JUN212021_02B6203 · 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

案号：17253860 日期：2021年6月21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

申请人是一家护理登记机构企业，寻求雇用受益人担任注册护士。其请求将受益人归类为第三优先移民类别下的技术工人。移民与国籍法（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 ”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职位。

德克萨斯服务中心审理主任以申请人未能证明受益人具备满足ETA表格9089（永久就业认证申请，ETA 9089）上所述最低学历要求所需的教育资历为由拒绝了该申请。1 申请人提出上诉，我们以相同理由以及另一理由驳回了上诉，另一理由是申请人未能证明其持续有能力支付本受益人的承诺工资以及申请人自本申请优先日起提交的I-140申请中众多其他受益人的承诺工资。申请人随后提交了重新开案动议和复议动议，我们以单一理由驳回了该动议，即申请人未能证明其有能力支付本受益人以及众多其他I-140受益人自本申请优先日起的承诺工资，同时保留了对受益人是否满足ETA 9089最低学历要求问题的裁定。申请人提交了第二次重新开案和复议动议，我们以逾期提交为由予以驳回。

现本事项基于第三次重新开案和复议动议提交至我们面前，申请人在该动议中主张其第二次动议系及时提交，并重申其主张（在实质上与第二次动议一并提交的书面论证意见几乎相同的书面论证意见中），即其有能力支付本受益人及其他I-140受益人的承诺工资，且受益人满足ETA 9089的最低学历要求。

1 如先前决定所述，由于本申请针对的是注册护士，属于20 C.F.R. § 656.5(a)下的A类职业，因此不要求申请人在向美国公民及移民服务局（USCIS）提交申请之前进行劳动力市场测试并从劳工部（DOL）获得经认证的ETA表格9089。相反，申请直接向USCIS提交，并附上一式两份未经认证的ETA 9089。见8 C.F.R. § 204.5(a)(2)；另见20 C.F.R. § 656.15。

在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将撤回先前关于申请人第二次重新开案和复议动议系逾期提交的决定。然而，基于我们对动议中涉及的其他问题的审查，我们将以申请人仍未证明其有能力履行所有承诺工资义务或受益人满足ETA 9089最低学历要求为由驳回该动议。

一、动议要求

重新开案动议必须陈述将在重新开案的程序中提供的新事实，并须有书面证据支持。见8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于决定时程序记录中的证据是不正确的。见8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。我们可以批准满足这些要求并证明符合所请求移民福利资格的动议。

二、分析

A. 第二次重新开案和复议动议的及时性

我们面前的首要问题是申请人的第二次重新开案和复议动议是否及时提交。我们驳回第一次重新开案和复议动议的决定于2020年4月29日作出。申请人在62天后，即2020年6月30日，提交了对该决定的重新开案和复议动议。我们于2020年11月18日以逾期提交为由驳回了该动议。

适用法规规定，对不利决定的动议必须在USCIS邮寄决定之日起33天内提交。见8 C.F.R. § § 103.5(a)(1)、103.8(b)。在冠状病毒（COVID-19）大流行期间，USCIS发布了指导意见，即如果I-290B表格（上诉或动议通知）在不利决定作出后60天内提交，将被接受。在本案中，我们依据8 C.F.R. § 103.2(a)(2)(v)(B)(1)的法规，以逾期为由驳回了申请人的第二次重新开案和复议动议，因为如上所述，该动议未在我们对第一次动议的决定作出之日起60天内提交。

在其第三次重新开案和复议动议中，申请人主张，由于我们驳回第二次动议的决定系通过邮寄送达，第三次动议的提交截止日期应在USCIS指导意见规定的60个日历日截止日期之外再增加三天，依据8 C.F.R. § 103.8(b)的法规。申请人坚持认为，其第二次重新开案和复议动议系在我们对第一次此类动议作出决定后62天提交，应被视为及时提交。

申请人关于第二次重新开案和复议动议及时性的主张具有说服力。因此，申请人已满足动议的要求，我们将对 underlying 动议进行实质审查。基于下文讨论的理由，我们将驳回该动议。

B. AAO先前决定的实质理由

申请人在其第三次重新开案和复议动议中提交了一份书面论证意见，除关于第二次动议及时性的论点外，该书面论证意见与随该动议提交的书面论证意见几乎相同，并附有先前提交文件的副本。因此，第三次重新开案和复议动议在受益人学历资格以及申请人支付本受益人及其他I-140受益人承诺工资的能力方面，并未在第二次动议已提交给我们的实质记录之外增加内容。

1. 申请人支付承诺工资的能力

为符合其为受益人请求的分类资格，申请人必须证明其有能力支付ETA 9089上所述的承诺工资。如8 C.F.R. § 204.5(g)(2)法规所规定：

申请人必须在优先日确立时证明该能力，并持续至受益人获得合法永久居留权。该能力的证据应采用年度报告、联邦纳税申报表或经审计财务报表的副本形式。在潜在美国雇主雇用100名或以上工人的情况下，审理主任可接受该组织财务官员的声明，以证明潜在雇主支付承诺工资的能力。在适当情况下，申请人可提交额外证据，如损益表、银行账户记录或人事记录，或[USCIS]可要求提供此类证据。

