JAN262017_03B5203 · 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)
美国公民身份与移民服务局 行政上诉办公室
非先例决定

事项： 日期：2017年1月26日

对內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

申请人是一家提供多种技术产品和服务的多元化公司，拟聘用受益人担任高级领导——数字学习与技术。其请求将受益人归类为根据第二优先移民类别持有高级学位的专业人士。

见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。该类别允许美国企业为持有高级学位或同等学历的专业人士担保，以获得合法永久居民身份。

內布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，ETA 表格 9089（永久就业认证申请，即劳工证）不支持所请求的归类。

本事项现因上诉而由本办公室审理。在上诉中，申请人主张，高级学位专业人士可以基于教育资历的组合而拥有学士学位的同等学历。然而，如下文所述，该法在请求作为高级学位专业人士归类时不允许此种教育组合。

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。见该法第212(a)(5)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。其次，雇主可以向美国公民身份与移民服务局（USCIS）提交移民签证申请。见该法第204条，8 U.S.C. § 1154。最后，如果USCIS批准了移民签证申请，该外国国民可以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。

(b)(6)

事项

在本案中，通过批准劳工证，DOL认证，能够、愿意、合格且可胜任所提供的高级领导职位的美国工人数量不足。见该法第212(a)(5)(A)(i)(I)条。DOL还认证，雇用外国国民担任该职位不会对类似雇用的本国工人的工资和工作条件产生不利影响。见该法第212(a)(5)(A)(i)(II)条。

在这些程序中，USCIS必须确定受益人是否满足DOL认证的所提供职位的要求。我们还必须确定申请人和受益人是否符合所请求的移民归类。见，例如，Tongatapu Woodcraft Haw., Ltd. v. Feldman, 736 P.2d 1305, 1309 (9th Cir. 1984)（认定移民服务机构“ 自行裁定外国人是否有权获得[所请求的]优先地位 ”）。

二、分析

A. 所请求归类的要求

高级学位专业人士的申请必须附有有效的个人劳工证、A类（Schedule A）指定的申请，或受益人对短缺职业资格的证明文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。随高级学位专业人士申请附上的劳工证“ 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。

“ 高级学位 ”一词是指“ 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式经验，应被视为硕士学位同等学历。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，法规规定，高级学位的同等学历是单一的美国学士学位，或等同于美国学士学位的单一外国学位，加上至少5年专业领域的渐进式经验。

在此，劳工证规定所提供的高级领导职位的最低要求为：人力资源技术、计算机科学或信息技术（IT）相关领域的美国学士学位或外国同等学位，加上120个月（10年）在“ 相关学习技术、人力资源技术或IT职业 ”中的经验。劳工证还规定，申请人将接受教育和经验的替代组合，形式为“ 3年学位+2年证书等同于美国学士学位 ”，加上10年经验。

此外，劳工证第H.14部分将职位要求重述为：

人力资源技术、计算机科学或IT相关领域的学士学位或外国同等学位，以及十（10）年在相关学习技术、人力资源技术或IT职业中承担逐步增加责任的经验。

(b)(6)

事项

*或者，可接受3年学位和2年证书作为等同于美国学士学位。

为确定所提供职位的最低要求，我们必须审查随附劳工证中的职位提供部分。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)。

法规和该法的立法历史表明，高级学位同等学历要求一个学位，即单一的美国学士学位或单一的美国学士学位的外国同等学位，不得组合教育资历或将教育与经验组合。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规以单数形式书写。该法规规定，高级学位同等学历是美国学士“ 学位 ”或外国同等“ 学位 ”。因此，法规的平实语言表明，高级学位同等学历要求单一学位，而不是较低教育资历的组合。此外，针对移民签证法规禁止以经验替代教育的投诉，前移民与归化局（INS）审查了1990年《移民法》。INS认定，“ 该法及其立法历史均明确表明，为了符合第三类别下的专业人士资格，或为了在第二类别下具有等同于高级学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位。 ”56 Fed. Reg. 60897, 60900 (1991年11月29日)。

因此，基于法规的平实语言和该法的立法历史，高级学位同等学历要求单一学位。另见 SnapNames.com v. Chertoff, No. CV 06-65-MO, 2006 WL 3491005, **10-11 (D. Or. 2006年11月30日)（认定USCIS正确裁定，作为专业人士或高级学位专业人士归类要求等同于学士学位的单一学位）。劳工证的平实语言表明，申请人接受3年学士学位和2年证书的组合作为等同于美国学士学位。但美国学士学位通常需要4年大学学习。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Reg'l Comm'r 1977)。通过接受教育资历的组合代替单一学士学位，劳工证未能证明该职位要求高级学位专业人士。

在上诉中，申请人指出，所请求的归类是针对持有高级学位或其“ 同等学历 ”的外国国民。该法第203(b)(2)(A)条。申请人主张，因为劳工证允许持有高级学位“ 同等学历 ”的外国国民，其形式为3年学士学位和2年证书加上超过5年专业领域的渐进式经验，所以劳工证支持高级学位专业人士。

1 劳工证第H.14部分还列出了所提供职位的其他要求，包括对各种技术的经验。由于第H.14部分列出的其他要求不是争议点，我们将不予赘述。
2 申请人的书面论证意见引用该法第121条。由于现行该法没有第121条，我们假定申请人指的是该法第203(b)(2)(A)条。

(b)(6)

事项

学位，其形式为3年学士学位和2年证书加上超过5年专业领域的渐进式经验，所以劳工证支持高级学位专业人士。

然而，如前所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将高级学位的“ 同等学历 ”定义为单一的美国学士学位，或单一的外国同等学位，加上至少5年专业领域的渐进式经验。此外，如前所述，该法的立法历史表明，高级学位同等学历要求单一学位，不得组合教育资历或将教育与经验组合。申请人对该法第203(b)(2)(A)条中“ 同等学历 ”的所主张解释与法规的平实语言和该法的立法历史相冲突。

