OCT012019_02B5203 · 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。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案由：A-I-C- 日期：2019年10月1日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一家从事工业零件精密加工的企业，寻求聘用受益人担任会计师。申请人请求将受益人归类为第二优先移民类别下的高级学位专业人士。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。这一基于就业的“ EB-2 ”移民分类允许美国雇主为拥有高级学位的专业人士担保合法永久居民身份。

内布拉斯加服务中心审理主任以劳工证的最低教育和经验要求不支持所请求的高级学位专业人士签证分类为由驳回了申请。

在上诉中，申请人主张，审理主任本应确定所提供的职位是否要求高级学位，以及尽管劳工证有最低要求，申请中所请求的分类是否适当和合理。申请人还主张，其本应获得机会更改所请求的签证分类，或解释劳工证最低要求与其签证分类请求之间的差异。

经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

A. 基于就业的移民申请流程

基于就业的移民通常遵循三步流程。首先，雇主从美国劳工部（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)。通过批准劳工证，劳工部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，并且雇用外国国民担任该职位不会对类似就业的美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)(I)-(II)条。其次，雇主向美国公民及移民

案由：A-I-C-

服务局（USCIS）提交移民签证申请。1 见该法第204条，8 U.S.C. § 1154。第三，如果USCIS批准申请，外国国民可以在美国境外申请移民签证，或者如果符合资格，在美国境内调整身份。见该法第245条，8 U.S.C. § 1255。

B. 高级学位专业人士分类

高级学位专业人士的申请通常必须附有有效的个人劳工证。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。法规规定，要符合所请求分类的资格，劳工证中的职位提供部分必须证明该职位要求拥有高级学位或同等学历的专业人士。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 高级学位 ”定义如下：

高级学位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经验应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

因此，如果劳工证要求允许低于高级学位，该职位将不符合高级学位专业人士分类的资格。

II. 分析

上诉中有两个基本问题：（1）所提供职位的劳工证要求是否支持高级学位专业人士分类的请求；（2）如果不支持，申请人是否可以更改其分类请求以符合劳工证。

A. 劳工证要求不支持高级学位专业人士分类

在确定所提供的职位是否符合高级学位专业人士分类资格时，我们查看劳工证的条款。所提供职位的教育、培训、经验和其他要求载于劳工证第H部分。在本案中，第H部分规定所提供会计师职位具有以下要求：

4. 教育：要求的最低水平： 学士学位
4-B. 学习专业领域： 会计
5. 该工作机会是否要求培训？ 否
6. 是否要求所提供职位的工作经验？ 否

1 申请的“ 优先日期 ”是基础劳工证申请提交给劳工部的日期。见8 C.F.R. § 204.5(d)。在本案中，优先日期为2018年1月24日。申请人必须证明从优先日期起，申请的所有资格要求均已满足。

案由：A-I-C-

7. 是否接受替代学习领域？ 是
7-A. 什么学习领域？ 会计方向的工商管理
8. 是否接受教育和经验的替代组合？ 否
9. 是否接受外国教育同等学历？ 是
10. 是否接受替代职业的经验？ 否
14. 特殊技能或其他要求： 无

为了确定工作机会要求什么，我们必须审查“劳工证职位要求的语言”。Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1015 (D.C. Cir. 1983)。USCIS必须完全按照潜在雇主填写的内容审查经认证的职位提供。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和适用外籍劳工就业认证申请表上的平实语言。Id. at 834。此外，我们整体阅读劳工证以确定其要求。“ETA 9089表格是法律文件，因此必须整体考虑该文件。”Matter of Symbioun Techs., Inc., 2010-PER-10422, 2011 WL 5126284 (BALCA Oct. 24, 2011)（认定“全面阅读第H部分全部内容”澄清了雇主的最低工作要求）。2

在本案中，劳工证的平实语言明确表明，会计师职位的最低教育要求是会计或工商管理学士学位，并且没有最低经验要求。审理主任在其决定中指出，劳工证不支持所请求的高级学位专业人士分类，因为它既不要求硕士学位，也不要求学士学位加五年合格经验，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)中定义的该分类的最低替代要求。