如上述法规所示，申请人必须证明其自申请优先日起持续有能力支付承诺工资，2 本案中该优先日为2018年3月2日。ETA 9089上所述的承诺工资为每年56,971美元。

在确定申请人支付承诺工资的能力时，USCIS首先审查受益人在优先日之后的期间是否受雇于申请人并由申请人支付工资。申请人提交书面证据，证明其在相关时间段内以等于或高于承诺工资的薪金雇用受益人，并附有8 C.F.R. § 204.5(g)(2)法规所要求的一种证据形式，可作为申请人有能力支付承诺工资的证明。

记录显示受益人于2018年初开始为申请人工作，但确切日期未说明。申请人提交了其在2018年和2019年各年度向受益人签发的W-2表格（工资和税务报表）和1099-MISC表格（杂项收入）的副本，显示受益人的总薪酬在2019年超过了每年56,971美元的承诺工资

2 基于就业的移民申请的“ 优先日 ”通常为 underlying ETA 9089提交给DOL的日期。见8 C.F.R. § 204.5(d)。然而，由于本申请针对的是A类职业，ETA 9089未经DOL认证，申请的优先日为其连同未经认证的ETA 9089提交给USCIS的日期。

在2019年每年[已隐去]，但在2018年并非如此。因此，申请人未能基于其实际支付的工资，证明其自优先日期2018年3月2日起持续有能力支付受益人的拟议工资。

如果申请人未能证明其自优先日起已向受益人支付等于或高于承诺工资的金额，USCIS将审查申请人联邦所得税申报表、年度报告或经审计财务报表中记录的净收入和净流动资产数字。如果净收入或净流动资产中的任一数字等于或超过承诺工资，或在特定年度等于或超过承诺工资与已支付给受益人金额之间的差额，则申请人通常会被认为在该年度有能力支付承诺工资。然而，当申请人提交了多份Form I-140申请时，其必须证明其工作邀请不仅对当前受益人而言是现实的，而且对其其他申请的受益人而言也是现实的。申请人支付承诺工资的能力是评估工作邀请是否现实的基本要素。参见Matter of Great Wall, 16 I&N Dec. 142 (Acting Reg'l Comm'r 1977)。因此，申请人必须证明其有能力支付当前受益人和每一其他I-140受益人的合并承诺工资，涵盖申请人未向当前受益人支付全额承诺工资的每一年度，自当前申请的优先日起直至每一I-140受益人获得合法永久居民身份。参见Patel v. Johnson, 2 F.Supp. 3d 108, 124 (D.Mass. 2014)（维持我方对申请的否决，因申请人未能证明其支付多名受益人的能力）。3

USCIS记录显示，申请人已提交了数百份额外的Form I-140申请。在驳回第一次重新开案和复议动议的决定中，我方指出申请人提交了一份图表，列出了其部分其他I-140申请，根据该图表，承诺工资与支付给那些I-140受益人的工资之间存在赤字，该赤字超过了申请人2018年的净收入及其净流动资产（如其该年度联邦所得税申报表所记录）。我方还指出，申请人未提供关于USCIS记录显示处于待决、已批准或在本申请优先日之后提交的众多其他I-140申请的任何信息。由于这一证据缺陷，我方认定申请人未能证明其持续有能力支付当前受益人和众多其他I-140受益人的承诺工资。

在第二次重新开案和复议动议（以及第三次）中，申请人的律师声称，申请人基于其商业模式能够支付其所有承诺工资义务，该模式是向客户医院和医疗保健机构收取足够金额，以覆盖其供应的注册护士的工资加上"舒适的"利润。然而，未就任何被分配到医院和医疗保健机构的I-140受益人提交该模式的书面证据。律师的断言不构成证据。参见Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 (BIA 1988)；Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)。此外，申请人必须证明其有能力支付许多I-140

3 不考量申请人对其他I-140受益人之一支付承诺工资的能力，如果：

- 该其他受益人获得合法永久居留权之后；
- 如果为该其他受益人提交的I-140申请已被撤回、撤销或否决且无待决上诉或动议；或
- 在为该其他受益人提交的I-140申请的优先日之前。

受益人的承诺工资，这些受益人的申请处于待决或已批准状态但尚未被分配到医院或医疗保健机构，对于他们而言，不会有符合申请人商业模式的可用文件。简言之，申请人的商业模式论点在记录中没有证据支持。

此外，申请人未通过提交关于其向先前提交图表中未列明的I-140受益人承诺工资义务的任何额外信息或文件，来补救我方在驳回第一次重新开案和复议动议时讨论的具体证据缺陷。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)的规定指出，未能提交所要求的证据从而妨碍实质性调查方向的，应构成否决申请的理由。

