OCT312022_05B5203 · 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

案号：21900712 日期：2022年10月31日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格I-140，高级学位专业人士移民申请

申请人经销二手服装，并寻求永久雇用受益人担任管理分析师。该公司请求将其归类为第二优先移民签证类别中持有高级学位或同等学历的专业人士成员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。我们驳回了申请人的上诉以及该公司随后两轮合并的重新开案和复议动议。参见In Re: 18654918（AAO 2022年1月27日）。我们认定申请人未能证明受益人所提供职位或所请求移民签证类别的合格工作经验。我们还认定，随附的美国劳工部（DOL）认证上的职位要求不足以证明该职位需要高级学位专业人士。

本事项因另一轮合并的重新开案和复议动议再次回到我们面前。申请人提交了补充证据，并主张，在认定该职位需要高级学位专业人士的证据不足时，我们对该劳工认证的要求施加了"任意解释"。此外，该公司主张，我们在评估受益人的经验时犯了错误，将其前美国雇主误认为是一家具有相似法律和商业名称的关联公司。

申请人负有以优势证据证明所请求福利资格的责任。参见该法第291条，8 U.S.C. § 1361（讨论举证责任）；另参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375（AAO 2010）（讨论证明标准）。经审查，我们将驳回合并动议。

一、动议标准

重新开案动议必须陈述新的事实，并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。相比之下，复议动议必须证明我们先前的决定在作出决定时的记录基础上错误适用了法律或美国公民及移民服务局（USCIS）政策。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。我们可以批准符合这些要求并证明所请求福利资格的动议。

二、所需经验

申请人此前已证明受益人拥有作为管理分析师所需的60个月（五年）全职合格经验中的14个月。该公司声称，他在2005年5月至2010年1月期间在一家美国船舶用品商店担任管理分析师，又获得了至少46个月的合格经验。

在我们先前的决定中，我们拒绝了申请人关于受益人在该船舶用品商店所声称经验的证据。受益人的一位前同事证明该船舶用品商店在相关期间雇用了受益人。基于这一证据，我们假定两人为同一雇主工作，但指出该同事在该期间的IRS表格W-2（工资和税务报表）上的联邦雇主识别号（FEIN）与该船舶用品商店的登记FEIN不符。我们认定，FEIN不一致使该船舶用品商店的身份以及申请人关于受益人在该处就业的证据的真实性产生疑问。参见Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591（BIA 1988）（要求申请人以独立的、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在）。

然而，在动议中，申请人提交证据表明，尽管两家公司名称相似且所有权共同，但受益人和其同事并非为同一雇主工作。因此，是另一家具有不同FEIN的实体向受益人的同事签发了表格W-2。因此，我们在认定FEIN不一致并拒绝受益人该船舶用品商店就业证据方面犯了错误。

然而，在驳回动议的意向通知中，我们还要求申请人解决另一处证据不一致。在程序期间的单独提交中，该公司提交了受益人2009年表格W-2两个版本的副本。一份载明其从该船舶用品商店获得的年薪酬为31,076美元；另一份载明其当年从该船舶用品商店获得的收入为23,424.50美元。此外，尽管两份表格列明了该船舶用品商店相同的FEIN和受益人相同的美国社会安全号码，但两份表格为各方列明了不同的地址。

申请人的答复试图解决2009年表格W-2中的不一致之处。受益人以及该船舶用品商店前总裁和员工的宣誓书称，该企业在2009年部分时间雇用了一家供应商处理其工资单。据称，该供应商签发了受益人金额较低的表格W-2，因为该金额显然不包括该船舶用品商店当年直接向受益人发放的工资。反映较低金额的表格W-2还在小字中载明了该供应商的名称。部分宣誓人称，该船舶用品商店签发了另一份表格W-2，显示受益人2009年的正确薪酬总额。这些宣誓人承认，在过去几年中，该船舶用品商店会将其表格W-2中的任何不准确之处告知工资单供应商。但是，由于另一家公司于2010年初收购了该船舶用品商店，该商店将不再使用该供应商的服务。因此，据称该船舶用品商店未将其2009年表格W-2中的差异告知该供应商。

