NOV222022_02B5203 · 普通EB-2 · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：23548521 日期：2022年11月22日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，高级学位专业人士移民申请

申请人寻求以第二优先（EB-2）成员类别——即持有高级学位或同等学历的专业人士——雇用受益人担任质量控制化学师。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。这一基于就业的“ EB-2 ”移民类别允许美国雇主为持有高级学位的专业人士担保合法永久居民身份。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明受益人具备符合高级学位专业人士类别所需的学历资格。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见及补充证据，主张审理主任否决申请存在错误。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律

基于就业的移民通常遵循三步程序。首先，雇主从美国劳工部（DOL）获得批准的劳工证。见本法第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填补所提供的职位，并且雇用非公民担任该职位不会对类似雇用的美国工人的工资和工作条件产生不利影响。见本法第212(a)(5)(A)(i)(I)-(II)条。其次，雇主向美国公民及移民服务局（USCIS）提交移民签证申请。见本法第204条，8 U.S.C. § 1154。第三，如果USCIS批准该申请，非公民可以在美国境外申请移民签证，或在符合条件的情况下在美国境内调整身份。见本法第245条，8 U.S.C. § 1255。

“ 高级学位 ”一词在8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规中定义如下：

高级学位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工作经验，应被视为等同于硕士学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)的法规规定，高级学位专业人士的申请必须附有以下之一：

(A) 显示[非公民]拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学历记录；或

(B) 显示[非公民]拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学历记录，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示[非公民]在专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。

二、分析

上诉中提出的问题是，申请人是否已证明受益人拥有美国硕士学位或外国同等学位，从而符合EB-2类别及劳工证条款的资格。基于以下理由，我们认定申请人未能如此证明。1

作为初步事项，我们注意到申请人在上诉中主张，审理主任在否决申请之前未在补件通知（RFE）中处理该问题，存在错误。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)的法规允许审理主任在无需就审理主任所认定的不合格理由请求证据的情况下，以未能证明资格为由否决申请。此外，即使审理主任在程序上存在错误，除上诉程序本身之外——该程序为申请人提供了补充记录并证明受益人符合申请中所寻求移民福利资格的机会——尚不清楚何种救济是适当的。因此，仅为了给申请人另一次以新证据补充记录的机会而发回重审，不会有任何有益目的。

A. 高级学位专业人士

申请人请求根据本法第203(b)(2)条将受益人归类为高级学位专业人士。2 如法规要求，该申请由ETA表格750——[已隐去]就业证明申请（“ 劳工证 ”）——支持，该申请于2005年1月3日提交劳工部，并于2007年2月获得认证。3 为符合批准资格，受益人必须在申请优先日期（本案为2005年1月3日）时具备劳工证上规定的所有教育、培训和经验。4 见Matter of Wing's Tea House，16 I&N Dec. 158 (Act. Reg. Comm. 1977)。在评估受益人的资格时，USCIS必须审查随附劳工证中的职位提供部分，以确定职位的最低要求。确定职位资格的关键在于ETA表格750的A部分第14项和第15项，申请人在其中规定了以下教育、培训和经验要求：

1 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
2 申请人未主张，记录也未证明受益人符合作为特殊能力个人的EB-2类别资格。见本法第203(b)(2)(A)条。
3 2005年3月28日之后，申请劳工证的正确表格是ETA 9089表格。

优先日期（本案为2005年1月3日）。4 见Matter of Wing's Tea House，16 I&N Dec. 158 (Act. Reg. Comm. 1977)。在评估受益人的资格时，USCIS必须审查随附劳工证中的职位提供部分，以确定职位的最低要求。确定职位资格的关键在于ETA表格750的A部分第14项和第15项，申请人在其中规定了以下教育、培训和经验要求：

14. 教育：
最低要求水平：硕士（或外国同等学历）
主修领域：化学或密切相关领域
经验：3年所提供职位或密切相关职业的经验：质量控制实验室。在GMP环境中担任化学师的经验。

15. 其他特殊要求：
(1) 2年监测20多种药品保质期以识别杂质以及开发和验证分析方法经验；
(2) 1年操作、维护和校准高效液相色谱（HPLC）、气相色谱（GC）、总碳分析仪、步入式稳定性试验箱和数据记录器的经验；以及，
(3) 经验可以同时具备。

