OCT312019_01B5203 · 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

关于 L~.__ ____. 案 日期：2019年10月31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 ----,------,------,,,.....,..-----,--,--,----,------.,....----,--=---,---.,.....,.,____.I I寻求聘用受益人担任全球企业资源规划（ERP）专员。其请求将受益人归类为第二优先类别中持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2)(A) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。这一基于就业的“ EB-2 ”类别允许美国企业为外国国民担保合法永久居民身份，以从事要求至少硕士学位，或学士学位加五年经验的职位。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，与所请求分类和所提供职位的要求相反，申请人未能证明受益人拥有至少学士学位。

在上诉中，申请人提交了额外证据。其还主张，审理主任缺乏解释该职位最低工作要求的权限和专业知识。申请人进一步主张，审理主任在未先发出书面补充证据请求（RFE）的情况下否决申请，剥夺了该公司界定职位要求的权利。

经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

I. 基于就业的移民

作为高级学位专业人士移民通常遵循三步程序。为在美国永久填补一个职位并聘用外国工人，潜在雇主必须首先获得美国劳工部（DOL）的认证。参见该法第 212(a)(5)(A)(i) 条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。DOL 批准意味着没有足够的美国工人能够、愿意、合格且可胜任所提供职位，并且聘用外国国民不会损害从事类似工作的美国工人的工资和工作条件。同上。

如果 DOL 批准某一职位，雇主接下来必须将劳工证与移民签证申请一并提交给美国公民及移民服务局（USCIS）。参见该法第 204 条，8 U.S.C. § 1154。除其他事项外，USCIS 确定受益人是否符合 DOL 认证职位的要求以及所请求的签证分类。如果 USCIS 批准

关于 L-□ 案

申请，外国国民最终可以在美国境外申请移民签证，或者如果符合资格，在美国调整身份。参见该法第 245 条，8 U.S.C. § 1255。

II. 教育要求

如前所述，高级学位专业人士必须持有“ 高级学位 ”。该法第 203(b)(2)(A) 条。“ 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，加上至少五年在专业领域的渐进经验，应被视为等同于硕士学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果依据学士学位和至少五年经验来符合高级学位专业人士资格，受益人必须拥有美国学士学位或等同于美国学士学位的外国学位。仅基于就业经验的学位等效、教育和工作经验的组合，或较低教育资历的组合，均不可接受。参见《基于就业的移民申请最终规则》，56 Fed. Reg. 60897, 60900（1991年11月29日）（指出“ 该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，外国人必须至少拥有学士学位 ”）（着重号为原文所加）。

此外，申请人必须证明受益人在申请的优先日期之前已满足所提供职位的所有 DOL 认证工作要求。Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 160（代理区域专员 1977）。1 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。USCIS 既不得忽视认证条款，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 拥有设定劳工证内容的权限 ”）（着重号为原文所加）。

在此，劳工证规定所提供全球 ERP 专员职位的最低要求为：会计、金融或计算机科学专业的美国学士学位或外国同等学位，加上所提供职位五年经验。申请人在劳工证上表示，其不接受教育和工作经验的替代组合。

受益人在劳工证上证明，截至申请的优先日期，一所南非大学授予其商业学士学位，专业为信息学。申请人提交了受益人的学位副本。在上诉中，该公司还提交了对她资格的独立评估。该评估指出，受益人的学士学位等同于三年美国学院或大学学习。该评估

1 本申请的优先日期为2018年5月31日，即 DOL 接受随附劳工证申请进行处理的日期。参见 8 C.F.R. § 204.5(d)（解释如何确定申请的优先日期）。

得出结论，基于受益人的学士学位与其就业经验的组合，她等同于拥有管理信息系统（MIS）的美国理学学士学位。

正如审理主任所认定，申请人未能证明受益人拥有所请求分类和所提供职位所要求的美国学士学位或外国同等学位。记录文件显示受益人获得了外国学士学位。但记录并未证明该学位等同于美国学士学位。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 高级学位 ”一词定义为包括“ [a] 美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年在专业领域的渐进经验 ”）（着重号为原文所加）。相反，申请人提交的评估认定该南非学位仅等同于三年美国高等教育学习。美国学士学位通常需要四年学院或大学学习。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245（区域专员 1977）。因此，记录未能证明受益人拥有所请求签证分类或所提供职位的最低学位要求。

