SEP162024_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：24443220 日期：2024年9月16日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（杰出能力）

申请人（Petitioner）在表演艺术及相关职业方面有着多样的经历，其寻求被归类为具有杰出能力的外国人。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(1)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(1)(A)。该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（Director）驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定尽管记录证明申请人至少满足十项法规标准中的三项，但综合考虑全部证据，其不值得批准。此事现因上诉而由本办公室审理。申请人负有以优势证据标准向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格的责任。本法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

为符合该移民类别，法规要求提交方证明：

- 该外国国民在科学、艺术、教育、商业或体育方面享有杰出能力；
- 其寻求进入该国以继续在杰出能力领域工作；以及
- 该外国国民进入美国将在未来实质性惠及该国。

本法第203(b)(1)(A)(i)-(iii)条。“ 杰出能力 ”一词仅指那些“ 已上升至其努力领域最顶端的小部分比例 ”的个人。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

实施法规8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了一个多步骤分析。在第一步中，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）证明其在国际上对其领域内成就的认可。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以及学术文章等项目）。8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的法规允许申请人提交可比材料，前提是其能够证明8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)的标准不易适用于该个人的职业。

当申请人满足这些初步证据要求后，本办公室随后进入第二步，在最终实质审查（final merits determination）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小部分比例。见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115, 1121 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先对文件进行计数，然后，如果满足所需数量的标准，则在最终实质审查的背景下加以考虑）；另见 Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。

二、分析

在审理主任面前，申请人声称其满足八项法规标准。审理主任认定申请人满足了四项标准，分别涉及发表材料、评审、申请人作品的展示以及在领导或关键角色中的表演。但审理主任认定其未满足与奖项或奖励、原创贡献、高薪或报酬或商业成功相关的标准。在最终实质审查中，审理主任认定申请人的主张和证据未显示其属于已上升至其努力领域最顶端的小部分比例，也未反映其成就使其在全国或国际层面上显著高于该领域几乎所有其他人，且未确立持续赞誉。

申请人在本次上诉中提出审理主任决定中的四项程序性错误。这些涉及：(1) 审理主任对持续赞誉要求的适用；(2) 整体证据方法；(3) 审理主任在第一步（8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)）下不当驳回个别标准，未能基于整体证据正确进行最终实质审查，以及未能解释为何证据未达到所需赞誉水平，从而导致滥用裁量权。

A. 申请人提出的持续国家或国际赞誉方法是错误的

关于申请人的第一项论点，即审理主任未正确处理持续赞誉评估，其主张有两种证明持续国家或国际赞誉的方法。这些包括显示某人为一次性成就的获得者，或者满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)十项法规标准中的至少三项。但本办公室不完全同意该意见。首先，USCIS政策手册就此问题指出：

在提交杰出能力人士的申请时，申请人必须提交证据证明该人已获得持续的国家或国际赞誉，且该人的成就已在其专业领域内获得认可。[] 在确定

受益人是否享有“ 持续 ”的国家或国际赞誉时，审理人员应考虑此类赞誉必须得以维持。[] 然而，“ 持续 ”一词并不意味着对受益人的年龄限制。受益人可能非常年轻或处于职业生涯早期，但仍能显示持续赞誉。对于什么构成持续，也没有明确的时间框架。

如果某人因某一特定成就而获得认可，审理人员应确定该人自最初获得该认可以来是否继续在其专业领域保持可比水平的赞誉。例如，某人可能过去曾获得国家或国际赞誉，但此后未能维持可比水平的赞誉。

参见一般性 6 USCIS Policy Manual F.2(A)(1), https://www.uscis.gov/policymanual。

本办公室未被申请人关于什么构成持续赞誉的上诉论点所说服，且其未涉及USCIS政策手册中的指导。本办公室要指出，在书面论证意见的这一部分中，申请人对法规的解读未考虑到一次性成就和十项法规标准意在作为第一步（例如，手段），为达到终点——即第二步——最终实质审查铺路。Kazarian判决支持这一解释，该判决认定在十项法规标准下评估持续赞誉基于对法规要求的错误理解。Kazarian v. USCIS, 596 F.3d at 1121。

