JAN252017_01B5203 · 普通EB-2 · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室非先例决定
(b)(6)

事项： 日期：2017年1月25日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一个公立学校系统，寻求将受益人归类为具有特殊能力的化学教师。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。这一第二优先类别使移民签证可提供给在科学、艺术或商业方面具有显著高于通常所遇专业水平的专业知识的外国国民。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定申请人未能证明该职位需要具有特殊能力的人。

此事现因上诉而由我们审理。在上诉中，申请人提交了外籍劳工证上诉委员会（BALCA）的一项决定，并主张审理主任在分析证据时犯了错误。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

该法第203(b)(2)条为符合条件的个人提供分类，这些人是持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或者因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国的雇主寻求其在科学、艺术、专业或商业方面的服务。实施条例8 C.F.R. § 204.5(k)(2)规定：“ 科学、艺术或商业方面的特殊能力是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇的专业知识水平。 ”除非寻求国家利益豁免，申请必须附有有效的个人劳工证或Schedule A授权申请，证明该职位需要具有特殊能力的个人。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。在本案中，申请人获得了美国劳工部（DOL）批准的ETA表格9089，永久就业劳工证申请（劳工证）。

在解释证据要求时，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的条例列出了与特殊能力相关的六项标准。具体而言，申请人必须提供文件证明

(b)(6)

事项

满足其中至少三项标准，以满足该分类的初步要求。然而，提交足够的初步证据本身并不确立资格。如果申请人满足这些初步要求，我们随后考虑整个记录，以确定该个人是否具有显著高于科学、艺术或商业方面通常所遇的专业知识水平。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)（认定“ 真相不应仅由证据数量确定，而应由其质量确定 ”）。1

二、分析

审理主任认定该职位不需要具有特殊能力的个人。在上诉中，申请人主张，由于其遵循了劳工部的永久劳工证程序（PERM），美国公民及移民服务局（USCIS）对受益人的资历和职位要求的审查有限，不得考虑职位要求总体是否符合特殊能力的条例定义。基于下述理由，记录支持审理主任的决定。此外，尽管审理主任认定受益人是否特殊是“ 无实际意义的 ”，我们认为这是一个相关问题。如下所述，申请人未能证明受益人符合特殊能力的要求。2

A. 职位要求

个人劳工证的职位提供部分必须证明该职位需要具有特殊能力的个人。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。劳工部认证的职位，中学教师，具有专业职业分类（SOC）代码25-2031。劳工证反映该职位要求教育、化学或相关领域的“ 学士学位或等同于学士的教育组合 ”；无需所提供职位或替代职业的经验；以及符合州执照资格。申请人将现行工资确定为每年43,362美元，拟议工资范围从该金额到每年71,235美元。申请人提供了SOC代码25-3099，教师和讲师，其他的从业人员的外籍劳工证（FLC）工资数据。数据显示年薪范围为20,470美元至44,900美元。申请人还提供了关于监督所有州资助教育的机构的信息，主张所有教师自动成为该实体的成员。我们将首先逐一讨论各项标准，然后考虑申请人的主张，即一旦确定劳工证要求特殊能力的三项要素，就不允许进一步分析：

1 参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，首先计算证据，然后如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下考虑）。
2 正如联邦法院所承认，我们以重新审查的方式进行上诉审查。参见Soltane v. DOJ, 381 F.3d 143, 145 (3d Cir. 2004)。

(b)(6)

事项

1. 证据标准

官方学术记录显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

审理主任认定该职位的教育要求符合此标准。劳工证不要求学士“学位”，其他等同于该学位的教育组合也可接受，包括来自学院或大学的文凭、证书或类似奖项。为了被视为等同于学士学位，教育必须导致来自高等教育机构的某种证书。因此，我们同意审理主任的意见，即教育要求符合特殊能力标准之一。

执业执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

审理主任认定要求具备执照资格不等同于要求拥有此证书。在上诉中，申请人主张劳工证要求具备纽约州教学执照资格，因为“[没有执照，任何人都不能在纽约教书]”。申请人继续主张，由于法律规定该州所有教师必须获得认证，该职位要求执照或认证。我们接受该职位要求执照或认证。因此，该职位要求特殊能力标准下的第二项要素。

证据显示外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(O)。

审理主任认定申请人未能证明所提供的薪资符合特殊能力，因为提交的FLC数据是针对与认证职业不同的SOC代码。在上诉中，申请人主张，由于申请人隶属于大学，劳工部要求其使用《美国竞争力与劳动力改进法》（ACWIA）教育数据库来确定现行工资，而不是劳工证上的SOC代码。申请人主张拟议工资比劳工部当地科学教师的工资数据高出两到三倍。

