JAN172017_01B6203 · 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。

行政上诉办公室
非先例决定

案由 T-B-0-N-S- 日期：2017年1月17日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一家国际银行，寻求聘用受益人担任拉丁美洲高级项目管理员。其请求将受益人归类为第三优先移民类别下的技术工人。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(3)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(3)(A)(i)。这一基于就业的移民类别允许美国雇主担保外国国民获得合法永久居民身份，以从事需要至少2年培训或经验的职位。

德克萨斯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拥有劳工证所要求的美国高中文凭。

本事项现因上诉而由我们审理。申请人主张，受益人在阿根廷完成中学教育满足其对所提供职位的教育要求。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

基于就业的移民通常是一个三步流程。首先，雇主必须从美国劳工部（DOL）获得批准的劳工证。参见该法第212(a)(5)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。其次，美国公民及移民服务局（USCIS）必须批准移民签证申请。参见该法第204条，8 U.S.C. § 1154。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。参见该法第245条，8 U.S.C. § 1255。

按照法规要求，申请必须附有经DOL批准的ETA表格9089，永久就业认证申请。通过批准劳工证，DOL证明没有足够的美国工人能够、愿意、合格且可胜任所提供职位。该法第212(a)(5)(A)(i)(I)条。DOL还证明，雇用外国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。该法第212(a)(5)(A)(i)(II)条。

(b)(6)

案由 T-B-0-N-S-

在签证申请程序中，USCIS确定外国国民是否满足基础劳工证中规定的职位要求以及所请求移民类别的要求。参见该法第204(b)条（规定如果申请中陈述的事实真实且外国国民符合所请求优先类别的资格，USCIS必须批准申请）；另参见，例如，Tongatapu Woodcraft Haw., Ltd. v. Feldman, 736 F. 2d 1305, 1309 (9th Cir. 1984)；Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1012-13 (D.C. Cir. 1983)（两者均认定USCIS有权作出优先类别决定）。

申请的优先日期是DOL接受劳工证进行处理的日期。参见8 C.F.R. § 204.5(d)。优先日期用于计算签证申请受益人何时有资格将其身份调整为合法永久居民。参见8 C.F.R. § 245.1(g)。申请人必须在优先日期确立时以及持续至受益人获得合法永久居民身份期间，证明申请获批的各项要素。参见8 C.F.R. § § 204.5(g)(2), 103.2(b)(1), (12)；另参见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)。在本案中，优先日期为2015年7月23日。

二、分析

劳工证对所提供的拉丁美洲高级项目管理员职位规定了以下要求：

H.4. 最低学历要求：高中。
H.5. 培训：无要求。
H.6. 所提供职位的工作经验：要求。
H.6-A. 所提供职位的工作经验月数：120。
H.7. 替代专业领域：不接受。
H.8. 替代的学历与经验组合：不接受。
H.9. 外国教育同等学历：不接受。
H.10. 替代职业的工作经验：接受。
H.10-A. 替代职业的工作经验月数：120。
H.10-B. 替代职业的职位名称：办公室经理及管理员、行政助理或相关。
H.14. 特定技能或其他要求：必须具有十（10）年经验，在处理机密事项和客户事务时运用高度自主裁量权。先前经验必须包括使用计算机及相关软件，包括Microsoft Office；处理技术性石油和天然气数值数据，包括工程和地球科学数据；以及流利使用西班牙语和葡萄牙语与拉丁美洲客户沟通。

随申请，申请人提供了一份由 签发的证书的英文翻译副本，该证书反映了受益人在 完成的课程，“ 旨在

(b)(6)

案由 T-B-0-N-S-

获得专业装饰师职称，”翻译证书称，“相当于完成高等教育。”申请人还提交了受益人的简历，其中反映受益人拥有室内设计“学位”。

2016年2月17日，审理主任向申请人发出补件通知（RFE），告知其虽然已提交由 签发的证书的英文翻译，但在缺少被翻译文件原件的情况下，该翻译不可接受。审理主任还告知申请人，由于劳工证H.9.部分表明申请人不接受外国教育同等学历，申请人必须证明受益人拥有劳工证所要求的美国高中文凭。