由于申请人未提交任何新的书面证据证明其有能力在2018年履行其对当前受益人以及众多其他I-140受益人的所有承诺工资义务，因此没有依据就申请人自2018年3月2日优先日起持续有能力履行其承诺工资义务的问题重新开案。

申请人也未指出我方先前决定中关于受益人自本申请优先日起持续有能力支付当前受益人和众多其他I-140受益人承诺工资方面存在任何法律或政策适用错误，而这是我方就该问题复议先前决定所要求的。

2. 受益人的教育资格

要符合技术工人的分类资格，受益人必须至少具有两年的培训或经验。参见8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(B)。相关的 post-secondary 教育可作为符合技术工人分类目的的培训予以考量。参见8 C.F.R. § 204.5(l)(2)。受益人还必须满足ETA 9089的特定教育、培训、经验或其他要求。参见8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(B)。所有要求必须在申请的优先日之前满足，本案中为2018年3月2日。参见Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 159 (Acting Reg'l Comm'r 1977)。

ETA 9089表明，符合注册护士职位的最低要求是护理学副学士学位或外国教育同等学历，以及任一美国州的注册护士执照，或记录在案的任一美国州NCLEX-RN4通过证明，或CGFNS5证书。ETA 9089不要求任何经验。

记录文件显示，受益人于2001年至2004年在牙买加[已隐去]学院完成了三年制注册普通护士项目，于2004年12月获得"毕业证书"，于2017年9月在德克萨斯州通过了NCLEX-RN，并于同月获得德克萨斯州护理委员会颁发的德克萨斯州注册护士执照。记录还包括由[已隐去]出具的一系列教育同等性评估，主张

4 全国注册护士执照考试。
5 外国护理学校毕业生委员会。

受益人在[已隐去]学院的证书等同于美国经认证学院或大学的三年制护理学副学士学位。

在我方2019年8月驳回上诉的决定中，我方指出受益人从[已隐去]学院注册普通护士项目获得的毕业证书并非护理学副学士学位。我方指出，[已隐去]学院的网站显示该学院提供多个副学士学位项目，但受益人的护理项目不在其中。我方还指出，[已隐去]学院目前未获得牙买加[已隐去]的机构认证，该机构是负责确保牙买加高等教育质量的法定机构。我方提及[已隐去]学院2018年8月的一封信函，其中指出受益人的注册普通护理项目获得了牙买加教育部、卫生部和牙买加护理委员会（NCJ）的批准，但指出这些批准与认证之间的关系不明确。就记录所示，[已隐去]学院在受益人于2004年获得注册普通护士证书时未获得[已隐去]的认证。针对申请人关于受益人在德克萨斯州的护理执照表明其从[已隐去]学院获得的毕业证书被德克萨斯州护理委员会视为等同于护理学副学士学位的主张，我方指出记录中没有证据表明德克萨斯州要求护理学副学士学位才能在该州获得护士执照。此外，我方指出，无论德克萨斯州的执照要求如何，本程序中的问题是受益人是否满足随本申请提交的ETA 9089的要求，该要求为护理学副学士学位，无论是美国学位还是外国同等学历。我方认定，申请人未能证明受益人从牙买加[已隐去]学院注册普通护士项目获得的毕业证书等同于美国护理学副学士学位。

在其第二次重新开案和复议动议中（该动议与其第一次动议相同），申请人主张，我们过于强调[已隐去]学院未获得[已隐去]的认证，而对其注册普通护士项目获得NCJ——即牙买加监管护理职业的法定机构——的批准重视不足。无论[已隐去]认证与NCJ批准的相对权重如何，申请人均未提交任何新的文件或法律理由，以反驳我们此前的认定，即受益人从[已隐去]学院注册普通护士项目毕业的毕业证书不等同于美国学院或大学的护理副学士学位。受益人在[已隐去]学院参加的注册普通护士项目并非学位授予项目。受益人在完成该项目后获得的凭证是毕业证书，而非副学士学位。尽管注册普通护士项目中的许多或大多数课程可能与副学士学位项目中的课程相对应，但事实仍然是，受益人获得的是[已隐去]学院的毕业证书，而非护理副学士学位。因此，受益人从[已隐去]学院获得的凭证不符合ETA 9089的最低学历要求，即护理副学士学位，无论是美国学位还是外国同等学历。

由于申请人未提交任何新的事实或书面证据以表明受益人符合ETA 9089的最低学历要求，因此没有依据就此问题重新开案。

此外，申请人未能表明，我们此前关于受益人不符合ETA 9089最低学历要求的认定是基于对法律或政策的错误适用，而这是我们就此问题复议我们的决定所要求的。

III. 结论

如前所述，在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。参见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。基于本决定中讨论的理由，申请人在本案中未能履行该责任。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。