DEC272022_01B5203 · 普通EB-2 · 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：23072359 日期：2022年12月27日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

高等学位专业人士移民申请

申请人是一家法律服务提供商，寻求根据第二优先职业移民类别（即拥有高等学位或同等学历的专业人士）雇用受益人担任首席软件工程师。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。该职业移民类别允许美国雇主为拥有高等学位的专业人士担保申请合法永久居民身份。

德克萨斯服务中心审理主任否决了I-140表格（外籍劳工移民申请），认定申请人未能证明受益人符合申请人职位的先决条件。本事项现上诉至本办公室。申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。本法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

高等学位专业人士移民通常遵循三步程序。为在美国永久填补某一职位而雇用外籍劳工，潜在雇主必须首先获得美国劳工部（DOL）的认证。见本法第212(a)(5)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)。劳工部批准意味着能够、愿意、合格且可用的美国工人不足以填补该职位。同上。ETA 9089表格（永久就业认证申请，即劳工证）上的劳工证还表明，雇用该外国国民不会损害从事类似工作的美国工人的工资和工作条件。同上。

如果劳工部批准某一职位，雇主接下来必须将经认证的劳工申请连同移民签证申请一并提交给美国公民及移民服务局（USCIS）。见本法第204条，8 U.S.C. § 1154。除其他事项外，USCIS考虑受益人是否符合经认证职位的要求以及所申请的移民签证类别。如果USCIS批准该申请，该外国国民最终可以在美国境外申请移民签证，或者如果符合条件，在美国境内申请调整身份。见本法第245条，8 U.S.C. § 1255。

“ 高等学位 ”一词在8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规中定义如下：

高等学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)的法规规定，高等学位专业人士的申请必须附有以下之一：

(A) 显示该外籍人士拥有美国高等学位或外国同等学位的官方学术记录；或
(B) 显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该外籍人士在专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。

此外，受益人必须在申请优先日期之时满足劳工证上规定的所有教育、培训、经验和其他要求。见Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 159 (Acting Reg'l Comm'r 1977)。因此，为确立高等学位专业人士类别的资格，申请人必须证明受益人拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高等学位，并且受益人满足劳工证上所述所提供职位的要求。

二、分析

A. 劳工部与USCIS在移民签证程序中的角色

本办公室首先处理申请人在上诉中提出的一个总体主张：USCIS不是处理受益人资格或何为外国同等学位的适当机构，这些问题由劳工部裁决。本法第212(a)(5)(A)(i)条规定：

任何寻求进入美国从事技术性或非技术性劳动的外籍人士均不可入境，除非劳工部长已向国务卿和司法部长确定并认证——

(I) 在申请签证和获准入境美国之时以及该外籍人士将从事此类技术性或非技术性劳动的地点，没有足够的能够、愿意、合格……且可用的工人，并且

(II) 雇用该外籍人士不会对从事类似工作的美国工人的工资和工作条件产生不利影响。

然而，对优先类别申请作出决定的权力属于USCIS。正如某联邦巡回法院所述：

毫无疑问，作出优先类别决定的权力属于INS。1 第204条[授予移民身份的程序]的措辞不能作其他解读。见 Castaneda-Gonzalez v. INS, 564 F.2d 417, 429 (D.C. Cir. 1977)。反过来，劳工部有权作出第212(a)(14)条所列的两项认定。2 同上，第423页。这两项授权必然导致的结果是，第212(a)(14)条的认定不受INS审查，除非存在欺诈或故意虚假陈述，但所有未明确授予劳工部的与优先类别资格有关的事项仍属于INS的权力范围。

Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1012-13 (D.C. Cir. 1983)。另见Hoosier Care, Inc. v. Chertoff, 482 F.3d 987, 990-91 (7th Cir. 2007)（引用K.R.K. Irvine, Inc. v. Landon, 699 F.2d 1006, 1009 (9th Cir. 1983)）；Tongatapu Woodcraft Hawaii, Ltd. v. Feldman, 736 F.2d 1305 (9th Cir. 1984)。

