FEB272017_02B6203 · EB-3技术工人 · 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)

行政上诉办公室
非先例决定

事项： 日期：2017年2月27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

申请人是一家商业技术服务提供商，寻求聘用受益人担任高级采购主管——流程管理与信息技术。申请人请求将受益人归类为第三优先移民类别下的技术工人。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(3)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(3)(A)(i)。该类别允许美国企业为至少具有2年培训或经验的外国国民担保合法永久居民身份。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，记录未能证明受益人具备所提供职位的学历要求。

此事现因上诉由本办公室审理。申请人主张，受益人符合所提供职位的学历要求，因为申请人是参照受益人的情况起草这些要求的。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律与分析

A. 基于就业的移民程序

基于就业的移民通常是一个三步程序。首先，雇主必须从美国劳工部（DOL）获得已批准的 ETA 表格 9089，即永久就业认证申请（劳工证）。见该法第212(a)(5)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。其次，美国移民与公民服务局（USCIS）必须批准移民签证申请。见该法第204条。最后，外国国民必须在美国境外申请移民签证，或者如果符合资格，在美国境内申请调整身份。见该法第245条，8 U.S.C. § 1255。

通过批准本案所附的劳工证，DOL 证明没有足够的、有能力、愿意、合格且可用的美国工人担任所提供的高级采购主管职位。见该法第212(a)(5)(A)(i)(I)条。DOL 还证明，

(b)(6)

事项

外国国民在该职位上的就业不会对同类就业的美国工人的工资和工作条件产生不利影响。见第212(a)(5)(A)(i)(II)条。

在签证申请程序中，USCIS 必须确定受益人是否符合 DOL 认证的所提供职位的要求。见，例如，Tongatapu Woodcraft Haw., Ltd. v Feldman, 736 F.2d 1305, 1309 (9th Cir. 1984)（裁定移民局“ 自行裁定外国人是否有权获得[所请求的]优先地位 ”）。

B. 受益人是否具备学历要求

为了符合所请求的分类资格，申请人必须证明受益人在申请的优先日期之前具备所附劳工证上规定的所有学历、培训和经验。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；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)。

此处，优先日期为2014年8月19日。这是 DOL 接受所附劳工证申请进行处理的日期。见 8 C.F.R. § 204.5(d)（解释如何确定申请的优先日期）。所附劳工证规定，所提供的高级采购主管职位的最低学历要求为美国工商管理或管理硕士学位或外国同等学位。劳工证还规定，所提供职位要求至少36个月的应用或软件开发、基础设施管理或支出管理解决方案或服务方面的经验。1

在评估受益人的资格时，我们必须审查所附劳工证的工作要约部分，以确定所提供职位的最低要求。我们既不能忽视劳工证的条款，也不能施加额外要求。见 K.R.K. Irvine, Inc. v. Landon, 699 F.2d 1006, 1009 (9th Cir. 1983)；Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1012-13 (D.C. Cir. 1983)；Stewart Infra-Red Commissary of Mass., Inc. v. Coomey, 661 F.2d 1, 3 (1st Cir. 1981)。

受益人在所附劳工证上证明其于2003年在印度[已隐去]完成了管理学硕士学位。记录中包含该学院商业管理研究生文凭的副本。该文凭及随附的成绩单表明，受益人在该学院学习2年并通过2003年5月的考试后获得了该文凭。记录中还包含印度[已隐去]理学学士文凭的副本。该文凭及随附的成绩单表明，受益人在该大学学习3年并通过2000年的一次考试后完成了该学位。

1 劳工证第 H.14 部分规定了所提供职位的额外要求，但此等要求并非本争议事项。

(b)(6)

事项

申请人提交了一份关于受益人外国教育资历的专家评估，该评估指出受益人的3年理学学士学位相当于在美国大学学习3年。该评估进一步得出结论，其2年研究生文凭相当于美国管理学硕士学位。如果专家意见与记录中的证据相冲突或“在任何方面存疑”，我们可以拒绝采纳或给予其较少的证据权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)；另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（指出专家证词可能因专家的资格以及证词的相关性、可靠性和证明价值而被赋予不同的证据权重）。

