了其杰出能力，并主张根据Buletini案，“ USCIS有责任通过充分且实质性的证据表明，申请人尽管如此仍不符合所寻求之利益的条件。 ”

申请人的主张不具说服力。尽管法院表达了USCIS须解释其理由的要求，但并未表明总体举证责任转移至USCIS。2 在签证申请程序中，举证责任由申请人承担。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。此外，Buletini案法院并未在任何时候拒绝评估证据质量这一概念，因此并未拒绝最终实质审查的可能性。相反，法院隐含地假定存在某种最终实质审查。法院并未表示，一旦官员认定最初的三项证据标准得到满足，就必须认定杰出能力。相反，法院表示，在此类案件中，如果官员最终认定缺乏杰出能力，则必须解释其理由，指出原INS（现为USCIS）在“ 提出具体且有实证依据的理由，认定该外国人尽管满足了各项标准，但仍不符合杰出能力标准 ”时，可以拒绝签证申请。Buletini, 860 F. Supp. at 1234。因此，与申请人的主张相反，Buletini案与Kazarian案并不冲突。

申请人还主张，我们未采纳Kazarian案之前其他地区法院判例中的分析，属于错误，例如Muni v INS, 891 F Supp. 440 (N.D. Ill. 1995)、Racine v. INS, 995 U.S. Dist. LEXIS 4336, 1995 WL 153319 (N.D. Ill. Feb. 16, 1995)、Grimson v. INS, 934 F. Supp. 965 (N.D. Ill. 1996)、Russell v. INS, 2001 U.S. Dist. LEXIS 52 (E.D. Ill. Jan. 4, 2001) 以及Gulen v. Chernoff, 1980 U.S. Dist. LEXIS 54607 (E.D. Pa. Jul 16, 2008)。如我方先前决定所述，与联邦巡回法院判例法（如Kazarian案）具有广泛先例效力不同，我们不受在同一地区内案件中所作美国地区法院已公布判决的约束。参见Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715 (BIA 1993)。地区法官判决背后的推理在适当提交我方时会予以充分考虑；但该分析不必作为法律问题予以遵循。Id. at 719。最终，巡回法院判决的后续推理优先于较早的地区法院判决的推理。值得注意的是，Kazarian案法院就案件中个人成就的性质引用了Buletini案。因此，Kazarian案法院知悉Buletini案的判决，仍确立了二步程序。

2 另见Muni v. INS, 891 F. Supp. 440, 443 (N.D. Ill. 1995)（包含“ 证据总体性 ”部分，与Buletini案一样，要求USCIS解释为何满足三项标准的证据不能确立资格，但未表明举证责任转移至USCIS）。

申请人所提供的法律引注不能证明我方最新决定基于对法律、法规或USCIS政策的错误适用，或基于决定时记录中的证据属于错误。此外，如前所述，申请人关于我们应依赖Buletini案及其他Kazarian案之前的联邦地区法院判决而非Kazarian案及具有约束力的USCIS政策指导的主张不具说服力。

因此，该动议不符合复议动议的全部要求，8 C.F.R. § 103.5(a)(4)要求驳回该动议。

C. 重新开案动议

如前所述，重新开案动议必须陈述新事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。尽管申请人在I-290B表（上诉或动议通知）上表示其提交的是重新开案动议与复议动议的合并动议，但申请人既未在书面论证意见中提出新事实，也未提交任何书面证据支持本动议。

据此，我们将驳回重新开案动议。

IV. 结论

基于上述理由，申请人未表明重新开案或复议的正当理由，也未推翻驳回其先前重新开案动议和复议动议的理由。上述动议将基于上述理由被驳回。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。