在上诉中，申请人援引一名前移民局官员的函件，以支持其主张，即高级学位专业人士可以拥有等同于美国学士学位的教育资历组合。具体而言，申请人提交了两封分别日期为2003年1月7日和2003年7月23日的函件，由前移民和归化局（INS）裁决办公室的Efren Hernandez III写给其他案件中的律师，表达其关于为8 C.F.R. § 204.5(k)(2)之目的满足美国高级学位外国同等学历要求可能方式的意见。在2003年7月的函件中，Hernandez先生表示，他认为研究生文凭与3年制学士学位的组合可被视为等同于美国学士学位，并且他认为此类学位组合连同5年逐步工作经验可满足“ 高级学位 ”要求。

首先，移民官员的意见函对我们不具有约束力。见Matter of Butt, 26 I&N Dec. 108, 111 n.3 (BIA 2013)（引注省略）（指出意见函中所含解释仅在具有“ 说服力 ”的范围内值得尊重）。为获取USCIS建议而征求的私人讨论和通信对我们或其他USCIS裁决者不具有约束力，且不具有法律效力。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 196-197 (Comm'r 1968)；另见Thomas Cook，代理副专员，项目办公室，美国移民和归化局，由裁决办公室起草的函件的意义备忘录（2000年12月7日）。

此外，8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(C)的规定明确仅允许一个外国学位等同于美国学士学位，而非学位、文凭或就业经验的组合。另外，尽管申请人所引用且Hernandez先生函件中提及的8 C.F.R. § 204.5(k)(2)允许逐步工作经验和学士学位的某种组合被视为等同于高级学位，但没有可比规定可替代学位、工作经验或证书的组合，这些组合合计等同于美国学士学位所需同等课程量。我们认为资历评估的认定在本事项中不具有证明力。还应注意，学士学位通常被认为需要4年教育。Shah, 17 I&N Dec. 第244页。在该案中，区域专员拒绝将

(b)(6)

Matter of

来自印度的3年制理学学士学位视为等同于美国学士学位，因为该学位不要求4年学习。同上，第245页。

基于上述理由，我们认为劳工证并未证明所提供的高级领导者职位要求拥有高级学位或同等学历的专业人士。因此，与8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)相反，劳工证不支持所请求的高级学位专业人士分类。因此，我们将维持审理主任的决定并驳回上诉。

C. 受益人拥有所需教育资历

尽管审理主任未予处理，记录也未证明受益人拥有所请求分类所需的教育资历。

高级学位专业人士的申请必须附有受益人拥有美国高级学位或外国同等学位，或美国学士学位或外国同等学位后附5年逐步工作经验的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

法规及其历史表明，学士学位的证据必须包括来自学院或大学的官方学业记录。要在第三优先移民类别中获得专业人士身份，证据必须包括“ 官方学院或大学记录 ”。8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(C)。此外，在讨论高级学位要求时，INS指出“ 学士学位一词指从学院或大学获得的学士学位，或同等学位。 ”拟议的就业基础移民规则，56 Fed. Reg. 30703, 30706（1991年7月5日）。因此，要基于高级学位的同等性作为高级学位专业人士取得资格，我们将法规解释为要求申请包括受益人拥有来自学院或大学的美国学士学位或外国同等学位的证据。

在本案中，记录包含来自印度[已隐去]的理学学士学位和综合成绩单副本。文件表明受益人于1999年4月完成3年制学位。记录还包含来自印度[已隐去]的证书副本，表明受益人于2001年在该学院获得系统管理[已隐去]称号。

记录未证明受益人的印度学士学位等同于美国学士学位。对受益人外国教育资历的专家评估认定该3年制学士学位等同于美国3年大学学习。如前所述，美国学士学位通常需要4年大学学习。Shah, 17 I&N Dec. 第245页。

.---------- -- · · -- · · - · · · · · - · · - · - · ¨ - · · · · -- · ---

(b)(6)

Matter of

该评估结论认为，受益人基于其3年制学士学位与来自[已隐去]的2年制证书的组合，拥有等同于美国学士学位的学历。但如前所述，法规和《移民与国籍法》的立法历史表明，高级学位同等性要求学位为单一的美国学士学位或单一的美国学士学位外国同等学位，不得组合教育资历或将教育与经验组合。因此，记录未证明受益人拥有等同于美国学士学位的单一外国学位。

此外，记录未证明受益人的[已隐去]证书由学院或大学颁发。在其2014-15年度报告中，大学拨款委员会——负责协调、确定和维持印度高等教育标准的政府机构——未将[已隐去]列为大学或被视为大学的机构。见 Univ. Grants Comm'n, Annual Report 2014-15, 网址http://www.ugc.ac.in/pdfnews/2465555_Annual-Report-2014-15.pdf（2017年1月24日访问）。3 因此，记录未证明受益人拥有由学院或大学颁发的等同于美国学士学位的学历。

基于上述理由，记录未证明受益人拥有所请求的高级学位专业人士分类所需的教育资历。因此，我们也将驳回上诉。

III. 结论

劳工证未证明所提供职位要求高级学位专业人士，因此不支持所请求的分类。此外，记录未证明受益人拥有所请求分类所需的教育资历。

基于上述理由，申请将继续被拒，每一理由均被视为独立且替代性的拒绝依据。在签证申请程序中，申请人承担证明所请求分类资格的责任。《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)。在此，申请人未满足该责任。

命令：上诉被驳回。

引用为Matter of [已隐去], ID# 122972 (AAO 2017年1月26日)

3 该委员会2014-15年度报告是该机构网站上可获取的最新年度报告。