FEB082022_01B5203 · 普通EB-2 · 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：15296768 日期：2022年2月8日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，高等学位专业人士移民申请

申请人是一家医疗保健人员提供机构，拟雇用受益人为护士主管。该公司请求将其归类为第二优先移民类别中持有高等学位或同等学历的专业人士成员。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。

在申请初次获批后，德克萨斯服务中心审理主任撤销了该申请的批准，并驳回了申请人随后合并提出的重新开案和复议动议。审理主任认定，申请人未能证明：1）工作要约的善意真实性；2）该职位需要高等学位专业人士；或3）公司具备支付所提供工资所需的能力。

在撤销程序中，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。见Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 589（BIA 1988）（引注省略）（讨论举证责任）；另见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375（AAO 2010）（讨论证明标准）。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 就业类移民

作为高等学位专业人士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雇用外国工人，潜在雇主必须获得美国劳工部（DOL）的认证。见该法第212(a)(5)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)。如果DOL批准某一职位，雇主接下来必须将经认证的劳工申请连同移民签证申请一并提交至美国公民及移民服务局（USCIS）。该法第204条，8 U.S.C. § 1154。最后，如果USCIS批准申请，指定的非公民可以在美国境外申请移民签证，或者如果符合资格，在美国境内申请身份调整。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类表 ”职位中雇用非公民不会损害类似职位美国工人的工资或工作条件。20 C.F.R. § 656.5。因此，DOL授权USCIS在移民签证申请程序中审理护士的A类表劳工认证申请。20 C.F.R. § 656.15(a)。因此，在本案中，USCIS不仅对申请作出裁定，

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

此外，在受益人获得合法永久居留权之前的“ 任何时候 ”，用户可因“ 良好和充分的理由 ”撤销申请的批准。该法第205条，8 U.S.C. § 1155。如果有记录支持，申请批准的错误性质可证明撤销其批准是正当的。Matter of Ho，19 I&N Dec. 第590页。

如果签发撤销意向通知（NOIR）时未经解释且未被反驳的记录本应导致申请被拒，USCIS可适当签发撤销申请批准的意向通知（NOIR）。Matter of Estime，19 I&N Dec. 450, 451（BIA 1987）。如果申请人对NOIR的答复未能解决或反驳所指称的撤销理由，USCIS可适当撤销申请的批准。同上，第451-52页。

II. 支付所提供工资的能力

申请人必须证明其从申请的优先日期起直至受益人获得合法永久居留权，持续具备支付所提供职位工资的能力。8 C.F.R. § 204.5(g)(2)。支付能力的证据通常必须包括年度报告、联邦纳税申报表或经审计财务报表的副本。同上。

在确定支付能力时，USCIS审查申请人是否从申请优先日期所在年度起每年向受益人支付全额所提供工资。如果申请人未每年支付全额所提供工资或根本未向受益人支付工资，USCIS考虑该企业是否产生了足够的年度净收入或净流动资产以支付所提供工资与已支付工资之间的任何差额。如果净收入和净流动资产不足，USCIS可考虑影响申请人支付所提供工资能力的其他因素。见Matter of Sonegawa，12 I&N Dec. 612, 614-15（区域专员1967）。1

附随的劳工认证申请载明所提供护士主管职位的工资为每年96,500美元。申请的优先日期为2015年12月28日，即申请的提交日期。见8 C.F.R. § 204.5(d)（解释如何确定申请的优先日期）。

USCIS于2016年2月批准了该申请。因此，申请人必须证明其在2015年（申请优先日期所在年度）和2016年具备支付所提供工资的能力。

申请人未提交证据证明其在2015年向受益人支付了工资。但申请人提供了IRS表格W-2（工资和税务报表）的副本，显示该公司在2016年向其支付了24,152美元。该金额未达到或超过每年所提供工资96,500美元。因此，仅基于已支付的工资，申请人未能证明其在2015年或2016年具备支付所提供工资的能力。

1 联邦法院已维持USCIS确定申请人支付所提供工资能力的方法。见，例如，River St. Donuts, LLC v. Napolitano，558 F.3d 111, 118（第一巡回法院2009年）；Just Bagels Mfg., Inc. v. Mayorkas，900 F. Supp. 2d 363, 373-76（S.D.N.Y. 2012）。

尽管如此，我们采信申请人于2016年向受益人支付的款项。就该年度而言，公司仅需证明其有能力支付所提供工资与已支付工资之间的差额——即72,348美元。

申请中包含了申请人2014年联邦所得税申报表和2015年财务报表的副本。然而，正如审理主任的NOIR所指出的，记录缺乏法规要求的证明公司自申请优先日期所在年度起具备支付所提供工资能力的证据。2014年纳税申报表涵盖的是申请优先日期所在年度之前的年度。此外，与8 C.F.R. § 204.5(g)(2)相反，2015年财务报表未表明其经过“ 审计 ”。因此，记录未能证明申请人自申请优先日期所在年度起具备支付所提供工资的能力。

