APR302024_01B6203 · EB-3技术工人 · 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

案由：30594258 日期：2024年4月30日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（技术工人）

申请人是一家医疗保健人员配置公司，寻求永久雇用受益人担任注册护士。该公司请求将其归类为就业类第三优先（EB-3）移民签证类别下的“ 技术工人 ”。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(3)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(3)(A)(i)。美国企业可根据该类别担保非公民获得美国永久居留权，以从事需要至少两年培训或经验的工作。同上。

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，申请人未能证明受益人具备所提供职位所需的合格经验。在上诉中，申请人主张，根据长期移民服务政策，受益人无需满足随附“ 附表A ”劳工证申请中所列的确切职位要求。

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。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定该公司必须证明且未能证明受益人具备附表A劳工证申请所述最低职位要求。因此，我们将驳回上诉。

一、法律

作为技术工人的移民通常遵循三步程序。第一，为在美国永久填补某一职位而雇用外籍工人，潜在雇主必须获得美国劳工部（DOL）的认证。参见该法第212(a)(5)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。第二，如果DOL批准某一职位雇用外籍工人，雇主必须将经认证的劳工申请连同移民签证申请一并提交美国公民及移民服务局（USCIS）。该法第204(a)(1)(F)条，8 U.S.C. § 1154(a)(1)(F)。最后，如果USCIS批准申请，非公民受益人可在国外申请移民签证，或在符合条件时在美国调整身份。参见该法第245(a)条，8 U.S.C. § 1255(a)。

然而，DOL已预先认定美国缺乏足够的“专业护士”，且非公民从事这些附表A工作不会损害类似职位美国雇员的工资或工作条件。20 C.F.R. § 656.5。因此，寻求雇用非公民注册护士的组织无需向DOL提交个别劳工证申请以测试美国劳动力市场是否有合格工人。相反，DOL授权USCIS在申请程序中审理附表A劳工证申请。20 C.F.R. § 656.15(a)。因此，在本案中，USCIS不仅对移民签证申请作出裁定，还对其随附的劳工证申请作出裁定。参见20 C.F.R. § 656.15(e)（将USCIS对附表A劳工证申请的裁定描述为“结论性和最终的”）。

二、分析

记录显示，2021年12月，受益人——一名尼日利亚国民和公民——获得了美国护理学理学学士学位。2022年12月，申请人提交了本申请，向其提供注册护士职位，年度承诺工资为49,192美元，并请求将该职位指定为附表A专业护士。该公司表示，其打算将受益人派往堪萨斯州一家客户医院工作。

申请人的附表A劳工证申请表明，所提供职位要求至少两年护理文凭以及一年所提供职位的工作经验。该申请表明，公司将不接受替代职业的经验。该申请还列有其他职位要求，包括：“[持]执照或注册；”通过注册护士全国委员会执照考试（NCLEX-RN）；以及成功完成“犯罪背景调查”和“药物筛查”。

申请人提交了受益人美国护理学学位的副本以及信件，表明截至申请提交时，她在阿拉巴马州一家美国医院担任“高级护士实习生”约两个月，并为申请人在所提供职位工作约10个月。

A. 附表A劳工证申请

技术工人申请必须包括DOL出具的个别劳工证或附表A指定申请。8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(i)。1 在审理附表A劳工证申请（也称为“blanket”劳工证申请）时，USCIS适用DOL法规。20 C.F.R. § 656.15(a)。

附表A劳工证雇主必须向非公民提供作为专业护士的“[永]久、全职工作”。20 C.F.R. § § 656.3, 656.5(a)(3)(i), (ii)。2 雇主还必须提交劳工证申请表、DOL对所提供职位现行工资的确定，以及

1 该法规还表明接受证明“该外籍人士符合[DOL]劳动力市场信息试点计划中某一短缺职业资格”的证据。8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(i)。DOL发布了该试点计划的拟议规则。参见58 Fed. Reg. 26077（1993年4月30日）。但该机构从未实施该计划。因此，法规中提及试点计划的部分不适用。
2 附表A还涵盖“物理治疗师”以及“科学或艺术”或表演艺术领域具有“特殊能力”的某些非公民。20 C.F.R. § 656.5(a)(3)(i), (b)。本案不涉及物理治疗师职业或附表A下的其他合格工作。

证明雇主已通知谈判代表（如适用）或其雇员该申请已提交的证据。20 C.F.R. § 656.15(b)（引用20 C.F.R. §§ 656.10(d), 656.40, 656.41）。

“专业护士”一词是指：

“运用护理艺术和科学，体现对源自物理、生物和行为科学原理的理解的人。专业护理通常包括作出涉及观察、护理和咨询需要护理照护者的临床判断；施用医生或牙医处方的药物和治疗；以及参与促进他人健康和预防疾病的活动。”

