FEB142017_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

关于M-公司案 日期：2017年2月14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

申请人是一家软件开发与支持公司，拟聘用受益人为信息系统分析师-3。申请人请求将受益人归类为持有高级学位的专业人士，属于第二优先移民类别。参见《移民与国籍法》（简称《法》）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。该就业类移民类别允许美国雇主为持有高级学位的专业人士担保，以申请合法永久居民身份。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定提交的ETA表格9089（永久就业认证申请，即劳工证）不支持所请求的高级学位专业人士分类。

本事项现因上诉而由本办公室审理。申请人主张，审理主任认定劳工证上列明的最低要求不要求持有高级学位的专业人士，属认定错误。

经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

就业类移民通常为三步程序。首先，雇主必须从劳工部（DOL）获得劳工证。参见《法》第212(a)(5)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。劳工部批准劳工证，即证明可供该职位使用的美国工人不足，且聘用外籍国民担任该职位不会对同类受雇美国工人的工资和工作条件产生不利影响。其次，雇主向美国公民及移民服务局（USCIS）提交移民签证申请，由USCIS裁定受益人是否符合所提供职位的要求，以及所提供职位和受益人是否符合所请求的就业类移民签证类别。受益人必须在申请的优先日期之前满足劳工证上所列明的所提供职位的所有要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、

(12)。[1] 最后，如果USCIS批准移民签证申请，该外籍国民必须在美国境外申请移民签证，或者如果符合条件，在美国境内申请身份调整。参见《法》第245条，8 U.S.C. § 1255。

《法》第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)，规定持有高级学位的专业人士可获得移民分类。另见8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。高级学位专业人士的申请必须附有有效的个人劳工证、Schedule A指定申请，或受益人符合短缺职业资格的证明文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。劳工证中的职位提供部分必须证明该职位要求持有高级学位或同等学历的专业人士。同上。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 高级学位 ”一词定义为：

[A]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，加上至少五年在专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

“ 专业 ”被定义为“ 《法》第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。 ”《法》第101(a)(32)条所列职业为“ 建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、专科院校或神学院的教师 ”。

此外，申请人必须在优先日期确立时即已具备申请获批的各项要素，并持续至受益人获得合法永久居留权。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(2)；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。[2] 受益人必须依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)持有高级学位。受益人还必须在申请的优先日期之前满足劳工证上所列明的所提供职位的所有要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 159 (Acting Reg'l Comm'r 1977)。

因此，高级学位专业人士申请必须证明：所提供职位至少要求持有高级学位的专业人士；受益人是持有高级学位的专业人士；且受益人在优先日期时以其他方式满足劳工证的要求。

[1] 申请的优先日期是劳工部接受劳工证处理的日期。参见8 C.F.R. § 204.5(d)。

[2] 另见Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 159 (Acting Reg'l Comm'r 1977)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

关于M-公司案

为确定某一工作机会有何要求，本办公室必须审查“劳工证职位要求的语言”。参见《法》第204(b)条（规定如果申请中陈述的事实属实且外籍国民符合所请求的优先类别资格，USCIS必须批准申请）；另见，例如，Tongatapu Woodcraft Hawaii, Ltd. v. Feldman, 736 F.2d 1305 (9th Cir. 1984)；Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1012-1013 (D.C. Cir. 1983)。USCIS解释劳工证中用于描述职位要求的术语含义的唯一合理方式，是审查准雇主所填写的经认证的职位提供，完全按照其填写内容进行审查。参见Rosedale Linden Park Company v. Smith, 595 F. Supp. 829, 833 (D.D.C. 1984)。本办公室对职位要求的解释必须涉及阅读并适用外籍人士就业认证申请表上的平实语言。同上，第834页。