此外，与所提供职位的要求相反，申请人未能证明受益人拥有所需研究领域的学士学位。在劳工证上，申请人声明该职位需要“ 会计/金融/计算机科学 ”学士学位。该公司还在劳工证上表示，其不接受任何其他研究领域。然而，申请人提交的评估得出结论，受益人等同于拥有 MIS 学士学位，而该领域未在劳工证上指明。因此，即使受益人的学位等同于美国学士学位，申请人也未能证明其学习领域符合所提供职位的要求。审理主任的决定陈述了这一额外否决理由。但申请人在上诉中未对此作出回应。

相反，申请人主张受益人符合所提供职位的最低教育要求，因为她拥有等同于美国学士学位的外国学位。申请人指出，在劳工证申请中，其表示接受所提供职位的外国学士学位。该公司还主张，DOL——而非 USCIS——拥有确定何为外国学士学位的权限和专业知识，因为 DOL 对劳工证的裁决“ 必然包括解释其已认证就业所需的资历 ”。申请人称，USCIS“ 不能自行发明雇主教育要求的任意定义，并声称这一新创定义是劳工部在先前批准[劳工证申请]时所采用的。 ”

如前所述，我们同意“ DOL 拥有设定劳工证内容的权限 ”。Madany, 696 F.2d at 1015（着重号为原文所加）。然而，移民局“ 可以重新（de novo）裁定外国人是否事实上符合填补经认证职位提供的资格 ”。Tongatapu Woodcraft Haw., Ltd. v. Feldman, 736 F.2d 1305, 1309（9th Cir. 1984）。在作出该独立裁定时，移民局“ 受 DOL 认证的约束 ”。同上。Madany 法院认识到，移民局对

关于 L-□ 案

经劳工部批准的职位要求可能导致“ 某种不连续性 ”。Madany, 696 F.2d at 1015。法院指出，移民局“ 需要具备敏感性，以协调劳工部与[移民局]的解释，并在外国人的资格与劳工证职位要求之间出现可纠正的差异时……与劳工部协商。 ”同上。

然而，在此，受益人的资格与劳工证上的职位要求之间不存在“ 可纠正的差异 ”。劳工证的平实语言支持USCIS的解释，即该职位的最低学历要求排除了基于外国教育与经验相结合的美国学士学位等同资格。见Rosedale & Linden Park Co. v. Smith, 595 F.Supp. 829, 832-33 (D.D.C. 1984)（裁定：为确定职位的最低学历要求，移民局“ 必须完全按照潜在雇主填写完成的经认证的职位offer进行审查 ”）。在劳工证申请H.4部分，申请人未选择“ 副学士 ”学位或“ 其他 ”，而是将职位所要求的最低学历水平确定为“ 学士 ”学位。此外，在H.8部分，公司表明其将不接受“ 任何 ”替代的学历与经验组合。在H.9部分，申请人表明其接受“ 外国教育等同资格 ”。因此，H.9明确表明H.4中的学历水平指美国学历水平。因此，在H.9中，申请人明确其接受美国学士学位的外国等同资格。H.9还规定，外国等同资格必须是“ 外国教育等同资格 ”。（着重号为原文所加）。根据定义，美国学士学位的外国教育等同资格不能包括学历与经验的组合，而受益人恰恰具有此种组合。

与申请人的论点相反，劳工证的平实语言并未表明公司接受基于外国教育与就业经验相结合的美国学士学位等同资格。申请人本可以表明其接受此种等同资格。例如，在劳工证申请H.4部分，公司本可以选择“ 其他 ”最低学历水平，并在H.4-A中指明职位的最低学历要求为等同于学士学位的学历与经验组合。或者，在H.8中，申请人本可以表明其接受替代的学历与经验组合。然后，在H.8-A和H.8-B中，公司本可以声明其接受以学历与经验组合形式替代学士学位的资格。然而，在H.4中，申请人选择了“ 学士 ”学位；在H.8中表明“ 不接受 ”可接受的替代学历与经验组合；并在H.9中声明其接受“ 外国教育等同资格 ”。USCIS

在确定外国人是否符合劳工证要求方面具有独立作用，且当这些要求的平实语言不支持申请人所主张的意图时，该机构按书面要求适用并无错误。

SnapNames.com, Inc. v. Chertoff, No. CV 06-65-MO, 2006 WL 3491005 *7 (D. Or. Nov. 30, 2006)。因此，如劳工部所认证，所提供职位要求至少美国学士学位或外国教育等同资格。经认证的职位要求不允许基于外国教育与经验相结合的美国学士学位等同资格。与申请人的论点相反，职位要求不存在需要USCIS与劳工部协商的歧义。