因此，劳工证规定该职位要求化学或相关领域的硕士学位，或外国同等学历。不接受教育和工作经验的替代组合。

劳工证B部分第11项表明，受益人与所提供职位相关的教育为印度[已隐去]大学的数学、物理和化学学士学位——1994年完成，以及同一大学的应用化学硕士学位——1996年完成。申请人提供了受益人的大学文凭和课程成绩单副本，作为其外国学历资格的证明。

记录中包含由国际学历评估与翻译服务（I-[已隐去]）于2000年10月编制的受益人学历评估，评估人认定受益人的学士学位等同于在美国完成三年学士学位学习，且该学位与其硕士学位结合后等同于在美国获得的学士学位。

申请人还提交了Trustforte Corporation（T-[已隐去]）于2004年8月编制的学历评估，该评估同样认定受益人的学士学位等同于美国认证大学学士学位的三年学术学习。T-[已隐去]评估人进一步认为，受益人的硕士学位与其学士学位一并考虑时等同于美国硕士学位。

4 移民申请的优先日期是劳工证申请被劳工部接受处理的日期。见8 C.F.R. § 204.5(d)。

在上诉中，申请人提供了Morningside Evaluations and Consulting（M-[已隐去]）于2009年2月出具的学历评估，该评估同样认定受益人的学士学位等同于美国的三年本科课程学习。Morningside评估人进一步主张，受益人的硕士学位本身等同于美国认证高等教育机构的硕士学位。

要符合高级学位专业人士资格，依赖外国教育的受益人必须拥有一个等同于至少美国学士学位的单一外国学位。法规不允许基于较低学历资格的组合或教育与经验的组合来认定学士学位同等学历。见 Employment-Based Immigrant Petitions，56 Fed. Reg. 60897, 60900 (1991年11月29日)（指出“ 本法及其立法历史均明确表明，为了……在第二[优先类别]下具有等同于高级学位的经验，[非公民]必须至少拥有学士学位 ”）（着重号为原文所加）。

综合考量记录中的教育学历评估，我们注意到三位评估人均同意审理主任的最终结论，即受益人的学士学位——就其本身而言，并不等同于在美国经认证的高等教育机构所获得的学士学位的外国同等学历。基于记录中的证据，我们也同意受益人并不拥有等同于美国学士学位的单一外国学位。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的规定将高级学位定义为“ 任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位 ”。（着重号为原文所加。）由于记录未显示受益人拥有所需的等同于美国学士学位的单一外国学位，我们认定申请人未能证明受益人的外国硕士学位“ 高于[美国]学士学位 ”，因此其硕士学位不符合EB-2分类目的下高级学位的法规定义。

此外，申请人提交了教育学历评估，这些评估就受益人的外国硕士学位在美国等同于何种学历提出了相互矛盾的意见。I- 得出结论认为，受益人的两个外国学位组合等同于美国学士学位，而 T- 则认为受益人的硕士学位与其学士学位合并考量时等同于美国硕士学位。最后，M- 表示，受益人的硕士学位本身即等同于美国硕士学位。尽管 M- 声称受益人入读硕士项目是“ 基于完成理学学士学位和通过竞争性入学考试 ”，但它并未将此主张与其相互矛盾的认定——即受益人的学士学位仅等同于美国三年本科课程——相协调。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。对申请人[证据]任何方面产生的疑问，当然可能导致对支持签证申请所提交的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估。Id.

在涉及外国学位的案件中，USCIS可有利地考虑由独立学历评估人进行的学历评估，该评估人须仅基于个人的外国学位提供可信、合乎逻辑且记录充分的同等学历认定理由。意见

仅为结论性且未提供清晰阐明意见依据的可信路线图的意见不具有说服力。See 9 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-e-chapter-9。

在上诉中，申请人主张“ [提交的]独立学历评估[提供了]充足证据支持[受益人]的EB-2申请 ”，但并未承认或提供解释以处理评估中所呈现的矛盾意见。值得注意的是，上诉时提交的 M- 的评估也未讨论先前提交的评估中所提出的不一致结论，也未处理其自身关于受益人的外国学位在美国所获教育方面等同于何种学历的矛盾认定。

综合考量时，这些评估未能可信地提供有说服力地阐明评估人意见依据的分析路线图。必须理解的是，学历评估人或学校官员进行的任何教育同等学历评估均仅为咨询性质，最终认定仍完全由USCIS作出。Id.（另见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791 (Comm. 1988)、Matter of Sea, Inc. 19 I&N Dec. 817 (Comm 1988) 及 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 (BIA 1988)。）因此，我们认定这些评估对本案事项的证明价值甚微。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人还提供了若干我们的非先例决定，其中我们作出了外国同等学历认定，以支持其关于受益人资格的主张。申请人未提供足以证明本申请事实与那些未公布决定中的事实相类似的证据。5 这些决定未作为先例公布，因此在未来的裁决中对USCIS官员不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能基于诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。