此外，本办公室将劳工证作为一个整体来阅读，以确定其要求。“ETA表格9089是一份法律文件，因此必须整体考虑该文件。”Matter of Symbioun Techs., Inc., 2010-PER-01422, 2011 WL 5126284 (BALCA Oct. 24, 2011)（认定“对劳工证H部分全部内容的综合阅读”澄清了雇主的最低职位要求）。[3]

二、分析

如上所述，本案申请人请求将受益人归类为高级学位专业人士。依照法定要求，申请附有经劳工部（DOL）认证的已批准劳工证。参见8 C.F.R. § 204.5(a)(2)。申请的优先日期为2015年1月6日。

所提供职位所需的教育、培训、经验和技能载于劳工证H部分。劳工证载明该职位具有以下最低要求：

H.4. 教育：最低要求水平：硕士学位。

H.4-B. 专业领域：“计算机科学、计算机应用、计算机工程、计算机信息系统。”

H.6. 该职位是否要求所提供职位的工作经验？否。

H.7. 是否有可接受的替代专业领域？是。
H.7-A. 如果是，请指明专业领域：“电子工程、电气工程、工程或相关领域。”

[3] 尽管本办公室不受外籍劳工认证上诉委员会（BALCA）所作决定的约束，但在审议就业类移民签证程序中出现的问题时，本办公室仍可参考此类决定中的推理。

关于M-公司案

H.8. 是否有可接受的教育与经验替代组合？否。

H.9. 是否接受外国同等学历？是。

H.14. 特定技能或其他要求：“ 关于H.9：将接受硕士学位或经专业评估服务机构根据任何适当的学位组合认定的等同于美国硕士学位的外国学位。 ”

如上所述，高级学位专业人士申请必须证明，除其他事项外，劳工证中的职位提供部分要求至少硕士学位或外国同等学位，或学士学位或外国同等学位加上5年渐进工作经验。在此，申请人主张该职位符合高级学位专业人士分类，理由是所提供职位要求硕士学位或外国同等学位。申请人未在H.8中说明教育与经验的替代组合。

然而，审理主任认定，由于申请人在H.14中声明其将接受由评估员认定为等同于硕士学位的学位组合，在整体解读劳工证时，该职位的最低要求低于高级学位；因此，劳工证不支持高级学位专业人员类别的申请。

在上诉中，申请人称审理主任"误解了ETA 9089上使用的'措辞'"，并称：

[F]orm ETA 9089上没有任何迹象表明申请人将接受低于硕士学位或外国同等学历的教育。H.14上使用的争议措辞……应作为整体解读，其用途是重申H.9的外国教育同等学历，从未意图偏离或降低主要职位要求，即本劳工证申请要求无经验的硕士学位。
用户不得忽视劳工证的任何条款，也不得施加额外要求。参见Madany, 696 F.2d at 1008; K.R.K. Irvine, Inc. v. Landon, 699 F.2d 1006 (9th Cir. 1983); Stewart Infra-Red Commissary of Massachusetts, Inc. v. Coomey, 661 F.2d 1 (1st Cir. 1981)。在此，申请人明确声明其将接受"由专业评估服务确定的任何适当的学位组合"。因此，由于声明将接受教育组合，所提供职位至少并不要求硕士学位或外国同等学位。

在上诉中，申请人主张，H.14部分中的"学位组合"并不意味着较低学位的组合。相反，申请人称该措辞用于传达

接受外国学位组合——例如4年制学士学位和2年制硕士学位，或3年制学士学位和3年制硕士学位——作为美国硕士学位的同等学历。然而，申请人所引用的例子并不代表用于形成所需学位同等学历的较低学位组合。相反，当3年制学士学位之后接续3年制硕士学位时，所获得的硕士学位才是被视为美国硕士学位外国同等学历的学位。硕士学位建立在学士学位之上，但仅硕士学位本身即为外国同等学历。换言之，3年制外国硕士学位并非"被视为同等学历的学位组合"，而是美国硕士学位的单一来源外国同等学历。