20 C.F.R. § 656.5(a)(3)(ii)。

寻求雇用非公民专业护士的雇主还必须记录该非公民获得外国护理学校毕业生委员会的证书、在预期就业的美国州执业护理的执照，或通过NCLEX-RN。20 C.F.R. § 656.15(c)(2)。

申请人证明了其遵守附表A劳工证法规。该公司提交了劳工证申请表，说明其向受益人提供注册护士的永久、全职工作。申请人还提交了DOL现行工资确定（PWD）以及向拟议工作地点雇员提交通知申请的副本。

记录显示，根据DOL法规，申请人的PWD在90天至一年内有效，且该公司在该期间内提交了劳工证申请。参见20 C.F.R. § 656.40(c)。正如申请人在申请表上所证明的，该公司承诺向受益人支付至少该职位每年49,192美元的现行工资。

申请人向雇员张贴的通知也符合20 C.F.R. § 656.10(d)的规定。通知副本表明，该通知在堪萨斯州拟议工作地点的显眼位置连续张贴至少10个工作日。参见20 C.F.R. § 656.10(d)(1)(ii)。该通知还描述了所提供职位及其工资标准，说明张贴是因提交申请而进行，表明任何人都可以提供与申请相关的书面证据，并列明华盛顿特区DOL认证官员的适当地址。参见20 C.F.R. § 656.10(d)(3)(i), (ii), (iii), (6)。记录还表明，该通知在申请提交前30至180天之间张贴。参见20 C.F.R. § 656.10(d)(3)(iv)。

记录进一步表明，所提供注册护士职位符合附表A职业资格。该公司将职位职责描述如下：“评估患者健康问题和需求，制定和实施护理计划，并维护医疗记录。为患病、受伤、康复期或残疾患者提供护理。可向患者提供健康维护和疾病预防建议或提供个案管理。”与DOL在20 C.F.R. § 656.5(a)(3)(ii)中对“专业护士”一词的定义一致，所提供职位的职责表明该职位涉及作出临床判断、向患者提供护理和咨询、施用药物

和治疗，以及促进健康和疾病预防。因此，所提供职位符合附表A专业护士指定资格。

申请人证明了其遵守DOL附表A劳工证申请法规。然而，申请人还必须满足技术工人要求。

B. 所提供职位的资格

满足Schedule A劳工证要求并不必然意味着受益人符合所申请的移民签证类别资格。参见 generally 6 USCIS Policy Manual E.(7)(A), www.uscis.gov/policy-manual。公司还必须满足USCIS关于技术工人申请的规定。参见 8 C.F.R. § 204.5。申请人必须证明：

- 其有能力从申请提交之日起至受益人获得永久居民身份期间支付所提供职位的承诺工资，参见 8 C.F.R. § 204.5(g)(2)；
- 受益人和所提供职位符合技术工人分类资格，8 C.F.R. § 204.5(1)(3)(ii)(B)；以及
- 受益人满足一揽子劳工证申请上所载明的所提供职位要求，参见同上。

6 USCIS Policy Manual E.(7)(B) n.5。

审理主任指出，受益人的教育资历（美国学士学位）超过所提供职位的教育要求（两年大专学习）。但审理主任认定，申请人未证明受益人具备所提供职位的合格经验。具体而言，审理主任认定，在申请提交时，公司未证明受益人拥有所提供职位至少一年的经验。参见该法第203(b)(3)(A)(i)条（将技术工人描述为“ [q]ualified immigrants who are capable, at the time of petitioning for the classification under this paragraph, of performing skilled labor (requiring at least 2 years training or experience) ”）（着重号为原文所加）；另参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人在“ 提交福利请求时 ”确立资格）。

申请人提交了一封信函，说明受益人于2021年6月14日至2021年8月6日（即54天）在阿拉巴马州医院担任高级护士实习生。申请人还提供了一封信函，说明其自2022年2月14日起至2022年12月30日申请提交之日（即320天）在所提供的职位上雇用她。因此，这些信函似乎证明，截至申请提交时，受益人获得的护理就业经验总计374天，超过365天的一年。

然而，审理主任认定，医院的信函未证明受益人在该处具备所提供注册护士职位的合格经验。实习生经验信函称，受益人在医院“ 在注册护士的指导下 ”工作……“ 职责和责任仅限于在持照护士指导下工作的未持照医疗保健提供者的执业范围内。 ”此外，与受益人在劳工证申请上的陈述相反，该信函表明医院并未以全职身份雇用她担任实习生。信函称她“ 以按需状态 ”工作。

