AUG182020_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

案号：10755363 日期：2020年8月18日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格I-140，技术工人移民申请

申请人是一家零售食品及酒类分销和销售企业，拟聘用受益人担任市场开发顾问。1 申请人请求根据第三优先移民类别将受益人归类为技术工人。移民与国籍法（本法）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 ”移民分类允许美国雇主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岗位。

内布拉斯加服务中心审理主任最初批准了该申请，但随后撤销了批准，理由是证据未能证明受益人具备满足劳工证条款并符合技术工人分类资格所需的学历和工作经验。申请人提出了上诉，我们以相同理由驳回了上诉。

现本事项基于重新开案动议和复议动议提交至本办公室。经审查，我们将驳回合并动议。

一、法律

重新开案动议必须陈述新的事实并有书面证据支持。见8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须证明我们的决定基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于决定时诉讼记录中的证据是错误的。见8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

要符合技术工人分类资格，受益人必须具有至少两年的培训或经验。见8 C.F.R. § 204.5(I)(3)(ii)(B)。受益人还必须满足劳工证中特定的教育、培训、经验或其他要求。同上。所有要求必须在申请的优先日之前满足，2 本案中优先日为2007年4月16日。见Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 159 (Acting Reg'l Comm'r 1977)。

二、分析

1 在劳工证上，该职位被称为葡萄酒营销顾问。
2 申请的优先日是基础劳工证提交至劳工部的日期。见8 C.F.R. § 204.5(d)。

因此，要符合技术工人分类资格，受益人必须满足劳工证的所有具体要求3 并具有至少两年的相关经验（或培训）。本案中，劳工证H部分（就业机会信息）对拟提供职位的教育、培训和工作经验要求规定如下：

4. 教育： 要求的最低水平： 副学士
4-B. 什么专业领域？ 任何领域
5. 该工作是否要求培训？ 否
6. 该工作是否要求所提供职位的工作经验？ 是
6-A. 多长时间？ 24个月
7. 是否接受替代专业领域？ 否
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？ 否

如劳工证所示，拟提供职位要求的最低教育水平为“ 副学士 ”（H.4部分）或“ 外国同等学历 ”（H.9部分）。申请人未表示接受教育和经验的替代组合，也未在H.14部分（“ 特定技能或其他要求 ”）中详细说明教育要求。劳工证J.11至J.16部分声称，受益人与所请求职业相关的最高教育水平为1983年在University! IIndia完成的营销领域“ 副学士 ”。受益人在劳工证L部分签署了一份声明，确认J部分所提供的信息“ 真实且正确 ”。

作为受益人教育的证据，记录中包括来自Universit~ I的成绩单副本，显示受益人于1981-1983年间完成了理学学士项目两年的课程，以及来自 ID 的学历评估，声称在Universit~ I的两年学习相当于美国的理学副学士学位。该专业领域与劳工证J部分所声称的专业领域不一致。4

3 在确定拟提供职位的最低要求时，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必须严格按照潜在雇主填写的经认证的职位邀请进行审查。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劳工证申请表上的平实语言。同上，第834页。

4 记录中还包括来自[IUniversity一位教授的“ 专家意见评估 ”，该教授得出结论认为受益人在Universit~ I的两年学术课程相当于美国经认证高等教育机构的两年课程，但并未声称该课程相当于美国的副学士学位。该评估还得出结论认为受益人在1983-2000年间在印度营销领域“ 超过16年 ”的工作经验相当于美国营销专业的文学学士学位。该评估未指明受益人所谓工作经验的任何具体文件，仅提及“ 受益人提供的原始文件副本 ”。

劳工证要求所提供职位24个月的工作经验（H.6、H.6-A部分）。在劳工证K部分，仅列出了受益人在受雇于申请人之前的一份工作。5 该工作是在I I加利福尼亚州I I，受益人声称自2003年4月28日至2007年1月29日以每周20小时担任市场开发顾问。申请中未提交受益人与该公司雇佣关系的任何证据。相反，提交了四家印度公司的复印信件，这些公司据称在1983年6月至2000年7月的17年间以销售和营销职位雇用了受益人。这些所谓的工作经验均未列在劳工证中。受益人在劳工证L部分的声明也确认K部分所提供的信息“ 真实且正确 ”。

A. 我们先前的决定

1. 教育问题

在驳回上诉时，我们指出劳工证的平实语言表明拟提供职位的最低教育要求为副学士学位。关于H.9部分记载接受“ 外国同等学历 ”，我们指出该语言必须与劳工证的副学士学位基本要求结合阅读，并得出结论其要求相当于美国副学士学位的外国学位。受益人不具有此类学位。如果申请人意图允许两年大学水平课程替代副学士学位，该意图本可在劳工证H.8部分中表达，该部分询问是否接受教育和经验的替代组合，如接受，则要求何种教育水平和多少年经验。然而，申请人对是否接受教育和经验替代组合的问题回答了“ 否 ”。申请人也未在劳工证H.14部分中对教育要求加以限定。

