MAR222017_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。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室 非先例决定

关于 I-T- 公司案 日期：2017年3月22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

申请人是一家信息技术咨询公司，寻求在美国永久雇用受益人担任系统分析师。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)。该类别允许美国雇主担保至少具有两年培训或经验的外国国民获得合法永久居民身份。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明受益人具备所提交的 ETA 表格 9089（永久就业认证申请，即劳工证）所要求的教育、经验和培训。申请人提交了复议动议，审理主任予以批准。审理主任最终维持了申请的否决，重申受益人不具备劳工证所要求的最低教育水平。

此事现由本院审理上诉。上诉人，即申请人的声称权益承继人，主张审理主任在认定受益人不具备所要求的最低教育水平方面存在错误，并主张受益人的教育可以合并计算以等同于劳工证所要求的最低教育水平。经重新审查，本院将驳回上诉。

一、法律

基于就业的移民通常遵循三步程序。首先，雇主必须从美国劳工部（DOL）获得批准的劳工证。1 参见该法第212(a)(5)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。通过批准劳工证，劳工部证明没有足够的、有能力、愿意、合格且可用的美国工人从事

申请的优先日期是劳工部接受劳工证进行处理的日期。参见 8 C.F.R. § 204.5(d)。申请人必须在优先日期确立之时并持续至受益人获得合法永久居留权期间，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)。

所提供职位，并且雇用外国国民从事该职位不会对同样受雇的国内工人的工资和工作条件产生不利影响。该法第212(a)(5)(A)(i)(I)-(II)条。其次，雇主可以向美国公民及移民服务局（USCIS）提交移民签证申请。参见该法第204条，8 U.S.C. § 1154。第三，如果 USCIS 批准该申请，外国国民可以在美国境外申请移民签证，或者如果符合条件，在美国境内调整身份。参见该法第245条，8 U.S.C. § 1255。

USCIS 裁定外国国民是否符合劳工证上指定的职位要求以及所请求移民类别的各项要求。参见该法第204(b)条（规定如果申请中陈述的事实属实且外国国民符合所请求优先类别的资格，USCIS 必须批准该申请）；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)（两案均裁定 USCIS 有权作出优先类别裁定）。

二、分析

A. 记录证明上诉人是申请人的权益承继人

作为初步事项，本案中的上诉人是劳工证和 I-140 表格申请人的声称承继人。USCIS 尚未发布规范由权益承继人雇主提交的移民签证申请的法规。相反，此类事项依据 Matter of Dial Auto Repair Shop, Inc., 19 I&N Dec. 481 (Comm'r 1986) 进行裁定，该案是具有约束力的、遗留移民与归化局（INS）的决定，于1986年被局长指定为先例。2

考虑 Matter of Dial Auto 案以及权益承继人的普遍接受定义，申请人如果满足三个条件，可以为移民目的确立有效的承继关系。第一，提出申请的承继人必须充分描述并记录转让受益人前雇主全部或相关部分所有权的交易。第二，提出申请的承继人必须证明该工作机会与劳工证上最初提供的工作机会相同。第三，提出申请的承继人必须以优势证据标准证明其在所有方面均符合移民签证的资格。

在此，申请人充分描述并记录了其合并以及将受益人前雇主的所有权转让给声称的权益承继人的情况。申请人还证明所提供职位在承继人处继续存在，条件与劳工证上最初提供的条件相同，且承继人在所有方面均符合移民签证的资格。因此，将上述分析适用于本申请，申请人已为移民目的确立了有效的承继关系。

2 8 C.F.R. § 103.3(c) 的法规规定，先例决定在执行该法时对所有移民官员具有约束力。

关于 I-T- 公司案

B. 记录未能证明受益人具备所提供职位的合格教育

审理主任否决了该申请，认定记录未能证明受益人具备劳工证对所提供职位所要求的最低教育水平。具体而言，审理主任指出，受益人不具备劳工证所要求的美国学士学位或外国同等学位。

为了符合技术工人的考虑资格，受益人必须具有两年的培训或经验，参见 8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(B)，并且在申请的优先日期之前满足劳工证上所列所提供职位的所有其他要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)。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)。