申请人对NOIR的答复包括2015年和2016年联邦所得税申报表的副本，以及2016年经审计财务报表。然而，记录未能确立这些材料构成法规要求的证明公司在2015年和2016年支付能力的证据。见8 C.F.R. § 204.5(g)(2)（规定支付能力的证据“ 应以年度报告副本、联邦纳税申报表或经审计财务报表的形式提交 ”）（着重号为原文所加）。2014年、2015年和2016年的纳税申报表所列的联邦雇主识别号（FEIN）与该公司在表格I-140及附随劳工认证申请中所述的不同。FEIN不一致使纳税申报表的真实性和准确性受到质疑。见Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页（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）。此外，申请人必须提供“ 证明潜在美国雇主具备支付所提供工资能力的证据 ”。8 C.F.R. § 204.5(g)(2)（着重号为原文所加）。由于纳税申报表反映的是FEIN与申请人不同的公司的财务信息，记录未能确立这些申报表属于申请人。因此，纳税申报表不构成法规要求的证明申请人支付能力的证据。同样，FEIN差异使2016年经审计财务报表的准确性和真实性受到质疑。该报表未表明其财务信息对应哪个FEIN。因此，该报表也未能确立申请人在2016年的支付能力。

即使我们将申请人提交的纳税申报表视为其本人的申报表，这些申报表也无法证明该公司有能力支付所提供的工资。2015年申报表反映净收入为$ 72,293，净流动资产为-$145, 115。这两项金额均未达到或超过年度所提供的工资$ 96,500。因此，该申报表无法证明申请人在2015年有能力支付所提供的工资。

2016年纳税申报表反映净收入460,839美元和净流动资产434,467美元。这两项金额均超过每年所提供工资与申请人当年向受益人支付的工资之间的差额72,348美元。然而，如前所述，FEIN差异使该申报表是否反映申请人的财务信息受到质疑。此外，正如NOIR所指出的，申请人为其他受益人提交了表格I-140申请。申请人必须证明其有能力支付其提交的每份申请所提供工资，直至受益人获得合法永久居留权。8 C.F.R. § 204.5(g)(2)。因此，本申请人必须证明其有能力支付本申请以及其提交的、截至本申请优先日期2015年12月28日待决或已获批准、或此后于2015年或2016年提交的任何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)（维持我方撤销对某申请书的批准，理由是在申请书获批之时，申请人未能证明其有能力支付多份申请书合计提供的工资）。2

与NOIR的指示相反，申请人未提供关于其其他Form I-140申请的信息。见8 C.F.R. § 103.2(b)(14)（规定“ 未能提交所要求的证据，从而妨碍了实质性调查线索的，应构成拒绝该福利请求的理由 ”）。USCIS记录显示，申请人至少提交了30份为其他受益人提交的Form I-140申请，这些申请在2015年12月28日时处于待决或已获批准状态，或在此后于2015年或2016年提交。3 记录中缺乏其他申请所提供的工资和优先日期。因此，USCIS无法计算申请人必须证明其每年有能力支付的总提供工资。基于这一额外理由，记录未能证明申请人在2015年或2016年有能力支付所提供的工资。

在上诉中，申请人主张其他因素证明其在相关年份有能力支付所提供的工资。见Matter of Sonegawa, 12 I&N Dec. at 614-15。但本院无需考虑Sonegawa因素，因为如上所述，记录缺乏法规所要求的证明申请人支付能力的证据。申请人提交的纳税申报表和经审计财务报表所载的公司FEIN与其在Form I-140及随附劳工证申请上所列的FEIN不一致。申请人的NOIR答复还遗漏了确定该公司对所有适用受益人的总工资义务所需的被要求证据。由于这些证据缺陷，即使Sonegawa因素有利于该公司，法规也不允许申请人证明其支付能力。

在申请人此前向审理主任提出的动议中，该公司声称纳税申报表列明了其正确的FEIN，且2016年财务报表反映了其财务数据。受益人2016年、2017年和2018年IRS Form W-2上所列的FEIN与纳税申报表上的FEIN一致。但Form W-2和纳税申报表上的FEIN与本申请所提交的I-140和劳工证上所列的FEIN不一致，且USCIS记录显示申请人在两个FEIN下提交了多份Form I-140申请。因此，记录未能确立该公司的真实识别号码。此外，如果纳税申报表、经审计财务报表和Form W-2如该公司所主张反映了申请人的真实FEIN，申请人未解释为何其在Form I-140和劳工证申请上列明了另一个FEIN。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591（要求申请人以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处）。