持续的国家或国际赞誉在审理主任于其最终实质审查中讨论的两个法规领域中发挥了作用。首先是在讨论申请人作品的展示时，然后是在其组织或机构中领导或关键角色的表演时。

关于申请人作品的展示，审理主任讨论了其电影在2010年的展示，并认定这并未证明其作品“ 在全国或国际社区中为该领域持续在顶级展览和展示场所展示 ”。在此，审理主任并非仅仅将2010年的展示列为任何活动，而是评估了与展示相关的水平（例如，顶级展览和展示场所）。在上诉中，申请人指出其后有15次作品展示的情况，但未涉及展示发生的水平。在发回重审时，审理主任应考虑2019年的任何这些情况是否在全国或国际层面上产生赞誉，以及所有情况是否使审理主任认定它们与申请人努力领域最顶端的小部分个人相称。

转向申请人的领导或关键角色以及这是否反映其在该领域的持续国家或国际赞誉，审理主任指出申请人的角色可追溯至2011年和2014年，并认定考虑到从2014年到申请提交年度的七年间隔，这不足以证明持续赞誉。在申请人的上诉中，其仅提供了与持续赞誉定义相关的讨论，本办公室已在上文处理并认定其对该法规要求的解释不正确。换言之，尽管申请人在最终实质审查中质疑审理主任在该法规领域的结论，但其未提供任何额外的

其以领导或关键角色表演的情况，而这些情况应被纳入该法规主题领域未来任何最终实质审查的考量。

B. 审理主任的整体证据方法是适当的

接下来，上诉中申请人的第二个论点是，审理主任在整体证据分析中犯了错误，我们同样认为该论点不具说服力。申请人提出，证明曾获得一次性成就，或满足三项标准，就足以证明：(1) 具备表明该个人属于已升至该领域最顶端的那一小部分人的专业水平；(2) 持续享有国家或国际声誉；以及 (3) 存在关于其成就的大量文件记录。申请人提出的方法被 Kazarian 判决和美国公民及移民服务局政策手册直接驳斥，且申请人并未论证为何应搁置这些权威依据而采用其在本上诉中提出的方法。

我们不同意申请人在上诉书面论证意见中关于美国公民及移民服务局在开展最终实质审查时所采用方法受到限制的主张。审理官员可自由地就申请人在各监管领域（例如奖项或奖励、会员资格、已发表材料等）的成就进行论述，以评估申请人的国家或国际声誉水平及其成就在该领域获得认可的程度，从而确定其是否已证明：

a) 该外国国民已持续享有国家或国际声誉；
b) 其成就已通过大量文件记录在专业领域获得认可；以及
c) 受益人已达到表明该个人属于已升至该领域最顶端的那一小部分人的专业水平。

而这正是审理主任在此采用的方法。申请人声称法规的平实语言中没有依据支持审理主任所使用的方法。Kazarian 判决描述了评估证据的适当两步裁决方法，2010年美国公民及移民服务局基于该方法修订了其政策。参见 generally USCIS Policy Memorandum PM-602-0005.1, Evaluation of Evidence Submitted with Certain Form I-140 Petitions; Revisions to the Adjudicator's Field Manual (AFM) Chapter 22.2, AFM Update ADJ 1-14 3 (Dec. 22, 2010)。

尽管申请人确实讨论了 Kazarian 判决，但其似乎误解了该判决的认定。事实上，Kazarian 法院指出：“ 虽然其他作者的引用（或缺乏引用）可能与关于申请人是否处于其领域最顶端的最终实质审查相关，但它们与申请人是否已提供至少三种类型证据这一前置程序问题无关。 ”Kazarian, 596 F.3d at 1121（着重号为原文所加）。这体现了 Kazarian 法院的确认，即美国公民及移民服务局应在最终实质审查中评估法定和监管要求的质性方面。

