APR052019_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 B-F-N-&R-C-, INC. 案 日期：2019年4月5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

申请人是一家熟练护理机构，寻求聘用受益人担任“ 护士/注册护士 ”。其寻求将受益人归类为第三优先移民类别中的熟练工人。移民和国籍法（该法）第 203(b)(3)(A)(i) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(3)(A)(i)。这一基于就业的“ EB-3 ”类别允许美国组织担保外国国民获得合法永久居民身份，以从事需要至少两年培训或经验的工作。

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，与劳工部（DOL）法规相反，申请人未通知其雇员可向何处寄送有关随附永久就业认证申请的证据的地址。

在上诉中，申请人主张其通知符合要求，因为其公告系仿照 DOL 和美国公民及移民服务局（USCIS）制定的样本。

经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 基于就业的移民

作为熟练工人的移民通常遵循三步程序。首先，为在美国永久填补某一职位而聘用外国工人，潜在雇主通常必须寻求 DOL 认证。见该法第 212(a)(5)(A)(i) 条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。如果 DOL 批准某一职位，雇主接下来将劳工认证连同移民签证申请一并提交给 USCIS。该法第 204 条，8 U.S.C. § 1154。如果 USCIS 批准申请，外国国民最终可在美国境外申请移民签证，或在符合条件时在美国境内申请调整身份。见该法第 245 条，8 U.S.C. § 1255。

然而，DOL 已认定美国缺乏足够的护士，且在这些“ A 表 ”职位中聘用外国国民不会损害美国护士的工资或工作条件。20 C.F.R. § 656.5。因此，DOL 授权 USCIS 在 A 表护士的申请程序中裁定劳工认证申请。20 C.F.R. § 656.15(a)。因此，在本案中，USCIS 不仅对申请作出裁定，还对其随附的

关于 B-F-N-&R-C-, Inc. 案

劳工认证申请作出裁定。见 20 C.F.R. § 656.15(e)（将 USCIS 在 A 表程序中的劳工认证裁定描述为“ 决定性的和最终的 ”）。

II. 申请通知

当国会创设现行劳工认证要求时，其规定“ 除非认证申请人在提交申请时已向其雇员提供申请通知，否则不得作出任何认证 ”。1990 年移民法，Pub. L. No. 101-649, § 122(b)(1), 104 Stat. 4978, 4994 (1990)；另见该法第 212 条，n.6。因此，当雇主向外国国民提供非工会职位时，其必须记录已在拟议工作地点向雇员张贴劳工认证申请提交通知至少连续 10 个工作日。20 C.F.R. § 656.10(d)(1)(ii)。1 该通知必须：表明该公告源于为所提供职位提交申请；说明任何人均可向 DOL 认证官寄送有关申请的书证；列明相应官员的地址；并在申请提交前 30 至 180 天之间张贴。20 C.F.R. § 656.10(d)(3)。在 A 表案件中，通知还必须描述工作和工资标准。20 C.F.R. § 656.10(d)(6)。

在此，申请人提交了其就所提供护士职位的劳工认证申请所张贴的申请通知副本。在相关部分，该通知载明：

任何人均可向对拟议就业地点拥有管辖权的美国劳工部认证官提供与申请有关的书证。这些办公室的联系信息可在互联网上查阅：http://www.foreignlabor.doleta.gov/foreign/contacts.asp。

（原文强调）。审理主任认定，与 20 C.F.R. § 656.10(d)(3)(iii) 相反，申请人的通知未“ [提]供相应认证官的地址 ”。审理主任还认定该通知引用了一个无法访问的网站。2

在上诉中，申请人称其公告通知系仿照 DOL 和 USCIS 制定的样本。见 Michael Aytes（USCIS 代理副总监，国内业务）备忘录，AFM [审理官现场手册] 更新：第 22 章：基于就业的申请（AD03-01），HQPRD70/23.12 18-19（2006 年 9 月 12 日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Laws/Memoranda/Static-Files-Memoranda/Archives%201998-2008/2006/afm_ch22_091206r.pdf（最后访问于 2019 年 3 月 1 日）。该备忘录更新了 AFM 的某些章节。3 与申请人的通知类似，AFM 中包含的样本通知载明：