申请人于2016年5月12日回复了补件通知。在回复中，申请人提供了先前提交的翻译证书，记录了受益人在 所修课程，以及 于1990年3月15日向受益人签发的西班牙语学业成绩单，该成绩单未附英文翻译。申请人还提交了一份由 博士准备的受益人培训和就业经历评估， 该评估认定其就业经历使其等同于美国工商管理学士学位，主修管理。申请人还提供了2016年5月2日来自 的专家意见，该专家是 在 纽约的评估员，其指出阿根廷的ciclo del bachillerato con orientacion是完成中学教育后授予的证书，“水平相当于我们的十二年级，其目的是在大学阶段学习。”

在随附信中，申请人主张，其认为DOL对高中文凭同等学历问题的沉默表明“在任何国家获得的高中文凭均等同于美国高中文凭”，因此申请人在劳工证H.9.部分的否定回答是正确的，“因为对于美国高中文凭的‘外国同等学历’没有适用定义。”申请人还提议USCIS应遵从DOL对本事项劳工证的批准，并指出美国联邦法院已认定应由DOL而非USCIS来“解释”劳工证中列出的职位资格。为支持该主张，申请人援引了Grace Korean United Methodist Church v. Chertoff, 437 F. Supp. 2d 1174 (D. Or. 2005)和Snapnames.com, Inc. v. Chertoff, 2006 WL 3491005 *5 (D. Or. Nov. 30, 2006)中的裁决。

审理主任于2016年5月19日否决了签证申请，认定申请人对补件通知的回复未能证明受益人持有劳工证所要求的美国高中文凭。审理主任指出，记录未能证明专业装饰师职称与高中文凭之间的关系。他进一步认定，由于劳工证不允许接受美国高中文凭的外国同等学历，申请人不能依赖 和 提供的意见来证明受益人对所提供职位的学历资格。

(b)(6)

案由 T-B-0-N-S-

2016年6月13日，申请人就审理主任的决定提出上诉，主张审理主任的决定与“ 规范PERM学历同等学历的法规 ”以及我们先前的决定相矛盾，“ 这些决定指示USCIS[应]遵从[DOL]对基础ETA表格9089的审查和批准。 ”在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并有新的和先前提交的证据支持。

在裁定受益人是否有资格获得偏好类移民签证时，USCIS不得忽视劳工证的任何条款，也不得施加额外要求。Madany，前引，696 F.2d at 1012-13。我们必须审查“ 劳工证职位要求的语言 ”，以确定该职位要求什么。同上。USCIS被期望解释用于描述劳工证中职位要求的术语含义的唯一理性方式，是审查经认证的职位邀请，完全按照潜在雇主填写的内容。见Rosedale Linden Park Company v. Smith，595 F. Supp. 829, 833 (D.D.C. 1984)。我们对职位要求的解释必须涉及阅读并适用劳工证的平实语言。同上 at 834。

在本案中，审理主任认定受益人不具备劳工证所要求的美国高中文凭。在其2016年5月19日的决定中，审理主任指出，申请人提交了一份证书，证明受益人已完成获得专业装饰师职称所需的课程，该职称相当于完成高等教育。然而，他并未认定记录能够证明该证书是阿根廷的高中文凭，或者即使能够如此认定，劳工证允许受益人凭美国境外中学颁发的证书符合所提供职位的资格。

在上诉中，申请人针对审理主任关于记录未证明受益人的专业装饰师职称是高中文凭的认定作出回应，指出由[已隐去]在[已隐去]准备的书面论证意见，申请人主张该意见认定受益人的“ 学位 ”等同于美国高中文凭。然而，申请人错误描述了[已隐去]的报告。

[已隐去]的意见并未表明其基于对受益人成绩单的审查，也未表明记录其在[已隐去]所完成课程的证书赋予其等同于美国高中文凭的资格。相反，其2016年5月2日的报告提出的意见是，大多数发达国家的中学证书等同于美国高中文凭，并且具体而言，阿根廷的ciclo del bachillerato con orientacion教育证书就是此类等同证书之一。[已隐去]并未表明他认定受益人持有该证书。因此，其意见不支持申请人的主张，即反映受益人在[已隐去]所修课程的证书确立了其符合所提供职位的学历资格。

(b)(6)