因此，劳工部有责任确定是否有合格的美国工人可从事所提供职位，以及雇用受益人是否会对从事类似工作的美国工人产生不利影响。本办公室还注意到，没有证据表明劳工部审查了任何支持受益人声称学历的支持文件。USCIS有责任确定受益人是否符合所提供职位的资格，以及所提供职位和受益人是否符合所申请的职业移民签证类别。

本办公室已确认USCIS是审查本上诉问题的适当机构。在劳工证上，申请人在J.11部分指明受益人拥有硕士学位为其最高学历。

B. 申请人的职位要求

随附的劳工证对所提供的职位的最低要求描述如下：

H.4 教育：最低水平 硕士
H.4-B 专业领域 计算机科学
H.5 要求培训？ 否
H.6 要求所提供职位的工作经验？ 是
H.6-A 月数 24
H.7 可接受替代专业领域？ 否
H.8 可接受教育和经验的替代组合？ 否

1 移民与归化局，USCIS的前身机构。
2 根据本法的修订，现行引注为第212(a)(5)(A)条。

H.9 可接受外国教育同等学历？ 是
H.10 可接受替代职业的工作经验？ 是
H.10-A 所需工作经验月数 24
H.10-B 替代职业的职位名称 高级PHP开发员或
相关职位

在此，劳工证规定所提供职位的最低要求为：美国计算机科学硕士学位或外国同等学位，以及24个月工作经验。劳工证指明申请人不接受教育和经验的替代组合，但接受特定职位24个月的工作经验。

C. 教育、评估和同等学历

申请人以2006年[已隐去]大学理学学士学位和2008年同一院校计算机科学硕士学位的形式提交了受益人学位的主要证据。尽管上诉书面论证意见中包含对受益人2019年[已隐去]管理与技术大学（同样在巴基斯坦）数据科学硕士学位的教育评估，但他们未以文凭或成绩单的形式提供该学位的主要证据。法规和申请说明均告知申请人，其初始证据要求包括显示其拥有美国高等学位、美国学士学位或外国同等学位的“ 官方学术记录 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

教育评估不是官方学术记录，而官方学术记录是法规所要求的主要证据。此类未经官方学术记录这一主要证据佐证的证据，不足以满足申请人证明受益人拥有所称2019年授予的学位的举证责任。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(2)（表明只有在提交方证明主要证据不存在或无法获得的情况下，其方可依赖次要证据；且只有在次要证据被证明无法获得的情况下，申请人方可依赖宣誓书或信函）。因此，除注明该学位相关教育评估的内容外，我们不会考虑所称2019年授予的学位。

申请人还提交了三套（即三个版本）与受益人2006年和2008年学位相关的教育评估。第一套是在申请人提交申请时提交的。Silvergate Evaluations进行了该评估，其认可了2006年和2008年两个学位，并将二者合并等同于美国计算机科学学士学位。随后，审理主任发出了拒绝意向通知（NOID），部分原因是申请人未能证明受益人的外国学位符合劳工证上所述的计算机科学硕士学位职位要求。

针对该NOID，申请人提供了两份来自Validential Corp.的评估。我们注意到申请人的上诉书面论证意见反复提及来自Validation Corp.的评估，但记录中不包含该组织的评估，我们推定其意指上述名称相似的公司。申请人在其NOID答复中提交的Validential Corp.评估分别将受益人的2006年学位等同于美国通识研究理学学士

学位。第二份Validential Corp.评估将受益人的2008年学位等同于美国计算机科学理学硕士。在申请拒绝决定中，审理主任指出，这些评估未包含任何关于受益人完成的学术课程长度的有证明力的信息，也未包含超出评估人结论性陈述的简单结论之外的任何分析。审理主任认定，记录中不包含反映受益人所修课程或其外国学士和硕士课程出勤日期的成绩单。

审理主任注意到第一套和第二套评估中所含信息不一致，并观察到这些评估与由美国大学注册与招生官员协会创建的全球教育电子数据库（EDGE）中的相关信息不符。由于这些评估在每套内部不一致，且与EDGE不一致，审理主任赋予这些评估较低的证明价值，并认定记录未能证明受益人持有可接受研究领域的美国硕士学位或外国同等学位。