在认定受益人作为实习生的医院工作构成所提供职位合格经验的证据不足时，审理主任参照了申请人的劳工证申请表。该表载明，所提供职位要求“ 所提供职位 ”的经验。在劳工证申请表上，“ 所提供职位 ”一语指履行劳工证申请所列工作职责的经验。参见，例如，Matter of Symbioun Techs., Inc., 2010-PER-01422, *3 (BALCA Oct. 24, 2011)。

在上诉中及在其PWD请求中，申请人表示所提供职位要求一年“ 护理 ”经验，而非“ 所提供职位 ”经验。然而，申请人未解释为何其劳工证申请指明所提供职位的经验，而公司在其他地方又称该职位仅需要护理经验。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（要求申请人以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在）。

同样在上诉中，申请人称受益人的实习生工作“ 是其正式护理教育项目的一部分 ”。因此，就劳工证目的而言，记录证明其教育包括其实习工作。因此，申请人未证明该工作构成单独的就业经验。参见 Matter of Avon Prods., Inc., 88-INA-348, 1989 WL 250441, *4 n.4 (BALCA July 27, 1989)（质疑非公民作为硕士项目一部分的实习“ 是否甚至应被计为工作经验，而不仅仅是其教育的一部分 ”）。

基于上述理由，申请人未证明所提供职位要求护理经验，而非所提供职位的经验。因此，我们同意审理主任的认定，即所提供职位要求所提供职位的经验，且申请人未证明受益人的实习生工作构成此类经验。

审理主任还认定，申请人不能依赖受益人在该公司获得的经验。劳工证雇主不能将非公民在其处获得的经验用作合格经验，除非该经验是在与所提供职位实质不同的职位上获得的，或雇主能证明培训美国工人从事所提供职位不切实际。参见 20 C.F.R. § 656.17(i)(3)。申请人未试图证明受益人在其处获得的经验是在实质不同的职位上获得的，也未证明公司培训美国工人从事该职位不切实际。相反，公司主张，由于其申请涉及 Schedule A劳工证申请，20 C.F.R. § 656.17(i)(3)的规定不适用于本事项。“ 专业护士就业证明申请只能根据本§ 656.15(c)提出，而不能根据§ 656.17提出。 ”20 C.F.R. § 656.15(c)(2)。因此，申请人主张其可以依赖受益人在其处获得的经验。

但我们无需裁定受益人在申请人处的经验是否算作合格经验。即使算作合格经验，受益人仍将缺乏所需的一年经验，因为公司仅雇用她约10个月，从2022年2月至2022年12月申请提交之时。因此，记录支持审理主任关于受益人具备所提供职位合格经验的证据不足的认定。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了 8 C.F.R. § 204.5(1)(3)(ii)(B)，要求公司证明受益人具备劳工证申请上所载明的所提供职位最低经验要求。该规定称：

如果申请是针对技术工人，申请必须附有证据证明[非公民]满足个别劳工证的教育、培训或经验以及任何其他要求[或]满足Schedule A指定的要求……该分类的最低要求为至少两年的培训或经验。

8 C.F.R. § 204.5(1)(3)(ii)(B)。申请人未提交经DOL认证的个别劳工证。相反，其通过提交未经认证的个别劳工证申请Schedule A指定。因此，公司主张，根据该规定，其只需证明受益人“ 满足Schedule A指定的要求 ”。参见 8 C.F.R. § 204.5(1)(3)(ii)(B)。

为支持其法规解释，申请人引用了前USCIS政策。公司指出，该机构此前曾表示Schedule A申请人无需证明其受益人满足劳工证申请上所列的确切职位要求。先前指南称：

Schedule A案件中[劳工证申请上]所列的“ 最低要求 ”可能并非履行该职位实际所需教育、培训和经验的真实反映。在许多情况下，Schedule A申请人会填写特定[非公民]的资历而非实际最低要求，并且，由于劳工证表格直接发送给USCIS，这不会先由DOL审查并通过DOL介入予以纠正。这一点很重要，因为许多分类要求申请人证明该职位需要特定水准的人员。只要劳工证申请上显示的职责适合需要注册护士执照的职位……申请就不应被拒，也无需发送证据请求以确认确切的最低职位要求。

Adjudicator's Field Manual Chapter 22.2(b)(4)(C)(ii), https://www.uscis.gov/ilink/docView/AFM/HTML/AFM/0-0-0-1.html。（着重号为原文所加）。