无论劳工部是否因申请人隶属于大学系统而要求其使用ACWIA，申请人均未证明所提供的数据，即SOC代码25-3099“教师和讲师，其他”的入门级工资，与中学教师的拟议工资是有意义的比较。3 申请人未在上诉中支持其主张，即该金额

3 O*Net包括初中教师和小学教师的SOC代码，分别为25-2022、25-2021，以及中学教师的25-2031代码。参见O*NET OnLine教师快速搜索，http://www.onetonline.org/find/quick?s=teachers。因此，SOC代码25-3099的统计数据省略了所有小学和中学教师的工资。

(b)(6)

事项

代表“科学教师的工资数据”。情况仍然是，拟议工资的下限区间与劳工证上列明的现行工资相符。申请人并未证明，提供现行工资即表明该职位要求具备特殊能力的人员。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

审理主任指出，劳工证上并未明确提及会员资格，并认定该要求未被“包含”于该文件中。在上诉中，申请人提交了BALCA判例法，以支持如下主张：劳工证无需列明该职位固有的要求，并提交了关于教师资格认证的州法规。该案审查了较差的推荐意见是否可作为拒绝申请人的依据，认定对于婴儿看护职位而言，可靠性、会说英语以及不吸烟等未列明的要求是可以接受的。Matter of Androscoggin Jr-Sr Camp for Boys, 1994 INA 216 (BALCA 1995)。即便接受某些不言自明的资格无需在劳工证上列明，申请人仍未证明在本案中会员资格要求是该职位所固有的。

申请人的立场是，受益人是的成员，以及，“一个专业协会，根据《纽约州宪法》，所有教师依法当然成为其成员。”州宪法要求立法机关维持和支持免费公立学校系统，并承认作为对该系统拥有监督权的实体。案卷中的材料将描述为“美国最完整、相互关联的教育服务体系”，包括240,000名持证公立学校教师、辅导员和管理人员。申请人并未记录证明所监督的240,000名公立学校雇员是该实体的“成员”。上诉书面论证意见主张，成为的“会员资格”是自动的、强制性的，并且“实际上被写入”州宪法。然而，宪法并未提及的“成员”；相反，它承认该实体的存在。书面论证意见中未经支持的陈述不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988); Matter of Laureano, 19 I&N Dec. 1, 3 n.2 (BIA 1983); Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)。此外，申请人提交的关于的其他信息也未提及“成员”。相反，它表明该组织监督公共教育。这些职责并不意味着它是一个自动或以其他方式接纳成员的专业协会。鉴于上述情况，申请人并未证明该职位要求成为的会员。

接下来，申请人主张，由于工资要约信息来自经谈判达成的集体谈判协议（CBA），加入该工会“已被包含在PERM申请职位要约部分所要求的工资部分中”。申请人进一步指出，其向提交了申请备案通知。申请人未充分解释工资由工会谈判这一事实如何表明该职位要求工会会员资格。因此，其并未证明该职位要求专业会员资格。

(b)(6)
Matter of

2. 摘要

基于上述理由，职位要求不包含至少三项与特殊能力相关的要素。

3. 职位要求的整体审查

即使我们接受劳工证涉及三项特殊能力标准，所有这些要素的要求都是该职业所固有的。关于申请人在上诉中主张，仅需在劳工证上涉及至少三项特殊能力要素即已足够而无需进一步分析，相关法条、判例法、先例决定以及USCIS政策均支持两步分析法。法条明确规定，“ 拥有学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项，或特定专业或职业的执业执照或认证，其本身不得被视为此类特殊能力的充分证据。 ”该法第203(b)(2)(C)条。因此，法条设想USCIS将逐案考虑个人的资历是否实际上表明了必要水平的专业知识。一个联邦巡回法院审理了一件第一优先申请，虽然并非PERM案件，但涉及类似列出可证明资格标准的法规。4 该法院认定，虽然USCIS在考虑某一标准是否满足时限于法规的明文规定，但USCIS随后可进行最终实质审查，对提交材料进行整体分析。5 申请人未充分解释为何法院的推理对PERM案件不具有说服力。6 同样，如上文所引，USCIS先例阐明，我们不仅看文件的数量，还要看其质量。7 最后，USCIS政策规定，我们在特殊能力案件中采用两步分析法。8 相关备忘录并未区分这些案件是基于PERM劳工证、Schedule A还是基于国家利益豁免职位要约。因此，我们将审查综合考虑的职位要求是否表明特殊能力。