本案中的评估引用了全球教育电子数据库（EDGE），这是一个在线工具，联邦法院认定其为可靠、经同行评审的外国教育等效性来源。见，例如，Viraj, LLC v. U.S. Att'y Gen., 578 Fed. Appx. 907, 910 (11th Cir. 2014)（裁定如果申请人提交的信函和评估与 EDGE 中的报告不同，USCIS 可以对其不予采信，EDGE 是“一个受尊重的信息来源”）。2 EDGE 的结论是，印度的3年理学学士学位相当于在美国大学学习3年，而在印度3年学士学位之后的研究生文凭相当于美国学士学位，而非美国硕士学位。

因此，尽管该评估在受益人的学士学位方面与 EDGE 一致，但在研究生文凭方面得出了不同的结论。该评估注意到 EDGE 的相反结论，并指出评估人的意见可能并不总是与 EDGE 一致，因为：

EDGE 并非旨在审查机构认可或项目可用性和认证；并非旨在鉴定或核实外国文件；并非旨在讨论课程复杂性问题；也并非旨在审查特定外国大学提供的特定学位项目的内容并与美国提供的类似学位项目进行比较。

尽管该评估指出了其结论可能与 EDGE 不同的潜在原因，但该评估并未具体说明为何其结论在本案中与 EDGE 不同。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了额外文件，包括该专家的另一份评估。第二份评估包括对受益人在印度本科和研究生学习的逐课程审查。第二份评估指出，受益人在印度完成了173个学期学分的大学水平课程，包括34个研究生水平学分。由于经认证的美国大学

2 EDGE 由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建。AACRAO 是“一个非营利、自愿的专业协会，由超过11,000名高等教育招生和注册专业人士组成，他们代表美国及世界各地40多个国家的2,600多所机构和组织。”AACRAO, About Us, 见 http://www.aacrao.org/About-AACRAO.aspx（最后访问于2017年2月22日）。

(b)(6)

事项

要求学士和硕士学位分别至少达到120和30个学期学分，该评估得出结论认为受益人拥有相当于美国硕士学位的学历。因此，该评估似乎与EDGE的结论不一致，因为受益人在印度据称获得的大学学分数量超过了美国硕士学位的要求。然而，第二份评估未解释其如何确定给予受益人在印度完成的课程的学分数量。该评估称评估人审查了受益人学位证书和成绩单的副本。但学位证书和成绩单并未载明课程学分数量或课堂学习时间。由于未解释其确定大学学分的方法，第二份评估未能可靠地评估受益人的外国教育资历。第二份评估还称其审查了美国1年制工商管理硕士（MBA）项目的课程设置。申请人提交了提供此类速成MBA项目的美国大学网站的在线打印件副本。但是，在没有关于受益人在印度所获大学学分数量的可靠信息的情况下，记录不能证明其学位满足了这些美国1年制MBA项目的类似要求。因此，记录不能证明受益人拥有所提供职位所需的教育要求。

在上诉中，申请人称其在随附的劳工证上起草教育要求时是以受益人为考量对象的。因此，申请人主张其意图使美国硕士学位的国外同等学历包含受益人的外国教育资历。申请人援引SnapNames.com, Inc. v. Chertoff, No. CV 06-65-MO, 2006 WL 3491005, *9 (D. Or. Nov. 30, 2006)，主张我们必须遵从其对劳工证上教育要求的解释。

然而，申请人对该案的强调是不当的。在SnapNames.com案中，随附于技术工人申请的劳工证载明的教育要求为4年大学教育以及“ B.S.或国外同等学历 ”。SnapNames.com, 2006 WL 3491005 at *1。申请人提交了多份专家评估，均得出结论认为受益人的外国教育资历组合等同于美国学士学位。Id. USCIS拒绝了该申请，认定受益人缺乏单一的4年制国外同等学位，因为该机构将劳工证解释为要求如此。Id. at *2。然而，SnapNames.com案的法院认定，劳工证的平实语言在职位是否需要单一学位方面存在歧义。Id. at *8。由于法规或条例均未要求技术工人拥有学位，法院认定用户无权界定劳工证上的教育要求。Id. at *6。相反，法院要求USCIS考虑记录中关于申请人意图接受由信誉良好的专家评估为等同于美国学士学位的任何外国学术资历组合的证据。Id. at *8。