在申请人第二个程序性论点下的最后一点中，其援引本办公室2017年一份进行了最终实质审查的未公布决定。但该决定涉及完全不同的类别，且申请人未说明该决定为何与其在本申请中寻求的限制性移民类别相关。该未公布决定涉及申请O-1身份的外国国民，该类别保留给具有杰出能力的非移民。我们注意到

该非移民类别基于不同的标准——法规、条例、判例法和机构政策。鉴于申请人未论证这两个截然不同的类别在程序上如何以相同方式处理，我们不会对申请人此处的最后一点提供进一步分析。

C. 申请人关于驳回监管标准会对最终实质审查产生不利影响的主张不正确

这就引出了申请人的第三个上诉论点，上诉书面论证意见在该部分开头如下：

由于上述裁决错误，移民局通过使用不正确的“ 持续 ”定义逐一不当驳回标准、通过错误地将旨在适用于整体证据的标准适用于个别标准的证据从而产生循环逻辑、以及通过无视证据且未解释为何其他证据被认定为不充分而予以驳回从而滥用其自由裁量权，剥夺了申请人对整体证据大局进行适当最终实质审查的机会。

申请人的律师在此未提供清晰的论点。律师复杂的句子结构削弱了其论点的清晰度，使其难以理解并掩盖了其关键要点。律师似乎试图论证两点之一，但我们无法确定，因此我们将对两者均予论述。我们能捕捉到的第一种可能性是，律师声称通过驳回第一步下的个别监管要求——据申请人称属不当驳回——这对最终实质审查分析产生了不利影响。

第二种可能性可能是，律师声称，由于审理主任按顺序组织其对证据的最终实质审查讨论——类似于其审查证据以评估申请人是否满足第一步下标准平实语言的方式——其通过实质上将证据孤立于每个特定部分或领域而犯了错误。并且通过这样做，审理主任在裁定其未满足8 C.F.R. § 204.5(h)(2)（杰出能力的定义）和(h)(3)（关于持续声誉及其成就已在专业领域获得认可）的杰出能力监管要求时，未在最终实质审查中集体考虑证据。

就我们认为的律师第一种可能论点而言，理论上这不准确，因为即使美国公民及移民服务局认定申请方的主张和证据不完全符合第一步的监管要求（8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)），审理官员仍须在最终实质审查中考虑所有主张和证据，无论其是否直接适用于任何标准。美国公民及移民服务局政策手册阐述了这一指导：

在此步骤，审理官员考虑记录中任何可能相关的证据，即使此类证据不符合上述任一监管标准或未作为可比证据提出。审理官员在整体中考虑所有证据。某些证据本身可能更有利，而其他证据在与其它证据一并审视时更具说服力。

参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, F.2(B)(2)。也就是说——理论上——如果美国公民及移民服务局拒绝授予某一单项标准，我们仍将在最终实质审查中全面论述声誉水平以及这是否使外国国民跻身该领域顶端。但“ 在实践中 ”，本案中我们偏离“ 理论上 ”的情形，因为审理主任在其最终实质审查中未讨论和考虑所有监管领域。在最终实质审查中，审理主任未评估与申请人的奖项或奖励、贡献、或高薪或显著高报酬相关的声誉，而正如美国公民及移民服务局政策手册所反映的，这是必需的。审理主任应在发回重审时提供更全面的最终实质审查。

转到紧接上文引用块中律师的第二种可能论点，我们认为审理主任开展最终实质审查所采用的方法是一种可接受的做法。且申请人未指明任何可能证明审理主任方法不正确的来源或权威依据。因此，我们不会进一步论述此问题。

D. 最终实质审查的主题领域未包含充分分析

在此，我们结束对申请人程序性错误主张的论述。申请人声称，最终实质审查涉及阐明理由依据，以解释为何第一步中提交的证据不足以说服认定该外国国民已持续享有国家或国际声誉且属于其领域最顶端者。申请人指称审理主任仅以结论性陈述即草率驳回证据，称记录未证明其已升至该领域最顶端或其已持续达到足够水平的主张。申请人主张该方法武断且反复无常，构成滥用自由裁量权，并通过未解释美国公民及移民服务局如何得出结论而剥夺了其正当程序。