基于上述分析，我们认定受益人不符合劳工证的最低教育要求。

2. 经验问题

在我们的决定中，我们指出申请人直至上诉时才提交受益人与~------~所谓雇佣关系的任何文件，尽管8 C.F.R. § 204.5(g)(1)规定前雇主信件必须作为符合资格就业的证据提交。6 我们指出，即使我们接受该企业在上诉时新提交的信件作为受益人担任市场开发顾问的可靠证据，该信件也未证明受益人在该职位获得了整整两年的经验

5 尽管劳工证载明受益人于2007年1月30日开始以市场开发顾问身份为申请人工作，但自该时起至2007年4月16日优先日之间获得的任何经验均不计入合格经验，因为该经验是在所提供职位中获得的。劳工证第J.21节载明，受益人在与所提供职位实质相当的职位中未获得任何合格经验。

6 当申请人在程序较早阶段已有机会提交此类证据时，AAO无需接受在上诉中首次提交的证据。参见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)。

所提供职位，因为如劳工证所示，该工作仅为每周20小时，因而为半职。7 我们认定，受益人45个月的半职工作经历与[已隐去]相当于22.5个月的全职工作经历，少于劳工证所要求的24个月。关于据称在1983-2000年间雇用受益人的印度企业出具的函件，我们指出，尽管表格上有明确指示要求列出，但劳工证中未列出其中任何工作经历，这削弱了所主张工作经历的可信度。我们还指出，未提交任何独立客观证据以解决所涉四封函件中的某些不一致之处，从而增强其可信度。

基于上述分析，我们认定申请人未能证明受益人在优先日之前拥有至少24个月的市场开发顾问经验，而这是满足劳工证经验要求所必需的。

B. 重新开案动议

1. 学历问题

在动议中，申请人提交了其为所提供职位进行招聘的文件，形式为随劳工证申请一并提交的招聘广告确认件。这些招聘广告称，申请人"[必]须拥有任何领域的副学士学位或外国同等学历"，申请人主张这是其意图接受不包含副学士学位、只要等同于该学位的外国教育资历的证据。我们不同意对招聘广告的这种解释。招聘广告的措辞与劳工证第H.4节和第H.9节的措辞一致，其中申请人要求副学士学位或外国同等学历。在我们先前的决定中，我们指出，劳工证的"外国同等学历"要求，与副学士学位的基本要求结合解读时，意味着要求外国同等学位。如果申请人意图允许以两年大学水平课程替代副学士学位，该意图本可在劳工证第H.8节中通过表明要求"其他"教育水平而非"副学士"教育水平来表达。同一原则适用于招聘广告。如果申请人意图允许将两年大学水平课程视为等同于副学士学位，该意图本可以且本应当在招聘广告中表达，以便潜在美国劳工知悉该职位的真实要求。

因此，招聘广告确认件不支持申请人的主张，即它们表明其意图接受任何低于等同于美国副学士学位的外国学位的资历以满足劳工证的最低学历要求。

7 尽管我们认定半职工作可计入满足劳工证经验要求，但我们仅将半职工作按全职工作的相应比例计算。例如，参见非先例决定 Matter of G-D- Corp., ID# 835847 (AAO May 3, 2018) 和 Matter of T-R-S-, ID# 1108577 (AAO Aug. 1, 2018)，二者借鉴了外国劳工认证上诉委员会（BALCA）的判例法。尽管BALCA决定对AAO不具约束力，但其在某些问题上具有指导意义，并可在我们裁决特定案件时提供指引。

2. 经验问题

在动议中，申请人提交了其为受益人在2003-2009年间申请一系列H-1B签证而提交的先前非移民申请所附支持材料的副本。这些材料包括在本程序中提交的、作为受益人声称的先前工作经历证据的四家印度企业出具的函件。然而，如我们先前决定所指出的，受益人称其于1983年至2000年间在印度从事的四份工作中的任何一份均未列在劳工证第K节（外籍人士工作经历）中，尽管有明确指示要求除过去三年内从事的工作外，还须列出"使此外籍人士符合雇主寻求认证的职位机会资格的任何其他经验"。未在劳工证中列出这些工作削弱了所主张工作经历的可信度。参见 Matter of Leung, 16 I&N Dec. 2530 (BIA 1976)。申请人未提交任何独立客观证据支持其关于受益人曾受雇于四家印度企业中任何一家的主张——例如工资单、纳税申报表、人事记录或其他官方文件——以补救其未在劳工证中本应列出所指称雇佣之处列出的问题。