美国联邦地区法院在SnapNames.com案中的判决对本案不具有约束力。参见Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 718 (BIA 1993)（认定即使在同一地区内，美国联邦地区法院判决也不具有先例效力）。此外，SnapNames.com案与本案有区别。在SnapNames.com案中，法院认定随附劳工证上“ B.S.或同等学历 ”的要求在职位是否需要单一学位方面存在歧义。

(b)(6)

Matter of

SnapNames.com, at *8。在本案中，随附的劳工证明确载明所提供职位要求美国硕士学位或国外同等学位。

ETA Form 9089第H.4部分载明所提供职位要求“ 硕士 ”学位，而非“ 学士 ”学位或某种“ 其他 ”教育资历。该表格第H.8部分还载明“ 否 ”，即不接受教育和工作经验的替代组合。因此，劳工证的平实语言表明所提供职位要求美国硕士学位或国外同等学位。

此外，正如SnapNames.com案法院所认定的，USCIS“ 在确定外籍人士是否满足劳工证要求方面具有独立作用 ”。SnapNames.com, at *7。法院指出：

当这些要求的平实语言不支持申请人所主张的意图时，该机构按书面要求适用并无错误。事实上，该机构有义务“ 完全按照预期雇主所填写的内容审查经认证的职位提供 ”。

Id.（引用Rosedale & Linden Park Co. v. Smith, 595 F. Supp. 829, 833 (D.D.C. 1984)（着重号为原文所加））。

此外，正如SnapNames.com案法院所指出的，根据受益人的背景来解释劳工证的教育要求可能会损害DOL关于其就业不会对美国工人产生“ 不利影响 ”的认证。Id. at *8。在没有可靠证据证明受益人拥有美国硕士学位的国外同等学历的情况下，接受其外国教育资历将违反DOL条例。申请人会要求国内申请人拥有美国硕士学位，却会接受受益人较低的国外同等学历。参见20 C.F.R. § 656.17(i)(3)（禁止雇主要求美国申请人具备超过外籍人士在受雇时所具备的资格）。因此，申请人对教育要求的解释是不被允许的。

申请人还主张我们对该提供职位施加了随附劳工证上未载明的额外教育要求。申请人的上诉书面论证意见称：

在申请人劳工证的职位提供部分，没有任何地方载有要求规定国外同等学位必须依据EDGE数据库进行评估。这一“ 要求 ”似乎是移民局根据其内部政策添加的。

（着重号为原文所加）。

c

(b)(6)

Matter of

然而，申请人误解了驳回的依据。在签证申请程序中，除非随附劳工证上另有明确载明，对外国教育资历的评估不必与EDGE一致。但是，如前所述，当记录中的评估得出不同结论或存在不一致时，我们可以拒绝采纳或给予其较低的证据权重。参见，例如，Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)（指出“当评估与先前的同等学历认定不一致或在任何方面存疑时，可对其打折或给予较低权重”）；另参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（要求申请人通过独立、客观的证据解决记录中的不一致）。在此，申请人提交的评估引用了EDGE，而EDGE与其结论相矛盾。这些评估似乎基于受益人在印度获得的大学学分数量而与EDGE不一致，但评估未解释其如何确定受益人的大学学分数量。因此，这些评估未能充分解决记录中的矛盾。

基于上述理由，记录不能证明受益人拥有所提供职位所需的美国硕士学位或国外同等学位。

II. 结论

记录不能证明受益人拥有随附劳工证上所载明的所提供职位所需的教育资历。因此，我们将维持审理主任的决定并驳回上诉。

在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。在此，申请人未履行该责任。

命令：上诉被驳回。

Matter of ID# 132744 (AAO Feb. 27, 2017)