AUG122019_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

关于 E-M-A-, P.C. 案 日期：2019年8月12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

申请人是一家医师诊所，寻求聘用受益人担任教学协调员。申请人请求将受益人归类为第二优先移民类别下的高等学位专业人士。移民与国籍法（本法）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等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驳回了申请及随后的动议。审理主任认定，劳工证的最低要求允许受益人凭低于学士学位的学历即符合所提供职位的要求，而学士学位是归类为高等学位专业人士所需的最低教育资历，因此该劳工证不支持所请求的签证分类。

在上诉中，申请人主张审理主任错误解读了其劳工证要求，其对所提供职位的最低教育要求是学士学位，因此劳工证支持申请中关于高等学位专业人士分类的请求。

经重新审查（de novo review），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。1 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。见本法第212(a)(5)(A)(i)(I)-(II)条。其次，雇主向美国公民及移民

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2017年11月20日。申请人必须证明自优先日期起，申请的所有资格要求均已满足。

关于 E-M-A-, P.C. 案

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。见本法第245条，8 U.S.C. § 1255。

B. 高等学位专业人士分类

高等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等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 “ 高等学位 ” 定义如下：

高等学位是指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。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。如果专业通常要求博士学位，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

因此，如果劳工证允许低于高等学位的学历，该职位将不符合高等学位专业人士分类的资格。

II. 分析

在确定所提供职位是否符合高等学位专业人士分类资格时，我们依据劳工证的条款。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部分规定所提供职位教学协调员具有以下要求：

4. 教育： 最低要求水平： 硕士学位
4-B. 专业领域： 护理教育
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？ 是
6-A. 多长时间？ 6个月
7. 是否接受替代专业领域？ 是
7-A. 什么专业领域？ 护理学硕士或
医学博士
8. 是否接受教育和经验的替代组合？ 否
9. 是否接受外国同等学历？ 是
10. 是否接受替代职业的工作经验？ 是
10-A. 多长时间？ 6个月
10-B. 替代职业的职位名称 教学协调员

关于 E-M-A-, P.C. 案

或相关

在劳工证第H部分第14栏中，关于该工作的“ 特定技能和其他要求 ”提供了以下附加文字：

雇主将接受任何适当的教育（美国、外国、学位组合）、培训和/或经验（所提供职位或相关职位）组合，等同于美国硕士学位 + 6个月经验，依据第H部分。

为了确定工作机会的要求，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必须按照潜在雇主填写的内容原样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。“ 表格ETA 9089是一份法律文件，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“ 对第H部分全部的全面阅读 ”澄清了雇主的最低职位要求）。2

在其决定中，审理主任认定劳工证不支持所请求的高等学位专业人士分类，因为第H部分第14栏中的文字称雇主将接受基于“ 学位组合 ”的硕士学位等同，这允许受益人凭低于学士学位的学历即符合所提供职位的资格。

在上诉中，申请人主张，由于受益人仅凭劳工证的替代职位要求才符合所提供职位的资格，申请人“ 按照Kellogg案的要求，……在劳工证第H.14栏中加入了条款，声明雇主将接受任何适当的教育组合……‘ 等同于美国硕士学位+6个月，依据第H部分 ’ ”。

关于雇主将接受具有“ 任何适当的教育、培训或经验组合 ”的申请人的声明，通常称为Kellogg语言，起源于外籍劳工认证上诉委员会的一宗案件，Matter of Francis Kellogg, 1994-INA-465 and 544, 1995 INA 68 (Feb. 2, 1998)（全体审判）。该语言后来被纳入20 C.F.R. § 656.17(h)(4)(ii)的法规中，该法规规定，如果受益人已受雇于申请人，不符合主要职位要求，并且仅根据雇主的替代要求可能符合职位资格，劳工证必须声明“ 任何适当的教育、培训或经验组合均可接受 ”。