申请人还主张USCIS应遵从其对美国学士学位外国等同资格的解释。然而，如前所述，联邦法院要求移民局遵循劳工证的平实语言。见，例如，Madany, 696 F.2d at 1015; Tongatapu, 736 F.2d at 1309; Rosedale & Linden Park, 595 F.Supp. at 832-33。超越认证的平实语言将损害USCIS在确定外国国民是否符合所提供职位资格方面的独立作用。SnapNames.com, 2006 WL 3491005 at *7。此外，遵循申请人所主张的职位要求解释可能损害劳工部的认证。例如，“ 允许外国工人以学历与工作经验的组合计入资格，同时要求国内工人具备特定学位，会使国内工人处于不利地位。 ”同上 at *8。

此外，如申请人所主张，若劳工证表明公司接受基于外国教育与经验相结合的美国学士学位等同资格，则劳工证将不支持所请求的签证分类。伴随高级学位专业人士申请的劳工证“ 必须证明该职位要求拥有高级学位或等同资格的专业人士。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。如前所述，学士学位加上至少五年经验等同于高级学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。但学士学位必须是本身即为或等同于美国学士学位的学位。见Final Rule for Employment-Based Immigrant Petitions, 56 Fed. Reg. at 60900（指出“ 《法案》及其立法历史均明确表明，为……在第二[优先类别]下拥有等同于高级学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位 ”）（着重号为原文所加）。因此，若本劳工证允许受益人以外國學歷等同於低於美國學士學位的學歷滿足職位的最低學歷要求，則該認證將不支持所請求的分類，USCIS仍將拒絕該申請。

此外，申请人的上诉证据和论点并未证明受益人具备所请求分类的学历资格。如前所述，寻求基于五年学士后经验符合高级学位专业人士资格的外国国民必须至少拥有“ [美国]学士学位或外国等同学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。受益人的等同学位还必须不与经验相结合。见Final Rule for Employment-Based Immigrant Petitions, 56 Fed. Reg. at 60900。与“ 高级学位 ”一词的定义相反，申请人并未证明受益人拥有美国学士学位或外国等同学位。因此，即使受益人符合劳工证上所述所提供职位的职位要求，记录也未证明其符合所请求签证分类的要求。基于这些额外理由，申请人的论点并未证明该申请的可批准性。

最后，申请人主张，在拒绝申请之前，审理主任本应发出RFE，要求公司澄清职位的学历要求。申请人指出，USCIS的一份备忘录“ 强烈建议 ”裁决者在大多数案件中发出RFE或拒绝意向通知。见Memorandum from William R. Yates, Assoc. Dir., Ops., USCIS, HQOPRD 70/2. Requests for Evidence (RFE) and Notices of Intent to Deny (NOID), 3 (Feb. 16, 2005), https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Laws/Memoranda/Static_Files_

Memoranda/Archives%201998-2008/2005/rfe021605.pdf（最后访问于2019年10月24日）。申请人称：“ 通过在本案中不发出RFE，移民局实际上剥夺了[公司]界定其组织内职位条款的权利。 ”

然而，申请人所引用的USCIS备忘录也指出，裁决者“ 如果有明确的不合格证据 ”，则无需发出RFE或NOID。同上 at 2（引用8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)）。在此，审理主任的决定指出，为获取有关受益人外国学士学位的额外信息，USCIS访问了全球教育电子数据库（EDGE），这是一个联邦法院认定其为可靠、经同行评审的外国教育等同资格来源的在线资源。2 与申请人在上诉时提交的评估一样，EDGE表明南非学士学位等同于低于美国学士学位的学历。因此，即使申请人接受以学历与经验组合满足职位的最低学历要求，记录中也包含明确证据表明其不符合所请求的高级学位专业人士分类。见Final Rule for Employment-Based Immigrant Petitions, 56 Fed. Reg. at 60900（指出“ 《法案》及其立法历史均明确表明，为……在第二[优先类别]下拥有等同于高级学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位 ”）（着重号为原文所加）。此外，记录并未表明未发出RFE对申请人造成不利影响。公司有机会在上诉时提交关于所提供职位学历要求的证据和论点。因此，与申请人的论点相反，即使审理主任未发出RFE存在错误，我们也不会撤销审理主任的决定或将此事项发回重审。