在此，申请的优先日期为2015年6月17日。所提供系统分析师职位所需的教育、培训、经验和技能载于劳工证第 H 部分，并规定该职位具有以下最低要求：

H.4. 教育：要求的最低水平：学士。

H.4-B. 专业领域：工程。

H.6. 所提供职位的工作经验是否为该职位所要求？是。
H.6-A. 如果是，要求的经验月数：24。
H.7. 是否有可接受的替代专业领域？是。
H.7-A. 如果是，请指定专业领域：计算机科学或相关。
H.8. 是否有可接受的教育和经验替代组合？否。

H.9. 是否接受外国教育同等学历？是。
H.10. 是否接受替代职业的经验？是。
H.10-A. 如果是，替代职业所需的经验月数？24。
H-10-B. 指明可接受的替代职业的职位名称：软件设计员、开发员、测试员或分析师。

H.14. 特定技能或其他要求：依据 20 CFR § 656.17(h)(4)(ii)，我们将接受该职位的任何适当的教育、培训或经验组合。

如上所述，技术工人的申请必须证明，除其他事项外，受益人在优先日期之时具备劳工证所要求的教育、培训或经验。同上。在此，劳工证明确要求至少具有工程、计算机科学或相关领域的学士学位作为最低教育水平。争议在于受益人是否具备所提供职位所要求的教育。

。

关于 I-T- 公司案

在本案中，劳工证载明受益人拥有印度 于2011年完成的计算机应用学士学位。劳工证还载明受益人拥有“ 电气与电子 ”文凭。

记录中包含受益人计算机应用学士学位的副本及印度 于2011年完成的成绩单，以及受益人电气与电子工程大专文凭的副本及印度 于1998年完成的成绩单。

记录中还包含由 来自
准备的资历评估。该评估指出，受益人的三年制计算机应用学士学位等同于“ 由美国经认证的高等教育机构颁发的信息技术、计算机科学或相关领域理学学士学位所要求的三学年学术学习 ”。该评估得出结论，受益人的学术学习，加上四年零八个月的专业培训与经验，等同于“ 由美国经认证的高等教育机构颁发的信息技术理学学士学位 ”。

教授对受益人三年制学士学位的评估与美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的全球教育电子数据库（EDGE）所提供的信息一致，3我们已审阅该信息。根据EDGE，来自印度的三年制计算机应用学士学位相当于“ 在美国的三年大学学习 ”。我们还注意到，尽管评估中未提及，受益人还拥有电气与电子工程的大专文凭。EDGE讨论了大专文凭，其入学要求是完成中等教育。EDGE规定，大专文凭相当于在美国的一年大学学习，但并未表明，若与三年制学位结合，可被视为等同于美国学士学位的外国同等学位。

在本案中，申请人试图通过依赖受益人的三年制学士学位加上工作经验等同于美国学士学位，来证明受益人符合所提供职位的资格。然而，三年制学士学位通常不会被视为等同于美国学士学位的“ 外国同等学位 ”。见 Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244 (Reg'l Comm'r 1977)。当对受益人资历的分析依赖于较低学位与工作经验的组合时，结果是

3 根据其网站，AACRAO是“ 一个非营利、自愿性的专业协会，由超过11,000名高等教育招生和注册专业人士组成，他们代表美国及全球40多个国家的2,600多所机构和单位。 ”见 http://www.aacrao.org/About-AACRAO.aspx。其使命是“ 通过在学术和注册服务方面提供领导力来服务和推进高等教育。 ”同上。EDGE是“ 一个基于网络的资源，用于评估外国教育资历。 ”见 http://edge.aacrao.org/info.php。USCIS认为EDGE是关于外国资历等同性的可靠、经同行评审的信息来源。

Matter of 1-T- Inc.