1 对于工会职位，雇主必须通知同一职业分类和预期就业区域内其雇员的谈判代表。20 C.F.R. § 656.10(d)(1)(i)。
2 申请人对该网站无法访问提出异议。但该公司的证据表明，另一个 DOL 网站列有认证官的地址。见 http://www.foreignlaborcert.doleta.gov（最后访问于 2019 年 3 月 1 日）。
3 另见 USCIS 审理官现场手册，第 22.2(b)(4)(C)(v) 章，https://www.uscis.gov/sites/default/files/ocomm/

任何人均可向对拟议就业地点拥有管辖权的美国劳工部认证官提供与申请有关的书证。这些办公室的联系信息可在互联网上查阅：www.foreignlaborcert.doleta.gov/foreign/contacts.asp。

同上，第 19 页。随附的 USCIS 备忘录载明：“ 审理官应接受仿照样本制作的公告通知。 ”同上，第 18 页。由于申请人根据样本起草了其通知，其主张其公告符合法规要求。然而，法规明确要求通知包含认证官的地址。20 C.F.R. § 656.10(d)(3)。当通过备忘录和 AFM 发布的指南似乎与法规冲突时，以法规为准。AFM 本身载明：“ [如]一份政策文件似乎与另一份冲突，则 ‘ 更高 ’ 权威为准……例如，如现场手册中的指示似乎与法规冲突，则必须遵循法规。 ”USCIS 审理官现场手册，第 3.4 章，https://www.uscis.gov/sites/default/files/ocomm/ilink/0-0-0-6423.html#0-0-0-417。

此外，DOL 已认定 “ 国会在颁布通知要求时的首要目的是为利害关系方提供一种提交与认证申请有关的书证的方式 ”。永久就业认证申请最终规则，69 Fed. Reg. 77326, 77337-38（2004 年 12 月 27 日）。因此，申请通知必须提供相应认证官的地址，以确保官员 “ 直接 ” 且 “ 不迟延 ” 地收到证据。Matter of Haw. Pac. II, 2009-PER-00127, slip op. 第 13 页（BALCA 2010 年 3 月 2 日）（全体审判）。

与 USCIS 一样，DOL 公开表示接受仿照样本制作的公告通知。见 DOL，“ OFLC [外国劳工认证办公室] 常见问题与解答 ”，“ 审计 Q.5 ”，https://www.foreignlaborcert.doleta.gov/faqsanswers.cfm（最后访问于 2019 年 3 月 1 日）。但 DOL 会否决通知中列出的认证官联系信息仅包含样本所引用网站地址的劳工认证申请。4 外国劳工认证上诉委员会（BALCA）已维持此类否决，认定 20 C.F.R. § 656.10(d)(3)(iii) 要求申请通知提供相应认证官的邮寄地址，而非列有该邮寄地址的网站地址。见，例如，Florence Unified Sch. Dist.，slip op. 第 3 页。BALCA 已认定，结合解读，法规和样本通知文本明确指示雇主使用所引用网站查找相应认证官的邮寄地址，然后将其列在雇主的通知上。见，例如，Ace Homecare，slip op. 第 3-4 页。

ilink/0-0-0-6423.html#0-0-0-417（最后访问于 2019 年 3 月 1 日）。
4 见，例如，Matter of St. Jude Children's Research Hosp., 2014-PER-00979（BALCA 2018 年 8 月 21 日）；Matter of Bloomberg L.P., 2015-PER-00152（BALCA 2018 年 3 月 12 日）；Matter of Florence Unified Sch. Dist. #1, 2015-PER-00524（2018 年 2 月 27 日）；Matter of Hill Phoenix, 2015-PER-00256（BALCA 2018 年 2 月 8 日）；Matter of Ace Homecare, LLC, 2016-PER-00056（BALCA 2016 年 11 月 21 日）（均维持基于公告通知仅列有样本所述网站地址的否决）。