申请人还试图解释2009年表格W-2上不一致的地址。书面证据表明，与该供应商的表格W-2不同，该船舶用品商店据称向受益人签发的2009年表格载明了其最新地址。此外，在线政府信息表明该船舶用品商店使用了2009年表格W-2上为其列出的两个地址。

然而，申请人的解释与该企业先前提交的证据相冲突。在答复审理主任的驳回申请意向通知时，申请人提供了该船舶用品商店据称在2009年1月至12月每月向受益人出具的"工资单"副本。与申请人的解释一致，每月工资数额合计为31,076美元。但所有工资单均将签发人列为该船舶用品商店。与列明较低金额的2009年W-2或受益人2007年和2008年的工资记录不同，工资单供应商的名称或标识未出现在任何2009年工资单上。因此，与申请人的解释相反，这些工资单表明该船舶用品商店处理了受益人2009年的全部工资。参见Matter of Ho，19 I&N Dec. at 591（要求申请人解决记录中的不一致之处）。因此，申请人的解释未能完全解决向受益人签发的两份2009年表格W-2的问题。

此外，所有2009年工资单均列明受益人在当年年底的地址。申请人提交证据表明受益人在当年下半年搬至该地址。因此，其在较早工资单上的较晚地址表明这些工资单是在据称付款之后制作的，使其同期性和真实性产生疑问。参见Matter of Ho，19 I&N Dec. at 591（认定对申请人证据任何方面的疑问可能导致对剩余证据的可靠性和充分性进行重新评估）。

基于上述理由，申请人未能解决关于受益人所声称在该船舶用品商店经验的证据不一致之处。因此，记录未能证明其具备所提供职位和所请求移民签证类别的合格经验。因此，我们将维持上诉被驳回的决定。

三、该职位需要高级学位专业人士

随附高级学位专业人士申请的劳工认证"必须证明该职位需要持有高级学位或同等学历的专业人士"。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。"高级学位"一词是指高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位，或美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进式经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

对于所提供管理分析师职位，我们认定劳工认证上的措辞表明申请人接受低于美国学士学位或外国同等学位。申请人主张，我们误解了该措辞，并忽视了该公司起草该措辞意图的证据，包括公司管理人员的宣誓书和所提供职位的招聘材料副本。

劳工认证将所提供职位的主要最低要求列为工商管理美国硕士学位或外国同等学位，无需培训或经验。申请人表示，其还将接受教育和经验的替代组合：学士学位加上至少五年渐进式经验。该公司寻求基于替代要求使受益人符合所提供职位和所请求移民签证类别的资格。

要基于学士学位和五年学士后经验符合高级学位专业人士资格，非公民必须拥有一个单一学位，该学位是或等同于美国学士

学位。“ [该法]及其立法历史均明确表明，……要……在第二[优先类别]下具有等同于高级学位的经验，外籍人士必须至少拥有学士学位。 ”Immigrant Visa Petitions最终规则，56 Fed. Reg. 60897, 60900（1991年11月29日）。法规还要求高级学位专业人士至少拥有“ 美国学士学位或外国同等学位 ”。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)（着重号为原文所加）。

在解释劳工证上的职位要求时，USCIS既不得忽略某一用语，也不得施加未列明的要求。见Madany v. Smith, 956 F.3d 1008, 1015 (D.C. Cir. 1983)（指出“ DOL有权设定劳工证的内容 ”）（着重号为原文所加）。申请人的劳工证H.14部分——“ 特定技能或其他要求 ”——载明公司接受“ 基于教育组合的学士同等学历，由专业评估服务机构认定 ”。该部分的平实语言允许申请人接受美国学士同等学历，前提是由专业评估服务机构认定，且基于较低学位的组合，例如两个副学士学位。较低学位的组合不构成所请求移民签证类别所要求的单一学位学士同等学历。见Immigrant Visa Petitions最终规则，56 Fed. Reg. at 60900；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。因此我们认定，与8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)相反，该劳工证并未证明该职位需要高级学位专业人士。

