JAN252017_02B5203 · 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。

(b)(6)

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室非先例决定

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数学教师。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。该第二优先类别使移民签证可提供给在科学、艺术或商业领域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否决了该申请，认定申请人未能证明该职位需要具有特殊能力的人。

该事项现因上诉而由本办公室审理。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归类，这些个人是持有高级学位或同等学历的专业成员，或者因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将显著惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。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、艺术或商业领域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指定申请，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，永久就业认证申请（劳工证）。

在解释证据要求时，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的条例规定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，以满足该类别初步要求。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、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)（裁定“ 真相不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定 ”）。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）对受益人的资质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监管定义。基于下述理由，记录支持审理主任的决定。此外，虽然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，具有标准职业分类（SOC）代码25-2031。劳工证反映该职位要求教育、数学或相关领域的“ 学士学位或等同于学士学位的教育组合 ”；在所提供职位或替代职业中无经验要求；以及符合州执照资格。申请人确定现行工资为每年43,362美元，提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国劳工认证（FLC）工资数据。数据显示年薪范围为20,470美元至44,900美元。申请人还提交了关于监督所有州资助教育的_____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（第九巡回法院2010年）（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 如联邦法院所承认，我们以重新审查为基础进行上诉审查。参见Soltane v. DOJ，381 F.3d 143, 145（第三巡回法院2004年）。

(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类型的证书。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。

执业专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该证书。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。

证据表明外籍人士已获得薪水或其他服务报酬，证明其特殊能力。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

审理主任认定申请人未能证明所提供的薪水与特殊能力一致，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，由于其隶属于大学，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，提议工资比劳工部当地数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，申请人未能证明所提供的数据，即SOC代码25-3099“教师和讲师，其他”的入门级工资，与中学教师的提议工资有意义的比较。3 申请人未支持其在上诉中的主张，即该金额

；O*Net包括中学教师和小学教师的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“数学教师的工资数据”。事实仍然是，提议工资的下限与劳工证上列出的现行工资相符。申请人未能证明提供现行工资表明该职位需要具有特殊能力的个人。

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，并认定该要求未被该文件“包含”。在上诉中，申请人提交了BALCA判例法，以支持劳工证无需列出职位固有要求的观点。该案审查了不良推荐信是否可作为拒绝申请人的依据，认定诸如可靠性、会说英语以及作为婴儿看护职位不吸烟等未列明的要求可以接受。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列在劳工证上，申请人仍未证明会员资格在本案中是职位的固有要求。

申请人的立场是，受益人系) 和，“一个专业协会，根据纽约州宪法，所有教师依法成为其会员。”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 为该系统的监督实体。案卷材料将 描述为“美国最完整、互联互通的教育服务体系”，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“会员”。上诉书面论证意见主张，在 中的“会员资格”是自动的、强制性的，并且“实际上写入了”州宪法。宪法并未提及 的“会员”；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“会员”。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会员的专业协会。鉴于上述情况，申请人未能证明该职位要求在 中的会员资格。

接下来，申请人主张，由于工资要约信息来自 谈判达成的集体谈判协议，在该工会中的会员资格“已包含在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 提供了申请提交通知。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，其未能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. 综合考量职位要求

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足够而无需进一步分析，相关法规、判例法、先例决定和USCIS政策均支持两步分析法。法规明确规定，“ 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，或某一专业或职业的执业执照或认证，本身不得被视为此类特殊能力的充分证据。 ”法案第203(b)(2)(C)条。因此，法规预期USCIS将逐案考虑个人的资历是否实际上表明其具备必要水平的专业知识。一家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，综合分析提交材料。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先例明确我们不仅看文件的数量，还看其质量。7 最后，USCIS的政策是在特殊能力案件中进行两步分析。8 相关备忘录并未区分这些案件是基于PERM劳工证、Schedule A还是职位要约的国家利益豁免。因此，我们将审查职位要求综合起来是否表明特殊能力。

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。其已表明认证是该州所有教师的要求。假设 是一个接纳会员的专业协会，则

4 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d at 1115.
5 同上。
6 虽然其认证了劳工证，但DOL仅认定没有足够有能力、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。法案第212(a)(5)(A)(i)条。USCIS有权作出优先类别决定。 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， Evaluation of Evidence Submitted with Certain Form I-140 Petitions; Revisions to the Adjudicator's Field Manual (AFM) Chapter 22.2, AFM Update AD11-14, 20-23 (2010年12月22日), https://www.uscis.gov/laws/policy-memoranda。

(b)(6)
Matter of

接纳会员，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的。综合所有这些因素表明，该职位不要求个人具备高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业水平。

B. 特殊能力分析

作为另一问题，申请人也未证明受益人具有特殊能力。基于上述理由，相关法规、判例法、先例决定和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4月30日起年薪为$73,460。然而，申请人提供的工资数据针对的是与受益人所从事职业不同的职业。因此，案卷未能解决该工资是否表明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)下的特殊能力。如上所述，工会为教师谈判工资；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的。然而，受益人确实满足三项不同标准。

首先，受益人持有 颁发的1年教育学学士学位，以及
颁发的物理学、数学和化学3年理学学士学位。案卷包含两份评估。第一份来自 ，错误地表明 的学位是4年制项目，而第二份来自 的评估准确地将该项目描述为3年完成。然而，两份评估均得出结论，两个学位合计等同于美国认证学校颁发的教育学学士学位。案卷表明受益人拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)所要求的学院或大学学位、文凭、证书或类似奖项。

接下来，受益人持有 教育部门颁发的7-12年级化学教学认证。因此，案卷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 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)。基于上述理由，受益人满足特殊能力三项监管标准。

2. 综合证据

由于申请人满足了三项监管标准，我们现在考虑案卷的整体情况，以确定其是否已通过优势证据标准证明受益人是一名

.

(b)(6)

Matter of

专业水平显著高于科学、艺术或商业中通常遇到水平的个人。9 若是，则申请人已满足所需的举证责任，并确立了作为特殊能力外国国民的签证类别资格。10

对受益人两个外国学位的评估将其等同于美国的一个教育学学士学位。受益人还具备该工作所要求的最低执照，并加入了工会。申请人未能证明受益人的教育程度超过教师中通常所见的教育程度，执照是必需的，且没有证据表明工会会员身份能表明其作为教师具有特殊能力。因此，记录不能证明这些因素确认了其作为教师的专业程度显著高于科学、艺术或商业领域通常所见的水平。

3. 摘要

虽然申请人满足了其中三项标准，但并未证明受益人的资历表明其专业程度显著高于通常所见的水平，而非仅仅是该职业就业的先决条件或常见条件。因此，申请人未能确立受益人符合特殊能力人士分类的资格。

\
III. 结论

申请人未能证明该工作需要特殊能力人士，或受益人具备此种专业能力。因此，申请人未能履行其举证责任，以确立所寻求移民福利的资格。参见该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of -, ID# 96276 (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“ 审查每一件证据的相关性、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)；c.f Kazarian, 596 F.3d at 1119-20。