在上诉中，申请人提交了一份2003年1月来自INS裁决办公室 Efren Hernandez III 的信函副本，其中表达了他关于为8 C.F.R. 204.5(k)(2)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。需指出的是，为获取USCIS建议而征求的私下讨论和往来函件，如 Hernandez 先生的信函，对AAO或其他USCIS裁决人员不具有约束力，也不具有法律效力。Matter of Izummi, 22 I&N 169, 196-197 (Comm. 1968)；另见 Thomas Cook，代理副专员；项目办公室，美国移民与归化局备忘录，Significance of Letters Drafted by the Office of Adjudications（2000年12月7日）。此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i) 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、文凭或工作经验的组合。

5 任何关于USCIS必须审查未公布决定并可能要求及审查与那些决定相关的每个案件档案的建议，既不切实际又效率低下，还将使这些程序中的举证责任从申请人转移至USCIS，这将违反该法第291条，8 U.S.C. § 1361。

总之，法规规定受益人必须拥有 (A) “ 美国高级学位或外国同等学位 ”，或 (B) “ 美国学士学位或外国同等学位 ” 加上 “ 至少五年专业领域内渐进式学士后工作经验 ”，方有资格被归类为高级学位专业人士。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A) 和 (B)（着重号为原文所加）。在任一替代方案下，除非包含指定学位，任何美国或外国同等教育均不可接受。如上所述，受益人不拥有等同于美国硕士学位的外国同等学位，因此无资格根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)被归类为高级学位专业人士。

此外，记录中的证据未能证明受益人拥有等同于至少美国学士学位的单一外国学位。受益人雇主2007年8月的工作经验信函仅证明申请提交时3年7个月的工作经验，且申请人未证明该经验符合 “ 专业领域内渐进式学士后工作经验 ” 的条件。因此，即使劳工证允许此类教育与经验的组合，记录也未显示受益人将有资格根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)被归类为高级学位专业人士。

基于记录中的证据，我们同意审理主任的结论，即受益人无资格根据该法第203(b)(2)条被归类为高级学位专业人士。因此，该申请不能获批。

B. 劳工证条款下的资格

要作为高级学位专业人士获得批准，受益人必须在申请优先日时具备劳工证所规定的全部教育、培训和经验。See Matter of Wing's Tea House, 16 I&N at 158。在上诉中，申请人提供了一封人力资源副总裁的信函。他解释道：

“ 我们工资单上有若干印度国民，他们拥有印度大学的硕士学位，这些学位已被认可的美国学历评估人评估为等同于美国大学的硕士学位。其中大多数人已经担任这些职位，因此我们清楚地知道他们具备这些职位的最低学历要求。 ”

“ 在此情况下，我们打算确认我们将接受此类教育学历，当我们在[受益人的劳工证]A部分第14项中表示我们将接受[硕]士学位或外国同等学历时。当时我们假设这意味着[我们]同意接受来自印度的任何[学]士和[硕]士学位组合，只要其已被认可的学历评估服务机构评估为等同于美国经认证大学的[化]学硕士学位。 ”

尽管该信函提供了关于申请人对所提供职位最低要求意图的见解，但我们认定本劳工证中所载的明确措辞并未反映这些所称意图。在此，申请人表示硕士学位或

在劳工证A部分第14项中，该职位入职要求的是外国同等学位，且其中未提供澄清性语言以反映这些细微的意图。USCIS既不得忽视劳工证的条款，也不得施加额外要求。参见，例如，Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1015 (D.C. Cir. 1983)（认定“ DOL有权设定劳工证的内容 ”）（着重号为原文所加）。确定职位资格的关键在于如上所述的ETA Form 750的A部分。

在本案中，劳工证载明该职位要求化学或密切相关领域的硕士学位，或外国同等学位。基于前述理由，受益人并不拥有美国硕士学位或化学或密切相关领域的外国同等学位。虽然我们认可劳工证还要求三年专业经验，且受益人在提交申请时具备该经验，但申请人未能证明受益人满足劳工证的最低学历要求，以符合所提供职位的资格。

III. 结论

受益人不拥有美国硕士学位或外国同等学位，而这是根据该法第203(b)(2)条有资格被归类为高级学位专业人士、并根据劳工证条款有资格胜任所提供职位所要求的。因此，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。