Matter of T-B-0-N-S-

此外，与审理主任不同，我们不认为该证书证明受益人持有专业装饰师职称。由[已隐去]签发的认证的英文翻译并未证明受益人持有专业装饰师职称。该认证的翻译仅证明受益人已完成“ 通向 ”专业装饰师职称的课程。在“ 备注 ”标题下，证书写道：“ [受益人]……为获得专业装饰师职称，应修读并通过第一、二、三年级的待修课程。 ”因此，在审理主任作出决定时，申请人提交的任何证据均未证明受益人已从阿根廷的中学毕业。1

在上诉中，申请人提交了受益人来自[已隐去]的学业成绩单的西班牙文和英文副本，其中显示受益人于1990年3月15日被授予titulo de bachiller。这些成绩单附有第三份关于受益人学历资格的专家意见，由[已隐去]为[已隐去]准备。2016年2月22日的报告认定受益人的titulo de bachiller等同于美国高中文凭，该认定得到全球教育电子数据库（EDGE）的学历建议支持，EDGE是USCIS在确定学历等同性时经常咨询的资源。2然而，尽管我们已考虑该证据，我们与审理主任一样，不认为受益人持有等同于美国高中文凭的阿根廷文凭即满足劳工证的学历要求。

为指定所提供职位所需的最低教育水平，申请人在劳工证第H.4.部分勾选了标有“ 高中 ”的方框。其随后对劳工证第H.9.部分的问题“ 外国同等学历是否可接受？ ”回答了“ 否 ”。在本案中，基于申请人在第H.9.部分的否定回答，对最低学历要求的唯一合乎逻辑的解释是，所要求的高中文凭必须是美国高中文凭。因此，整体阅读劳工证的学历要求，我们认定受益人必须持有美国高中文凭才能

1 即使翻译的证书确实反映受益人完成了中学教育，在本案中也不能予以考虑，因为申请人未提供其所依据的西班牙文文件。针对审理主任要求提供该文件的补证通知（RFE），申请人提供了受益人来自[已隐去]的西班牙文成绩单副本，审理主任错误地认定这就是他所要求的文件。然而，即使审理主任注意到文件之间的差异，他也不能将来自[已隐去]的成绩单视为可信证据，因为该成绩单未附有依据8 C.F.R. § 103.2(b)(3)规定经认证的英文翻译。

2 EDGE由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的[已隐去]创建。根据其网站，AACRAO是“ 一个非营利性、自愿性、专业性的协会，由超过11,000名高等教育专业人士组成，代表40多个国家的约2,600所院校。 ”About AACRAO, http://www.aacrao.org/home/about（最后访问于2016年12月16日）。根据EDGE的注册页面，EDGE是“ 一个用于评估外国教育证书的基于网络的资源。 ”AACRAO EDGE, http://edge.aacrao.org/info.php（最后访问于2016年12月16日）。

(b)(6)

Matter of T-B-0-N-S-

符合该工作机会的资格，而受益人在阿根廷来自[已隐去]的证书并不满足该要求。

在上诉中，申请人主张，USCIS将受益人的titulo de bachiller视为美国高中学位的外国等同文凭属于错误，因为DOL在高中文凭的学位等同性问题上保持沉默，表明所有高中文凭“实际上等同于美国高中学位”。申请人主张，在没有关于高中文凭外国等同文凭的适用定义的情况下，其对劳工证第H.9.部分问题的否定回答并不妨碍受益人凭其titulo de bachiller符合该工作机会的资格。申请人还主张，USCIS应认定受益人符合该工作机会的资格，因为DOL已完整审查了ETA Form 9089，且如果DOL认为受益人持有美国高中文凭的外国等同文凭，就不会批准该申请。最后，申请人援引Grace Korean United Methodist Church，前引，437 F. Supp. 2d at 1174，以及Snapnames.com, Inc.，前引，2006 WL 3491005 at *5中的裁决，要求USCIS遵循这一“已确立的判例法先例”，并遵从“DOL关于[受益人]个人满足劳工证最低要求（包括学历要求）的认定”。