在上诉中，申请人主张，审理主任本应确定所提供的职位是否要求高级学位，以及尽管劳工证有最低要求，申请中所请求的分类是否适当和合理。我们不同意。为了确定所请求分类的资格，USCIS确定劳工证中所述所提供职位的最低要求是否符合所请求分类的要求。在作出该确定时，USCIS受劳工证条款的约束。见Madany v. Smith, 696 F.2d at 1015，另见Rosedale Linden Park Company v. Smith, 595 F. Supp. at 833-34。在本案中，劳工证仅要求学士学位，低于8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中高级学位专业人士定义所规定的最低替代要求——要么硕士学位，要么学士学位加五年合格经验。因此，劳工证的最低要求不支持所请求的高级学位专业人士分类。

2 尽管我们不受外籍劳工认证上诉委员会所作决定的约束，但在考虑基于就业的移民签证流程中出现的问题时，我们仍可注意此类决定中的推理。

案由：A-I-C-

B. 本申请不能考虑分类变更

申请人主张，其本应获得机会更改所请求的签证分类，或解释劳工证最低要求与其签证分类请求之间的差异。申请人引用了USCIS关于I-140表格申请的变更请求分类的标准操作程序（SOPs）摘录，申请人引用如下：

根据“某些职业移民申请人更改其请求分类的机会”[CSC 70/6]，如果在审查后确定申请人请求的是受益人明显不符合资格的分类，但受益人似乎符合另一分类的资格，则可以给予申请人机会更改为新的分类。为此目的可以使用RFE[补件通知]……

I-140全国标准操作程序——第5节——审理模块。AAO受《移民与国籍法》、机构规章、机构的先例决定以及该诉讼所产生巡回区的联邦巡回上诉法院已公布决定的约束，但不受未公布决定或内部备忘录和操作程序的约束。参见N.L.R.B. v. Ashkenazy Property Management Corp., 817 F.2d 74, 75 (9th Cir. 1987)（行政机关不得拒绝遵循在其巡回区内发源的案件中的先例）；R.L. Inv. Ltd. Partners v. INS, 86 F.Supp. 2d 1014, 1022 (D. Haw. 2000), aff'd, 273 F.3d 874 (9th Cir. 2001)（未公布的机构决定和机构法律备忘录根据APA不具有约束力，即使它们发表在私人出版物中或广泛流传）；Loa-Herrera v. Trominski, 231 F.3d 984, 989 (5th Cir. 2000)（机构的内部指南“既不赋予[原告]实体权利，也不提供[他们]可以依赖的程序”）。此外，上述引用的标准操作程序在本程序中不具有相关性，因为存在争议的是职位的要求，而不是受益人的资格。

申请人还引用了8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)的规定，标题为“申请人或请求人不知情的贬损信息”，其规定如下：

如果决定将对申请人或请求人不利，并且基于[USCIS]考虑过的、申请人或请求人不知情的贬损信息，则应在作出决定之前告知其这一事实，并给予其机会反驳该信息并为其自身提交信息……

该条款同样在本程序中不具有相关性，因为在审理主任作出决定之前，申请人未指出任何仅为USCIS所知的贬损信息。劳工证的最低要求与签证分类请求之间的不匹配，从申请提交之时起直至五个月后审理主任作出决定，申请人一直完全知晓。因此，上述规定中没有依据可以主张审理主任在拒绝申请之前应当向申请人征求反驳信息。此外，尽管USCIS网站目前声明，更改I-140表格上指定签证类别的请求

可以因纠正笔误而获准，但它也告知请求人，“ 如果我们已经对您的I-140表格作出决定，我们就不能更改签证类别。 ” https://www.uscis.gov/forms/petition-filing-and-processing-procedures-form-i-140-immigrant-petition-alien-worker（最后访问日期：2019年9月16日）。在本案中，申请人直到提交上诉时才请求更改分类。

III. 结论

劳工证不支持所请求的高等学位专业人士分类，因为它不要求至少硕士学位或学士学位加五年合格经验。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，请求人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。请求人未履行该责任。

命令：上诉被驳回。

引用为Matter of A-I-C-, ID# 5917476 (AAO Oct. 1, 2019)