申请人未证明受益人具备所请求签证分类或所提供职位的最低学历要求。因此，我们将维持审理主任的决定。

III. 经验要求

尽管审理主任未予处理，记录亦未能证明受益人具备所提供职位所需的最低工作经历。如前所述，申请人必须证明受益人在申请优先日期之前满足劳工部认证的所提供职位的全部工作要求。Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. at 160。

在此，除学士学位外，劳工证载明所提供职位全球ERP专员要求具备所提供职位五年工作经历。在劳工证上，受益人证明，截至申请优先日期且在其加入申请人之前，

2 EDGE由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建，该协会是“ 一个非营利、自愿性的专业协会，由超过11,000名高等教育专业人士组成，他们代表40多个国家的约2,600所院校。 ”AACRAO，“ Who We Are, ” https://www.aacrao.org/who-we-are（最后访问于2019年10月25日）；参见，例如，Viraj, LLC v. U.S. At(v Gen., 578 Fed. Appx. 907, 910 (11th Cir. 2014)（将EDGE描述为“ 一个受尊重的信息来源 ”）。

Matter of L-,_I_ __,

所提供职位，她在南非为申请人的子公司全职工作获得了近10年经历。3 她陈述其担任过以下职位：

- 环太平洋/非洲ERP项目负责人/协调员——2014年1月至2015年7月；
- 内部销售与IT[信息技术]管理员——2009年4月至2013年12月；

以及

- 内部销售——2005年11月至2009年3月。

为支持所主张的符合资格的经历，申请人必须提交受益人前雇主的信函。8 C.F.R. § 204.5(g)(l)。信函必须包括撰写人的姓名、地址和职务，并描述受益人的经历。Id.

尽管受益人指明申请人在南非的子公司为其前雇主，但申请人提交了其日本和澳大利亚子公司的信函。日本首席运营官的信函称，受益人于2015年4月至2015年6月在该公司领导了一个软件实施项目。澳大利亚董事总经理的信函称，受益人于2014年4月至2014年8月在那里领导了一个类似项目。然而，这些信函并未证明受益人获得了所提供职位要求的至少五年经历。此外，记录未能证明这些子公司曾雇用受益人。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(l)（要求以“ 当前或前雇主的信函形式 ”提供符合资格经历的证据）（着重号为原文所加）。申请人未证明受益人于2015年4月至2015年6月受雇于日本子公司，或于2014年4月至2014年8月受雇于澳大利亚子公司。因此，子公司的信函不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(l)。

此外，劳工证第H.14部分“ 特定技能或其他要求 ”载明了所提供职位的额外要求。这些要求包括：“ 具有移动应用集成/同步、SAP Print Layout Designer的经证明经验，以及包括技术问题解决在内的IT Helpdesk经验；熟练使用Microsoft SQL、SQL Management Studio、……Outlook、……Visio、HTML、XML、CSS、[和]PHP。 ”此外，所提供职位的职责涉及实施“ Coresuite Mobility ”和迁移“ SalesLogix ”。受益人简历副本表明其具有所列许多技术的经验或熟练度。但记录缺乏独立、客观的证据证明其满足这些额外工作要求。

基于上述理由，记录未能证明受益人具备所提供职位所需的必要经历。审理主任未就这一证据缺陷通知申请人。因此，在本事项的任何未来提交文件中，申请人必须依据8 C.F.R. § 204.5(g)(l)证明，截至申请优先日期，受益人已具备至少五年

3 劳工证雇主不能依赖外国国民在其处获得的经历，除非该经历发生在与所提供职位实质不同的职位上，或雇主能证明培训美国工人担任所提供职位不切实际。20 C.F.R. § 656.l7(i)(3)。为此目的，“ 雇主 ”一词指具有相同联邦雇主识别号的实体。20 C.F.R. § 656.l7(i)(5)(i)。此处的申请人并未主张受益人从其处获得了符合资格的经历。

Matter of L-□

所提供职位的经历，以及所有特定技术的必要经历或熟练度。

IV. 结论

上诉记录未能证明受益人具备所请求签证类别或所提供职位的最低学历要求。因此，我们将维持申请被拒的决定。申请人负有证明所请求福利资格的责任。该法第291条；8 U.S.C. § 1361。此处的申请人未满足该责任。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter ofL-□ID# 6716500(AAO Oct. 31, 2019)