。

关于 B-F-N-&R-C-, Inc. 案

虽然我们不受BALCA决定的约束，但在审议职业移民签证程序中出现的争议时，我们可以注意到此类决定中的推理。见8 C.F.R. § 103.3(c)（规定司法部长、移民上诉委员会和USCIS的先例决定在《移民与国籍法》的执行中对USCIS雇员具有约束力）。DOL颁布了本事项所涉的法规；因此我们认定DOL的法规解释具有说服力。见Chevron U.S.A., Inc. v. Nat. Res. Def. Council, Inc., 467 U.S. 837, 845 (1984)（要求尊重行政机关对其所执行条款的合理解释）。与DOL的法规要求相反，申请人的提交通知遗漏了所要求的认证官的邮寄地址。因此，我们将维持该申请的否决。

III. 支付所提供工资的能力

尽管审理主任未予处理，记录亦未证明申请人有能力支付该职位的所提供工资。申请人必须证明其自申请的优先日起直至受益人获得合法永久居民身份期间持续有能力支付所提供工资。8 C.F.R. § 204.5(g)(2)。支付能力的证据一般必须包括申请人的年度报告、联邦纳税申报表或经审计的财务报表的副本。同上。但是，如果申请人雇用了至少100名工人，USCIS可以接受财务官的声明。同上。

在此，劳工证申请载明所提供职位（护士）的所提供工资为每年54,184美元。该申请的优先日为2017年10月19日，即其提交日期。见8 C.F.R. § 204.5(d)（解释如何确定申请的提交日期）。

记录表明申请人雇用了超过100人。因此，审理主任接受了申请人区域护理主任的声明，作为其有能力支付所提供工资的证明。然而，USCIS记录表明申请人曾为其他受益人提交了多份移民申请。申请人必须证明其有能力支付其提交的每份申请的所提供工资，直至受益人获得合法永久居民身份。8 C.F.R. § 204.5(g)(2)。因此，本案申请人必须证明其有能力支付本申请以及截至本申请优先日待决或已获批准、或此后提交的其他申请所提供工资的合计金额。见Patel v. Johnson, 2 F. Supp. 3d 108, 124 (D. Mass. 2014)（维持撤销申请批准，理由是在批准之时申请人未证明其有能力支付多份申请所提供工资的合计金额）。5

USCIS记录表明申请人至少提交了另外五份申请，这些申请截至2017年10月19日待决或已获批准，或此后提交。6 由于申请人必须证明其有能力支付本申请及其他申请所提供工资的合计金额，其

5 申请人无需证明其有能力支付其已撤回的申请的任何所提供工资，也无需证明其有能力支付USCIS已否决或撤销的申请的任何所提供工资，除非这些申请仍在上诉中待决。申请人也无需证明其在相应申请优先日之前有能力支付所提供工资。

6 USCIS记录通过以下收据编号识别这些申请：

Matter of B-F-N-&R-C-, Inc.

区域护理主任的声明不能证明其有能力支付所提供工资。相反，在本事项的任何未来提交中，申请人必须提供2017年以及（如可获得）2018年的年度报告、联邦纳税申报表或经审计的财务报表的副本。申请人还必须提供其另外五份申请的所提供工资和优先日。此外，申请人可以提交其支付能力的额外证据，包括其在2017年或2018年向相关受益人支付的任何工资的证据，以及支持Matter of Sonegawa, 12 I&N Dec. 612 (Reg'l Comm'r 1967)中所述支付能力因素的证据。

IV. 结论

记录未证明申请人遵守了DOL的张贴通知要求。与《移民与国籍法》第291条（8 U.S.C. § 1361）相反，申请人未证明其符合所寻求福利的资格。

裁定：上诉被驳回。

引用为Matter of B-F-N-&R-C-, Inc., ID# 3102822 (AAO Apr. 5, 2019)