2 申请人无需证明其有能力支付其已撤回的申请所提供的工资，也无需证明其有能力支付USCIS已拒绝、否决或撤销的申请所提供的工资，除非该等申请仍在上诉或动议中待决。申请人也无需证明其在相应优先日期之前，或在相应受益人获得合法永久居民身份之后，有能力支付申请所提供的工资。
3 . . '

基于上述理由，申请人未能证明其有能力支付所提供职位的提供工资。因此，本院将维持对该申请书批准的撤销。

III. 工作邀请的善意真实性

企业若“有意愿并打算在美国境内雇用[非公民]”，可提交移民签证申请。该法第204(a)(1)(F)条。申请人必须打算按照随附劳工证申请的条款雇用受益人。见Matter of Izdebska, 12 I&N Dec. 54, 55 (Reg'l Comm's 1966)（维持对某申请书的拒绝，理由是与劳工证条款相反，申请人不打算以全职住家家庭工人的方式雇用受益人）。就劳工证而言，“雇用”一词指“[永]久性、全职工作”。20 C.F.R. § 656.3。

申请人在Form I-140及随附劳工证申请中证明其打算以永久、全职方式雇用受益人担任护士主管。该职位涉及监督护士。受益人将在申请人的客户场所工作，即位于 的一家养老院。

受益人的身份调整申请包括其与申请人签订的雇佣协议副本。审理主任的NOIR指出，该协议载明申请人打算雇用受益人担任“注册专业护士”。协议中的职位名称与Form I-140及劳工证申请上所列提供职位“护士主管”的职位名称相冲突。基于职位名称不一致，审理主任认定申请人未能证明其打算以提供职位雇用受益人。

审理主任还认定，申请人所称打算永久雇用受益人的证据不足。审理主任的NOIR和决定指出，申请人与受益人之间最初的雇佣协议仅规定两年期限。该公司在NOIR答复中提交的修订协议同样有三年期限。

如前所述，本院将基于申请人支付提供工资能力的证据不足，维持对申请书批准的撤销。因此，本院无需裁定与该公司工作邀请善意真实性相关的问题。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定行政机构无需对“对其所达结果不必要”的问题作出认定）。因此，本院特此保留关于工作邀请善意真实性的问题，以备将来必要时予以审议。

IV. 该职位对高级学位专业人员的需求

若随附高级学位专业人员申请，劳工证申请中的工作邀请部分“必须证明该职位要求拥有高级学位的专业人员”。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。“高级学位”一词指：

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

加上至少五年该专业领域的渐进式经验，应视为等同于硕士学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

随附劳工证申请载明所提供护士主管职位的主要要求为美国护理学士学位或外国同等学位，以及在该提供职位或“ 护理或其他相关医疗领域 ”五年经验。该申请还载明申请人接受替代的教育与经验组合：硕士学位，无需培训或经验。4

基于劳工证申请上所列的职位要求，所提供职位似乎要求高级学位。符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中“ 高级学位 ”的定义，该职位要求至少硕士学位或学士学位加五年经验。

然而，NOIR对申请人对所提供职位的职业分类提出质疑。NOIR指出，在Form I-140上，申请人将该职位归类于DOL职业代码（29-1141）“ 注册护士 ”之下。5 DOL的职业数据库表明，美国大多数注册护士不需要高级学位或其同等学历。相反，该数据库指出，“ 此[组]中的大多数职业要求职业学校培训、相关在职经验或副学士学位。 ”O*NET Online，“ Summary Report for: 29-1141.00-Registered Nurses, ” https://www.onetonline.org/link/summary/29-1141.00。NOIR指出，另一份DOL出版物也表明美国注册护士无需拥有高级学位。《职业展望手册》指出，“ [注]册护士通常采取三种教育路径之一：护理学士学位；护理副学士学位；或经批准的护理项目文凭。 ”U.S. Bureau of Labor Statistics, Occupational Outlook Handbook, “ Registered Nurses, ” https://www.bls.gov/ooh/healthcare/registered-nurses.htm#tab-4。因此，基于申请人所列的职业代码，审理主任认定该公司未能证明所提供职位对高级学位专业人员的需求。

由于本院将基于另一理由维持对申请书批准的撤销，本院无需审查审理主任关于所提供职位对高级学位专业人员需求证据不足的认定。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。因此，本院特此也保留此问题，以备将来必要时予以解决。

V. 结论

申请人未能证明其自申请书优先日期起有能力支付该职位的提供工资。因此，本院将维持对申请书批准的撤销。

4 该申请还载明该职位要求通过NCLEX-RN，即全国注册护士执照考试，或取得注册护士州执照。满足此要求并非问题。
5 劳工证申请和现行工资确定将该职位归类于同一职业代码之下。

命令：上诉被驳回。

7