DOL在就业类移民签证程序中所扮演的角色由该法第212(a)(5)(A)(i)条规定，该条规定：

任何寻求进入美国从事技术性或非技术性劳动的外国人不可入境，除非劳工部长已认定并向国务卿和司法部长证明——

(I) 在申请签证和入境美国时以及在外国人从事此类技术性或非技术性劳动的地点，没有足够能够、愿意、合格（或对于第(ii)款所述外国人具有同等资格）且可用的工人，且

(II) 该外国人的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。

值得注意的是，上述分配给DOL的查询或依据20 C.F.R. § 656实施这些职责的法规，均不涉及裁定该职位和受益人是否符合特定移民类别的资格。这一事实并未被联邦巡回法院忽视：

毫无疑问，作出偏好类别认定决定的权力属于INS。第204条的语言不能作其他解读。见Castaneda-

Matter of T-B-0-N-S-

Gonzalez v. INS, 564 F.2d 417、429 (D.C. Cir. 1977)。反过来，劳工部（DOL）有权作出第212(a)(14)条所列的两项认定。3 同上，第423页。这两项授权授予的必然结果是，第212(a)(14)条认定不受移民归化局（INS）审查，除非存在欺诈或故意虚假陈述；但所有与优先类别资格有关、未明确授予劳工部的事项，仍属于移民归化局的权限范围。

鉴于《移民与国籍法》（Act）的措辞、立法历史的整体情况以及各机构自身对其在《移民与国籍法》下职责的解释，我们必须得出结论：国会并不打算让劳工部拥有对第212(a)(14)条所列两项认定以外任何事项作出认定的主要权限。如果劳工部要分析外籍人士的资格，其目的是将其与相应美国工人的资格进行“匹配”，以便随后“能够满足法律的要求”，即作出第212(a)(14)条认定。

Madany，前引，696 F.2d 第1008页、第1012-1013页。第九巡回法院部分依据 Madany，696 F.2d 第1008页，指出：

[I]看来劳工部仅负责确定是否有合适的美国工人可从事某一工作，以及外籍人士就业对国内劳动力市场的影响。劳工部的职责似乎并不延伸至确定该外籍人士是否具备其寻求第六优先类别身份所申请工作的资格。该认定似乎依据第204(b)条、8 U.S.C. § 1154(b) 授予移民归化局，作为移民归化局决定该外籍人士是否有权获得第六优先类别身份时所附带的认定之一。

K.R.K. Irvine, Inc. v. Landon, 699 F.2d 1006, 1008 (9th Cir. 1983)。法院依据劳工部提交的一份法庭之友意见书，该意见书陈述如下：

劳工部长依据《移民与国籍法》第212(a)(14)条作出的劳工证，对于以下认定具有约束力：是否有有能力、愿意、合格且可用的美国工人可从事提供给该外籍人士的工作，以及按雇主设定的条件雇用该外籍人士是否会对类似受雇美国工人的工资和工作条件产生不利影响。劳工证绝不表明获得该认证工作机会的外籍人士有资格（或无资格）履行该工作的职责。

3 根据《移民与国籍法》的修订，现行引注为第212(a)(5)(A)条。

同上，第1009页。第九巡回法院援引 K.R.K. Irvine, Inc.，699 F.2d 第1006页，重新审视了这一问题，指出：

[劳工部]必须证明没有足够的国内工人可从事该工作，且该外籍人士从事该工作不会对类似受雇国内工人的工资和工作条件产生不利影响。同上第212(a)(14)条、8 U.S.C. § 1182(a)(14)。随后由移民归化局自行认定该外籍人士是否有权获得第六优先类别身份。同上第204(b)条、8 U.S.C. § 1154(b)。一般参见 K.R.K. Irvine, Inc. v. Landon, 699 F.2d 1006, 1008 (9th Cir. 1983)。因此，移民归化局可以对该外籍人士是否事实上具备填补经认证工作机会的资格作出重新审查（de novo）认定。

Tongatapu Woodcraft Haw., Ltd. v. Feldman, 736 F.2d 1305, 1309 (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的职责，以及雇用受益人是否会对类似受雇的美国工人产生不利影响。美国公民及移民服务局（USCIS）有责任确定受益人是否具备所提供职位的资格，以及所提供职位和受益人是否符合所申请的移民签证类别。据此，我们不认为劳工部在本案中对劳工证的批准能够证明受益人满足劳工证的最低要求。