相比之下，本案劳工证H.14部分的陈述表明申请人接受较低学位的组合——例如多个学士学位或学士学位与副学士学位的组合——该组合可能被学历评估员认定为硕士学位的同等教育水平。

申请人还在上诉中主张，我们在审查劳工证要求时必须考察其"意图"。然而，如上所述，具有控制力的是劳工证的条款。在此，申请人在劳工证程序中提供了其招聘努力的证明文件，包括其申请通知、与州劳动力机构的职位订单以及报纸广告的副本。其主张这些材料表明所提供职位要求至少硕士学位。然而，招聘文件相互不一致，因此对于该职位的最低工作要求不具有结论性。部分材料表明申请人接受硕士学位或其外国同等学历。然而，另外三份招聘材料在同一广告中列出了多个职位空缺。这些广告和____并未反映每个职位的具体教育要求，而是表明包括所提供职位在内的若干职位要求"学士/同等学历及相关经验、硕士/同等学历，或硕士/同等学历及相关经验"，取决于"职位级别/类型"。从这些广告中无法明确哪些要求对应哪个职位。此外，多个职位的广告未提及接受外国学位同等学历，仅提及同等学历。因此，招聘材料未能确立美国硕士学位或外国同等学位作为所提供职位的最低工作要求。

尽管我们注意到申请人关于其对该工作机会"预期"学位要求的主张，但我们不得忽视本案劳工证的条款。参见，例如，Madany, supra, 696 F.2d at 1015（指出"设定……举证责任界限的是劳工证工作要求的措辞"）。尽管申请人相反地主张其意图要求一种学位，但劳工证H.14部分的措辞"[将]接受硕士学位或基于专业评估服务确定的任何适当学位组合的等同于[美国]硕士学位的外国学位"，将可能允许较低学位的组合。然而，无论是《移民与国籍法》还是USCIS法规，均不允许在该职位的最低要求可通过单一学术学位以外的任何条件满足时，将该职位归类为高级学位专业人员职位。在组合

较低学位被接受的情况下，其结果是高级学位的"同等"教育水平，而非归类为高级学位专业人员所要求的外国同等学位。4 因此，由于该工作机会的最低要求可通过低于等同于美国硕士学位的单一外国学位来满足，劳工证不支持根据《移民与国籍法》第203(b)(2)条将受益人归类为高级学位专业人员。5

申请人还在上诉中主张，审理主任在拒绝其申请之前应已发出补件通知或拒绝意向通知。申请人主张其本可提交证明所提供职位要求至少硕士学位的证据。然而，8 C.F.R. § 103.2(b)(8)的法规明确规定，"[如]记录中存在不合格证据"，申请应予拒绝。该法规并未规定不合格证据必须不可辩驳。当记录中的证据表明未满足资格的基本要素时，审理主任在没有补件通知的情况下拒绝申请是适当的。如申请人有反驳证据，行政程序提供了重新开案动议、复议动议或上诉作为提交该新证据的途径。在此，申请人在上诉中有反驳机会并提交了额外证据，我们已予考虑并认定不足以确立资格。

1 基于上述理由，我们认定申请人未能确立劳工证的工作机会部分要求专业职位持有人拥有高级学位或其同等学历，因此，劳工证不支持所请求的类别。

III. 结论

基于上述理由，申请将被拒绝，上诉被驳回。在签证申请程序中，申请人承担确立所请求福利资格的责任。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。在此，申请人未满足该责任。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of M- Corp., ID# 86167 (AAO Feb. 14, 2017)

4 比较8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(D)(5)（为非移民签证类别的目的，将"等同于完成大学学位"定义为在特定情况下包括特定的教育和工作经验组合）。与本案中移民类别相关的法规不包含类似措辞。
5 我们注意到，要求学士学位加5年学士后渐进经验的职位可符合高级学位专业人员的资格。然而，在本案中，申请人未声明该职位的最低要求可通过这种教育与经验的替代组合来满足。