因此，来自先前H-1B申请的材料不足以证明受益人在1983-2000年间在印度获得了任何合格经验。8

C. 复议动议

1. 学历问题

在动议中，申请人主张我们错误地指出，如果申请人意图接受学历课程等同于副学士学位，本应在劳工证第H.8节中表明，该节询问替代的学历与经验组合是否可接受，如可接受，则教育水平和年数为何。据申请人称，第H.8节在其案件中不适用，因为该措辞指的是学历与经验的替代组合，而申请人并未考虑替代其两年经验要求。我们不同意申请人对第H.8节的解释，该节措辞并未规定学历和经验要求必须同时变更才构成学历与经验的替代组合。此外，申请人本可在第H.14节中详述任何替代学历要求，但并未这样做。

申请人援引美国地区法院判决 Grace Korean United Methodist Church v. Chertoff, 437 F. Supp. 2d 1174 (D. Or. 2005)，该案认定，劳工证关于"神学领域学士学位（B.A.）或同等学历"的要求在该案中可通过不包含实际学士学位的学历与经验组合来满足，以使受益人符合技术工人分类资格。申请人主张 Grace Korean 案的判决对AAO具有约束力，但这是不正确的。地区法院判决具有事实特定性。

8我们注意到，H-1B申请的要求与I-140申请不同，且这些函件在I-140申请中将用于不同语境。

尽管地区法官判决背后的推理在适当提交AAO时会得到适当考虑，但该分析不必作为法律问题予以遵循。参见 Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。9 此外，Grace Korean 案早于ETA Form 9089的使用，该案中的劳工证使用的是前身表格ETA 750。ETA Form 9089在第H.8节提供了陈述替代学历和经验要求的空间，或在第H.14节详述要求的空间。

申请人还援引外国劳工认证上诉委员会（BALCA）的决定 Productivity Improvements, Inc., 86-INA-671 (BALCA 1988)，据称该委员会在该案中批准了要求学士学位的劳工证申请，尽管受益人仅完成了课程而未获得实际学位。申请人未提交该决定的副本以支持其对BALCA裁决的解释。此外，如前所述，BALCA决定与美国地区法院判决一样，对AAO不具约束力。另外，由于该案于1988年裁决，其早于当前ETA Form 9089的使用，该表格在第H.8节提供了陈述替代要求的空间。

因此，申请人未能证明我们先前关于最低学历要求的决定是基于对法律或政策的错误适用。

2. 经验问题

在动议中，申请人主张，其未在劳工证第K部分列出受益人据称在四家印度企业的工作经历，不应导致我们“ 完全无视 ”作为该工作经历证据提交的信函。申请人承认，对于未在劳工证中列出的工作经历主张，我们可以给予较低的证明力，并援引 Matter of Leung，但申请人坚持认为我们不能忽视这些信函。申请人指出，相关信函曾提交给美国公民及移民服务局（USCIS），用以支持此前代表受益人提交并获批准的H-1B申请，且这些信函被用于2003年来自I I大学某教授的“ 专家意见评估 ”（该评估亦提交给USCIS），该评估结论认为受益人在印度“ 超过16年 ”的经验相当于美国市场营销专业的文学学士学位。申请人主张，我们在先前决定中所引用的字体不匹配和间距问题，很可能是因为四封信函中至少有三封是用打字机准备的。

我们同意 Matter of Leung 并不妨碍我们考虑印度企业声称在1983-2000年期间雇用受益人的信函。然而，如我们在先前决定中所述，需要受益人受雇于这些印度企业的独立客观证据，以解决这些信函中的不一致之处，援引 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。提交此类证据（如工资单、人事记录、

9 AAO受《移民与国籍法》、机构规章、机构先例决定以及该诉讼所产生巡回区的联邦上诉法院已公布判决的约束。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起源案件中的先例）；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依《行政程序法》不具有约束力，即使它们发表在私人出版物上或广泛流传）。

纳税申报表或其他官方文件）也可能有助于增强这些信函的整体可信度。如前所述，动议中未提交任何此类证据。在本签证申请程序中，申请人负有证明其寻求的移民福利资格的举证责任。参见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未履行其举证责任。

因此，申请人未能证明我们先前关于受益人合格经验问题的决定是基于对法律或政策的错误适用。

III. 结论

申请人未表明有正当理由重新开案或复议我们的先前决定，也未证明其具备所寻求福利的资格。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。