现在在上诉中，申请人提交了第三套教育评估，由三份单独的评估组成，同样来自在NOID答复中提交的评估的同一Validential Corp.评估人。在该第三套中，评估人改变了其结论。评估人现将受益人的2006年学位等同于美国理学副学士（此前将其等同于美国通识研究理学学士）。关于其2008年学位，评估人现将其认定修改为将该学位等同于美国计算机科学理学学士（此前等同于美国计算机科学理学硕士）。并且如前所述，申请人提交了一份针对其声称受益人于2019年获得的学位的评估，但未能提供该学位的主要证据。评估人将这份据称来自巴基斯坦管理与技术大学的数据科学理学硕士等同于美国数据科学理学硕士。

除第三套评估外，申请人主张审理主任认定评估不一致是错误的。相反，申请人称Silvergate评估是为受益人获得H-1B申请之目的而进行的，在该申请中他们必须证明受益人至少拥有特定领域的美国学士学位同等学历。申请人称：“ 考虑到这一要求和法规，评估人提供了H-1B目的所需的最低限度学位评估。 ”他们就其在本申请中向审理主任提交的证据以及高等学位法规要求提出了类似论点，称评估人审查了受益人的教育资历，包括成绩单和学位，并认定其拥有等同于美国计算机科学硕士学位的单一来源外国学位。

关于上诉中提交的第三套评估，申请人主张这些“ 不是新证据。相反，这些评估是作为对NOID答复中所提供评估的进一步书面支持和澄清证据而提交的。 ”申请人关于其本质上是让评估针对其当时所寻求的移民福利而定制的结论性主张不是“ 客观证据 ”。他们未提交来自评估公司的任何解释性证据，也未提交来自教育评估行业第三方的任何可能实际作为客观证据的证据。申请人未经支持的主张或提交支持申请的专家信函不是资格推定证据。我们可酌情使用

对个人外国教育的评估作为咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。USCIS甚至可对未经佐证、与其他信息不符的意见给予较低权重。Id.；另见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)。3 因此，我们维持审理主任的认定，即记录中的教育评估材料的权重低于其他证明事实事件的证据形式（例如，受益人的官方学术记录，如其官方成绩单）。

并且如审理主任所指出的，USCIS依赖EDGE中所含信息，因为其是关于外国学位等同性的同行评审信息来源，而受益人在巴基斯坦获得了计算机科学硕士学位。我们注意到联邦上诉法院已认可，USCIS有权决定我们将依赖哪些材料，并且我们“有权对[]信函和评估给予较低权重，因为其与EDGE所提供的信息不同[]，而EDGE是一个受尊重的信息来源。”Viraj, LLC v. US Atty. Gen., 578 F. App'x 907, 910 (11th Cir. 2014)；另见Corifluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009)；Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010)；Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。“[T]选择查阅哪些参考材料本质上是机构自由裁量权范围内的事项……”Royal Siam Corp. v. Chertoff, 484 F.3d 139, 146 (1st Cir. 2007)。

即使将教育评估的不一致性质搁置一旁，EDGE反映巴基斯坦的理学硕士“代表达到相当于美国学士学位的教育水平”。但这未达到申请人在劳工证上所列的硕士学位或外国教育同等学历的职位要求。因此，申请人未能证明该受益人在其提交申请之日已满足其职位的教育要求。并且如前所述，我们不考虑申请人上诉书面论证意见所称受益人于2019年获得的学位。他们不仅未能提供其拥有该学位的证据，而且即使他们在上诉中提交了该学位的证据，也将修改其关于受益人资格的主张，以致可能构成对申请的重大变更。

在上诉中，申请人主张USCIS不能质疑其对自己职位要求的定义，即关于“[硕士或外国同等学历一词]的含义”。申请人未提供任何法律依据允许其界定何为美国硕士学位的外国同等学历。采纳申请人的提议不仅会使《移民与国籍法》第203(b)(2)条和8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法定和法规要求变得毫无意义，而且还将要求我们忽视这些条款。第203(b)(2)条要求高等学位，即比《移民与国籍法》第203(b)(3)(A)(ii)条所述专业学士学位更高级或以上的专业学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规明确将“高等学位”定义为“任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位”。

机构不得自由忽视规范其行为的法规。Marsh v. Oregon Nat. Res. Council, 490 U.S. 360, 374, 385 (1989)（认定当法规要求机构对新信息的可能重要性进行“认真审查”以确定是否