申请人还在上诉中表示，美国公民及移民服务局必须遵循 Grace Korean United Methodist Church，前引，437 F. Supp. 2d 第1174页，以及 Snapnames.com, Inc.，前引，2006 WL 3491005 第*5页的判决，其主张这两案确立的命题是：应当由劳工部而非美国公民及移民服务局来解释劳工证中所列的工作资格。申请人主张两案均适用于本案，因为劳工证是考虑到受益人的资历而提交的，且劳工部在批准劳工证时知道申请人已表明其不接受外国同等学历，且受益人是在阿根廷接受教育的。

在 Grace Korean United Methodist Church 案中，法院认定美国公民及移民服务局“无权也无专业能力将其牵强的‘B.A.或同等学历’定义强加于劳工证中该术语之上”，并进一步认定“如果有任何机构有权界定劳工证中所列的工作资格，那就是劳工部。”Grace Korean United Methodist Church, 437 F. Supp. 2d 第1179页。尽管地区法官判决背后的推理在适当提交给我们时会得到应有考虑，但其分析不必作为法律问题予以遵循。参见 Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。然而，同一地区的一名法官随后认定，关于劳工部认证排除美国公民及移民服务局考虑受益人是否满足劳工证所规定教育要求的主张是错误的。Snapnames.com, Inc., 2006 WL 3491005 第*5页。法院认识到，即使劳工证可能是考虑到受益人而准备的，美国公民及移民服务局在确定该外籍人士是否满足劳工证要求方面具有独立作用。同上第*7页。

此外，记录不支持申请人的主张，即劳工部在本案中“ 在知悉[受益人]个人资历的情况下 ”认证了 ETA Form 9089。

劳工证的J部分列明受益人对雇主所提供工作机会的资格。在本案中，该部分提供了以下关于受益人所主张的合格教育的信息：

1.11. 所获最高教育水平：高中。
1.12. 主修领域：室内设计。
1.13. 完成相关教育的年份：1992年。
1.14. 接受教育的机构：阿根廷。

然而，这并非申请人上诉时提交的、来自[已隐去]的西班牙语和英语证书所证明的合格高中教育，申请人主张该证书确立了受益人对所提供职位的教育资格。此外，如前所述，受益人在[已隐去]所修课程的成績单并不能证明她获得了文凭，只能证明她在1992年和1993年完成了某些“ 通向 ”该文凭的课程。

最后，申请人主张美国公民及移民服务局将受益人的中学证书视为美国高中文凭的外国同等学历是错误的，因为“ 所有高中文凭实际上都与美国高中文凭相同 ”。申请人将其主张建立在其所称劳工部对美国高中文凭学历等同问题保持沉默之上，并得出结论认为该机构的沉默“ 表明不存在高中文凭‘ 外国同等学历 ’这一类别 ”。然而，申请人未提供任何支持该主张的证据。申请人不能仅凭声称某一事实为真而不提供支持性书面证据来履行其在本案中的举证责任。参见 Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)（援引 Matter of Treasure Craft of Cal., 14 I&N Dec. 190 (Reg'l Comm'r 1972)）；另参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369 (AAO 2010)。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。Chawathe，第369页。

基于已讨论的理由，我们不认为记录表明受益人在签证申请2015年7月23日优先日时具有劳工证所要求的美国高中教育。尽管申请人在上诉时提交了一份成绩单，显示受益人于1990年3月15日由[已隐去]授予 titulo de bachiller，即美国高中文凭的外国同等学历，但该资历并不使她具备所提供职位的资格。

虽然劳工证的 H.4. 部分显示申请人对所提供职位的最低教育要求是高中文凭，但 H.9. 部分表明申请人不接受外国教育同等学历。因此，受益人的阿根廷中学文凭不符合劳工证的要求。

Matter of T-B-0-N-S-

III. 结论

申请人未能证明受益人具有劳工证所要求的美国高中文凭。因此，该申请不能获批。

在签证申请程序中，申请人有责任证明其具备所寻求移民福利的资格。《移民与国籍法》第291条、8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。本案中该责任未获履行。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of T-B-0-N-S-, 10# 48737 (AAO Jan. 17, 2017)