学士学位的“同等学历”，而非完整的美国学士学位或外国同等学位。

如上所述，劳工证H.4.中的主要要求不允许较低学位、较低学位的组合或可量化的工作经验，例如受益人所拥有的。4相反，劳工证要求工程、计算机科学或相关领域的学士学位。此外，劳工证在H.8.中未声明任何教育和工作经验的替代组合是可接受的。

在上诉中，申请人主张，在H.14.中包含“Kellogg语言”足以证明该职位的最低要求实际上是任何合适的教育、培训和经验组合，因此，受益人基于其工作经验加上三年制学士学位将符合该职位的资格。申请人接着陈述：

“[I]很明显，移民局没有承认或理解‘Kellogg语言和申请人的最低要求是同一回事。申请人并不寻求利用Kellogg来‘改变’其要求，因为Kellogg语言就是劳工证的最低要求。”

然而，20 C.F.R. § 656.17(h)(4)(ii)的法规讨论了Kellogg语言的包含，规定：

如果外籍受益人已受雇于雇主，且该外籍人士不符合主要工作要求，仅因雇主的替代要求而可能符合职位资格，则认证将被拒绝，除非申请声明任何合适的教育、培训或经验组合是可接受的。

上述法规旨在纳入 Matter of Francis Kellogg, 1994-INA-465 and 544, 1995-INA-68 (BALCA Feb. 2, 1998) (en banc) 的裁决，即“当外籍人士不符合主要工作要求，但仅因雇主

4 劳工部提供了以下实地指导：“当同等学位或替代工作经验可接受时，雇主必须在[劳工证]上以及招聘的所有阶段具体说明什么将被视为同等或替代以符合职位资格。”见 Memo. from Anna C. Hall, Acting Reg'l Adminstr., U.S. Dep't. of Labor's Empl. & Training Administration, to SESA and JTPA Adminstrs., U.S. Dep't. of Labor's Empl. & Training Administration, Interpretation of "Equivalent Degree," 2 (June 13, 1994)。劳工部对工作要求的认证，声明“一定数量和种类的经验相当于大学学位，绝不以任何方式约束[USCIS]接受雇主的定义。”见 Ltr. From Paul R. Nelson, Certifying Officer, U.S. Dept. of Labor's Empl. & Training Administration, to Lynda Won-Chung, Esq., Jackson & Hertogs (March 9, 1993)。劳工部还表示，“当‘同等’一词与学位结合使用时，我们理解为雇主愿意接受同等的外国学位。”见 Ltr. From Paul R. Nelson, Certifying Officer, U.S. Dept. of Labor's Empl. & Training Administration, to Joseph Thomas, INS (October 27, 1992)。据我们所知，这些实地指导备忘录未被撤销。

Matter of 1-T- Inc.

选择列出替代要求时，雇主的替代要求非法地针对外籍人士的资历量身定制……除非雇主已表明接受具有任何合适的教育、培训或经验组合的申请人。”雇主将接受具有“任何合适的教育、培训或经验组合”的申请人的声明通常被称为“Kellogg语言”。

我们认为，劳工证H.14部分中Kellogg语言的存在对职位机会最低要求的解释没有实质性影响。此外，申请人在劳工证H.8部分未声明任何可接受的替代教育和工作经验组合，并在第1部分表明受益人符合职位的主要要求，并声称受益人拥有学士学位。

在上诉中，申请人还敦促考虑其在劳工证整个过程中所显示的意图，称：“[A]按照起草，H.14准确地描绘了申请人在招聘该职位期间吸引合格美国工人的实际努力。”申请人继续称，“因此，如果申请人将Kellogg语言——其招聘中使用的语言——从H.14中排除，将是错误的；移民局在评估受益人是否符合职位资格时不考虑它，也是错误的。”

尽管申请人在上诉中关注其意图，但申请人未提交其招聘材料以潜在证明其意图，并向美国工人表示，其将接受低于四年制学士学位作为所提供职位的最低要求。申请人本可以在回应审理主任的RFE、其动议或上诉时提交此类文件，但未提交。因此，申请人未证明劳工证的条款存在歧义，也未证明申请人意图劳工证要求低于四年制美国学士学位或外国同等学位，因为该意图是在劳工证过程中向劳工部及潜在合格美国工人表达的。

因此，我们认定劳工证的条款要求工程、计算机科学或相关领域的四年制美国学士学位或外国同等学位。受益人不拥有此类学位。因此，申请人未证明受益人在优先日期前符合所提供职位的劳工证最低教育要求。

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，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。法案第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未满足该责任。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of I-T- Inc., ID# 134856 (AAO Mar. 22, 2017)