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。

关于 E-M-A-, P.C. 案

我们通常不将劳工证中纳入Kellogg语言解读为改变所述最低要求。然而，当申请人超出Kellogg语言的范围时，我们必须评估该附加语言的效果。在本案中，劳工证第H部分第4至10栏规定，最低教育要求为护理教育硕士学位、护理学硕士学位或医学博士学位，或外国同等学历，最低经验要求为所提供职位或相关职位六个月。因此，劳工证第H.4至H.10小节所述要求包括不低于硕士学位的教育资历加上六个月合格经验。第H部分第14栏中的文字与第H部分第4、6和9栏先前所述的最低教育要求不一致，因为它声明“雇主将接受任何适当的教育组合（[包括]学位组合）……培训和/或经验……等同于美国硕士学位”。

申请人主张，接受“学位组合”不会允许任何学历低于学士学位的人符合所提供职位的要求，并指出USCIS在审理高级学位专业职业分类的申请时，有时会接受经认证大学颁发的三年制学士学位加两年制研究生学位的组合，将其视为等同于美国学士学位。然而，申请人在H.14小节中并未明确说明“学位组合”必须至少包含学士学位或等同于学士学位的学位才可被接受。相反，H.14小节的字面语言并不排除以下可能性：多个学士学位以下层次的学位，无论是单独还是与某些培训和/或经验资历相结合，被认定为等同于美国硕士学位，从而符合教学协调员职位的资格要求。因此，我们认定，劳工证H.14小节的语言超出了Kellogg语言的范围，改变了劳工证H.4至H.10小节所述的最低职位要求。申请人未能履行其举证责任，证明最低要求为学士学位。

申请人错误地主张，DOL在其劳工证中证明硕士学位是所提供职位的最低要求，并且是DOL而非USCIS决定职位要求。如前所述，DOL在其劳工证中作出两项认定：(1) 没有足够的、有能力、愿意、合格且可用的美国工人可担任所提供职位，以及(2) 雇用外国国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。参见该法第212(a)(5)(A)(i)(I)-(II)条。作为这些认定的一部分，DOL审查职位要求，以确定这些要求对该职业而言是否正常，以及是否代表该职位的实际最低要求。参见20 C.F.R. § 656.17(h)(i)和656.17(i)。但DOL并不确定最低要求是否足以符合任何特定签证分类的资格。

相反，USCIS根据劳工证的条款确定受益人是否符合所提供职位的资格，以及受益人是否有资格获得所请求的签证分类。参见KR.K Irvine, Inc. v. Landon, 699 F.2d 1006, 1008 (9th Cir. 1983)；Tongatapu Woodcraft Hawaii,

Ltd. v. Feldman, 736 F.2d 1305, 1309 (9th Cir. 1984)。为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。因此，与申请人的主张相反，DOL并未证明硕士学位是教学协调员职位的最低学历要求。

最后，申请人主张，审理主任错误地认定劳工证H.14节中的“学位组合”语言使所提供职位无法符合该法第101(a)(32)条和8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的“专业”资格，该定义包括任何要求美国学士学位或外国同等学位的职业。虽然审理主任在其决定中实际上并未作出此类认定，但申请人的主张是，“学位组合”语言指的是等同于美国硕士学位，而根据“专业”的监管定义，该学位必须至少包含学士学位。然而，正如我们已讨论的，申请人在劳工证H.14小节中并未明确说明可接受的“学位组合”必须至少包含学士学位。相反，H.14小节的字面语言允许学士学位以下层次的学位组合连同某些培训和/或合格经验，为满足劳工证要求的目的而被认定为等同于硕士学位。

该法和USCIS法规均不允许在最低学历要求可通过除学士学位层次或更高层次的单一学位以外的任何条件满足的情况下，将职位归类为高级学位专业职位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中“高级学位”的定义包含单一的学士、硕士或博士学位。由于本案劳工证的最低要求可通过低于单一美国硕士学位或外国同等学位、以及低于单一美国学士学位或外国同等学位加五年渐进经验的条件满足，该劳工证不支持该法第203(b)(2)条所请求的高级学位专业职业分类。因此，我们将维持审理主任对申请的拒绝。

III. 结论

该劳工证不支持所请求的高级学位专业职业分类，因为它不要求至少硕士学位或外国同等学位，或学士学位或外国同等学位加五年合格经验。基于上述理由，上诉将被驳回。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。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未能履行该举证责任。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of E-M-A-. PC, ID# 5099868 (AAO Aug. 12, 2019