由于最终实质审查中的某些监管领域包含比其他领域更突出的分析，我们将讨论驳回决定中的每个领域以考虑申请人的主张。我们首先重申，该决定的最终实质审查未包含关于奖项或奖励、贡献、或高薪或显著高报酬的任何讨论，这是审理主任的错误。接下来，在审查审理主任关于申请人在有关其的已发表材料、其评审经验及其作品展示等领域成就的讨论时，审理主任讨论了其部分荣誉，但尚不清楚他们是否充分考虑了每个领域下的所有证据。

然后，就最后一个主题领域，即领导或关键角色，我们首先重新审视审理主任对此主题作出不利裁定的依据。审理主任认可了申请人的两项主张，但认定其2011年至2014年的表现未达到所需的持续赞誉程度。在上诉中，申请人开始主张审理主任未使用正确的“ 持续 ”概念，并提出了自己的定义。上文我们已解释为何申请人对该术语的概念在此不具支配力。此外，用户政策手册不仅提供了该术语的定义，更重要的是，该机构已说明其官员应如何适用该定义。用户政策手册规定：

在确定受益人是否享有“ 持续 ”的国家或国际赞誉时，官员应考虑此种赞誉必须得到维持。[]……

如果某人因某一特定成就而获得认可，官员应确定该人自最初获得该认可以来，是否在其专业领域继续维持可比水平的赞誉。例如，某人可能过去曾获得国家或国际赞誉，但此后未能维持可比水平的赞誉。

同上，F.2(A)(1)。看来审理主任遵循了政策指导，认定2014年至2021年之间的中断属于他“ 过去曾获得国家或国际赞誉，但此后未能维持可比水平的赞誉 ”的情形。

其次，申请人主张其被逐出本国应纳入最终实质审查，但未说明为何考虑到其部分其他荣誉（其作品的展示）也发生在多个国家，他无法在其他国家的其他组织或机构担任类似角色。

接下来我们处理申请人的最后一项论点，即滥用自由裁量权的指控。申请人的律师提出此主张时未援引任何权威依据作为该主张的基础。而且该指控似乎甚至不属于我们根据DHS Delegation No. 0150.1 para. (2)(U)（2003年3月1日）（将上诉管辖权授予8 C.F.R. § 103.1(f)(3)(iii)（2003）所列案件类型）所确立的管辖或权限范围。如上所述，我们在这些行政程序中所使用的审查标准是de novo，我们通常不按滥用自由裁量权标准作出裁定。1

滥用自由裁量权是上诉法院审查下级法院裁决时使用的审查标准，不适用于这些程序。在行政法方面，5 U.S. Code § 706(2)(a)规定了滥用自由裁量权的概念。该法规规定，当联邦法院审查行政机构的决定时，若该决定“ 任意、反复无常、滥用自由裁量权或 otherwise 不符合法律 ”，法院将予以撤销。但正如所见，这也涉及联邦法院如何审查行政机构的决定，属于本办公室权限之外。基于对此主题缺乏管辖权，我们将不再进一步考虑这些主张。

III. 结论

如上所述，拒绝决定未包含所有所需类型的分析，我们将发回重审以作出新决定。在发回重审时，审理主任应确定申请人是否持续享有国家或国际赞誉，并因其领域的成就获得认可，从而被认定为该领域升至最顶端的小比例人群之一。审理主任还应考虑记录中任何可能相关的证据，即使该证据不符合

1 这并不是说在我们的de novo审查中，我们避免评估拒绝决定的任何自由裁量要素。我们以de novo基础审查法律、政策、事实和自由裁量问题。Christo's Inc., 26 I&N Dec. at 537 n.2; Matter of Simeio Solutions, LLC, 26 I&N Dec. 542, 542 n.1 (AAO 2015)。

初始证据标准之一，或未作为可比证据提交。同上，F.2(B)(2)。申请的批准或拒绝取决于证据的类型和质量。同上。

命令：审理主任的决定被撤回。此事发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。