3 我们注意到V-K-裁决中的一个要素在Matter of Z-Z-O-, 26 I&N Dec. 586 (BIA 2015)中被推翻；但这不影响我们在此引用的V-K-部分。

进一步行动是必要的）。此外，法规具有法律的效力和作用，对所有USCIS雇员具有约束力，我们不能简单地忽视这些要求。Matter of L-, 20 I&N Dec. 553, 556 (BIA 1992)（引用Bridges v. Wixon, 326 U.S. 135, 153 (1945)）。

我们也不提议以申请人自身职位要求方面的判断来补充我们的判断。尽管申请人可能认为外国计算机科学硕士学位对于美国工人候选人担任其公司所提供职位的工作而言是足够的资格，但此类资格并不必然满足本移民类别的法定或法规要求。与雇用美国工人相比，雇用外国国民本身附带额外的负担，即美国雇主必须满足这些负担。在此背景下，该负担的一部分是证明受益人具备其在劳工证上所列的资格。

像本案这样的情形——申请人认为外国学位可接受，但并未证明其等同于美国硕士学位——通常可能使试图证明其能满足本移民类别法定和法规要求的申请人处于不利境地。最终，本案申请人未能以优势证据证明受益人具备资格担任其根据劳工证上所列自身要求所设定的职位。

D. 劳工证上要求的技能

关于申请人在劳工证H.14项下就特定技能或其他要求所列的技能，其具体列明：“ 专长于：PHP、现代前端框架或同等技术；构建大规模、实时或分布式应用程序；restful API设计与测试。 ”审理主任审查了来自[已隐去]的经验证明信，该雇主自2012年11月至2017年6月雇用受益人。我们对信件的审查显示，他担任首席软件工程师职位，使用了PHP编程语言，信中列出了他使用的技术和框架、工具、库、存储方法以及云应用程序。审理主任得出结论认为，该经验证明信未说明受益人在该组织任职期间获得了构建大规模、实时或分布式应用程序的专长或经验。

申请人未能证明受益人使用PHP编程语言或[已隐去]信件中所列的其他要素意味着他在该组织构建了大规模、实时或分布式应用程序。PHP语言是一种脚本语言，可用于构建申请人在劳工证H.14项下所列类型的应用程序，但它也可以简单到只是编码，因为Web开发者用它来将代码嵌入HTML。PHP, PHP (Dec. 27, 2022), https://www.php.net/; PHP (Hypertext Preprocessor), TechTarget (Dec. 27, 2022), https://www.techtarget.com/whatis/definition/PHP-Hypertext-Preprocessor。因此，我们认为审理主任在此处的分析没有错误。我们进一步注意到，受益人在[已隐去]担任首席软件工程师职位，而申请人未能证明他具备劳工证上所规定的“ 高级PHP开发者或相关职位 ”的两年经验。

此外，记录中缺乏关于申请组织认为何种职位属于“ 相关 ”职位的进一步细节或指引。我们无法推断该等职位的范围

即申请人会或不会认为充分相关的职位范围。此外，一个雇主可能认为充分相关的内容，可能与其他雇主认为足够的内容不同。这说明了申请人在劳工证上的信息不够具体的方式。

此外，申请人在上诉中未涉及受益人的经验或与此类经验相关的证据不足问题。这是一个显著问题，因为申请人不仅在劳工证上要求硕士学位，还要求24个月特定类型的经验。申请人在上诉中未能涉及此问题，实际上意味着他们在这一阶段放弃了该问题。Matter of Zhang, 27 I&N Dec. 569, 569 n.2 (BIA 2019)（认定未在上诉中提出的问题视为放弃）。由于申请人除指定学位外还要求24个月经验，他们在上诉中放弃该问题足以仅凭此一缺陷处理本上诉。参见Matter of Koat, 28 I&N Dec. 450, 451 (BIA 2022)（在提交方 otherwise 不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代问题）。

总之，申请人未能证明受益人满足劳工证上所载所提供职位的最低学历要求，而这也是所请求的高级学位专业人士类别所要求的。此外，申请人未能证明受益人具备劳工证上所载所提供职位所需的所有技能。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。申请人未能满足该责任。

命令：上诉被驳回。