申请人未陈述或记录证明学士学位或同等学历组合高于教师中通常遇到的水平。申请人已证明认证是该州所有教师的要求。假设是专业

4 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d at 1115.
5 同上。
6 虽然劳工部认证了劳工证，但劳工部仅认定不存在足够有能力、愿意、合格且可用的工人，且该就业不会对美国同类受雇工人的工资和工作条件产生不利影响。该法第212(a)(5)(A)(i)条。USCIS有权作出优先类别划分决定。Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1012-13 (D.C. Cir. 1983)。另见 Tongatapu Woodcraft Hawaii, Ltd. v. Feldman, 736 F.2d 1305, 1309 (9th Cir. 1984)。
7 Chawathe, 25 I&N Dec. at 376.
8 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AD/1-14 4, 20-23（2010年12月22日）， https://www.uscis.gov/laws/policy-memoranda。

(b)(6)

Matter of

作为一个接纳成员的专业协会，申请人主张会员资格对每位公立学校教师都是自动的。案卷中也没有证据表明工会会员资格反映了科学、艺术或商业方面的专业水平。最后，申请人确认工会为教师谈判工资；因此，所提供的工资对所有教师都是标准工资。所有这些因素综合起来表明，该职位不要求具备高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业水平的个人。

B. 特殊能力分析

作为另一问题，申请人也未证明受益人是具有特殊能力的个人。基于上述理由，相关法条、判例法、先例决定以及USCIS政策均支持两步分析法。因此，我们将分别并综合审查受益人的资历是否符合各项标准。

1. 证据标准

受益人自2015年5月1日起开始领取年薪76,706美元。然而，申请人提供的工资数据所对应的职业与受益人从事的职业不同。因此，记录无法解决该工资是否表明符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)项下的特殊能力。如上所述，工会为教师协商工资；因此，受益人的工资对于具有其经验水平的教师而言是标准工资。但受益人确实满足三项不同的标准。具体而言，受益人持有来自[已隐去]的英语硕士学位、来自[已隐去]的化学、数学和物理学理学学士学位，以及来自[已隐去]的教育学学士学位。记录中不包含对这些学位的评估，且学业记录无法确认受益人的任一学士学位是否为4年制学位。[已隐去]文凭显示受益人于1976年获得该学位，其1975年的成绩单显示那是他的第二年。申请人仅提供了来自[已隐去]的该学位1年的成绩。尽管如此，记录表明受益人拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)所要求的来自学院或大学的学位、文凭、证书或类似奖项。其次，受益人持有[已隐去]教育厅颁发的在7-12年级教授化学的资格证书。因此，记录表明受益人满足执照或认证标准。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。最后，申请人记录了受益人在[已隐去]的会员资格，因此满足专业会员资格标准。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

2. 综合证据

由于申请人满足了三项监管标准，我们现在考虑记录的整体情况，以确定其是否已通过优势证据标准证明受益人是在科学、

(b)(6)

Matter of

艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平显著更高的个人。9 若是，则申请人已满足所要求的举证责任，并确立了作为特殊能力外国国民的签证分类资格。10

尽管受益人拥有多个外国学位，但记录中不包含对其的评估以证明其在美国的同等效力。受益人还具备该职位的最低执照要求并加入了工会。申请人未证明受益人的教育程度超过教师中通常具有的水平，执照是必需的，且没有证据表明工会会员资格表明作为教师具有特殊能力。因此，记录未表明这些因素确认作为教师的专业知识水平显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的水平。

3. 摘要

虽然申请人满足了三项标准，但未证明受益人的资历表明其专业知识水平显著高于通常遇到的水平，而非该职业的就业前提条件或常见情况。因此，申请人未确立受益人作为特殊能力个人的分类资格。

III. 结论

申请人未证明该职位需要特殊能力个人，或受益人具有此类专业知识。因此，申请人未满足其确立所寻求移民福利资格的举证责任。参见该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of _ _____,, ID# 85980 (AAO Jan. 25, 2017)

9 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（特殊能力的定义）。资格不应仅由提交材料的数量决定，而应由其质量决定。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。我们“ 审查每项证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在全部证据的背景下审查。 ”同上。
10 参见该法第203(b)(2)(A)、(C)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(2)、(3)(ii)；cf Kazarian, 596 F.3d at 1119-20。