然而，USCIS Policy Manual取代了该机构先前的指南。该手册称：“ USCIS Policy Manual是该机构集中在线存储USCIS移民政策的库。Policy Manual正在取代Adjudicator's Field Manual（AFM）、USCIS Immigration Policy Memoranda网站及其他USCIS政策存储库。 ”参见USCIS Policy Manual, “ About the Policy Manual, ” www.uscis.gov/policy-manual。正如审理主任所认定的，该政策手册排除了申请人所引用的先前指南。相反，如前所述，该手册表明裁决者应要求Schedule A受益人满足随附劳工证申请上所列的职位要求。该手册称：

雇主还必须提交证明其符合所寻求的就业类移民签证分类资格所需的所有其他文件，例如证明其

支付能力的证据、受益人和职位符合所寻求分类资格的证据，以及受益人满足整批劳工证职位要求的证据。

6 USCIS Policy Manual E.(7)(B) n.5（着重号为原文所加）。此外，上文引用的《审理员现场手册》中的措辞针对的是职位的最低资格要求，而非受益人是否满足这些要求。

申请人承认政策手册取代了USCIS此前的指导意见。但该公司主张，“ Schedule A申请程序的目的一直未变：即DOL已依据法规预先确定不存在足够的能够、愿意、合格且可用的美国工人。 ”然而，鉴于USCIS政策手册中的现行指导意见，申请人的论点不能说服我们。

此外，该公司对8 C.F.R. § 204.5(1)(3)(ii)(B)的法规解释将与《移民与国籍法》相冲突。按照申请人的解读，该法规将阻止USCIS判定受益人和所提供职位是否符合技术工人分类资格。参见《移民与国籍法》第203(b)(3)(A)(i)条（将技术工人描述为“ 有能力……从事技术劳动（要求至少2年培训或经验） ”）。相反，我们按照《移民与国籍法》解读8 C.F.R. § 204.5(1)(3)(ii)(B)，要求申请人证明该职位符合技术工人分类资格，且受益人符合劳工证申请上所载所提供职位的资格。

申请人还主张，受益人的高等教育年限证明其具备技术工人资格。该公司指出，“ 技术工人 ”的法规定义规定，“ [相关]高等教育可视为本条款所指的培训。 ”8 C.F.R. § 204.5(1)(2)。如前所述，受益人完成的大学护理学业比所提供职位要求的年限多两年。因此，申请人称USCIS应将其额外两年相关高等教育视为两年培训。3

我们认可技术工人申请可将受益人的相关高等教育用作培训。但申请人仍必须证明受益人满足Schedule A劳工证申请上所载所提供职位的最低要求。即使我们将受益人的额外教育视为培训，她仍不满足劳工证申请上所载所提供职位的最低经验要求。

申请人进一步主张，我们应考虑受益人在申请提交后获得的经验。20 C.F.R. § 656.17的规定不适用于Schedule A程序。参见，例如，20 C.F.R. § 656.15(c)(2)。根据该条，已为劳工证雇主工作的非公民通常必须在“ 雇主聘用时 ”即符合所提供职位的资格。20 C.F.R. § 656.17(i)(3)。因此，申请人主张20 C.F.R.

3 申请人还依据一项规范H-1B非移民签证的法规主张，受益人的额外两年教育应折算为六年培训。根据8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(D)(5)，在确定等同于美国学士学位时，三年培训或经验构成一年大专或大学学习。然而，所引法规仅适用于H-1B签证申请。因此，我们拒绝在这些移民签证申请程序中适用该法规。

§ 656.17(i)(3)不适用于其Schedule A劳工证申请，且该公司无需证明受益人在申请提交时或之前即符合所提供职位的资格。

但是，如前所述，《移民与国籍法》和一项USCIS法规要求申请人证明受益人在申请提交时即符合所提供职位的资格。参见《移民与国籍法》第203(b)(3)(A)(i)条；8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，受益人显然必须在申请提交时即符合所提供职位的资格。

最后，申请人请求我们将劳工证申请上的一年经验要求视为“笔误”。该公司提交了修订后的申请表，删除了该一年经验要求。

USCIS可原谅明显无意的排版错误。参见Matter of Zaidan, 19 I&N Dec. 297, 298 n.1 (BIA 1985)（原谅某法规对另一条款的错误引用）。然而，申请人未能证明其在劳工证申请上列出一年的经验要求系无意之举。记录显示，在申请提交前约九个月，该公司提交了其PWD请求，该请求也载明所提供职位要求一年经验。4 因此，优势证据表明所提供职位确实要求一年经验。我们因此拒绝原谅所称的笔误。

III. 结论

申请人未能证明受益人具备所提供职位的合格经验。我们因此维持申请被拒的决定。

命令：上诉被驳回。

4 如前所述，与申请人的劳工证申请不同，该公司的PWD请求要求“护理”领域一年经验，而非“所提供职位”的一年经验。