A. 申请人的意图

申请人在动议中主张，我们未考虑其在起草劳工证H.14部分措辞时的意图。公司提交了其管理人员的宣誓书，称其意图是以该措辞表明公司接受两年外国学士学位与两年外国硕士学位（如受益人持有者）的组合。记录表明，其巴基斯坦商学硕士学位等同于美国工商管理学士学位。申请人援引一份美国联邦地区法院判决，主张由于申请人在劳工证上陈述职位要求，USCIS必须“ 根据申请人的意图 ”解释这些要求。见SnapNames.com, Inc. v. Chertoff, No. CV 06-65-MO, 2006 WL 3491005 * 11 (D. Or. Nov. 30, 2006)。

联邦地区法院判决仅约束该案当事人。Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 718 (BIA 1993)。但即使我们在此事中必须遵循SnapNames，申请人也误解了该法院的裁决。法院裁定：“ 签证申请人界定劳工证要求，因此，在存在歧义时，必须根据申请人的意图解释这些要求。 ”SnapNames.com, 2006 WL 3491005 at *11（着重号为原文所加）。法院认可USCIS：

在确定外籍人士是否满足劳工证要求方面具有独立作用，且当这些要求的平实语言不支持申请人所主张的意图时，该机构按书面要求适用并无错误。事实上，该机构有义务‘ 完全按照潜在雇主填写的内容审查经认证的职位邀请 ’。

同上，at *7（引用Rosedale & Linden Park Co. v. Smith, 595 F.Supp. 829, 833 (D.D.C. 1984)）。

在此，劳工证H.14部分的平实语言不存在任何歧义。该语言表明申请人接受“基于教育组合的学士同等学历，由专业评估服务机构认定”。该语言将可接受的教育组合类型限定为“由专业评估服务机构认定”者。因此，H.14部分表明，如果专业评估服务机构认定该组合等同于美国学士学位，则较低学位的混合可使工人符合所提供职位的要求。然而，所请求的签证类别要求单一学位的学士同等学历。见Immigrant Visa Petitions最终规则，56 Fed. Reg. at 60900；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。因此，该劳工证表明该职位不一定需要高级学位专业人士。此外，由于H.14语言不存在歧义，我们无需考虑申请人在起草该措辞时的意图。见SnapNames, 2006 WL 3491005, at * 11。

此外，SnapNames法院要求用户在解释技术工人申请中的职位要求时考虑申请人的意图。见该法第203(b)(3)(A)(i)条；同上，at *6。但是，在该法第203(b)(2)(A)和203(b)(3)(A)(ii)条下的高级学位专业人士和专业人士申请中，法院遵从USCIS根据这些类别的法定和法规标准解读职位要求的权力。同上，at **10-11。如前所述，申请人寻求将受益人归类为高级学位专业人士。因此，基于这一额外理由，SnapNames不支持在起草H.14语言时考虑申请人的意图。

B. Rosedale和Madany

申请人主张，我们引用Rosedale和Madany削弱了我们依赖劳工证“平实语言”的有效性。公司称，这些案件中的法院拒绝了移民局对劳工证职位要求的解释，转而考虑记录中的证据。

然而，与申请人不同，我们不认为Rosedale或Madany削弱了我们解释劳工证职位要求的平实语言方法的有效性。相反，两案均支持该方法。Rosedale法院指出，“法院——如同[前]INS[移民归化局]——必须完全按照潜在雇主填写的内容审查经认证的职位邀请。”Rosedale, 595 F.Supp. at 833。同样，Madany法院指出，“正是劳工证职位要求的语言设定了……举证责任的界限。”Madany, 696 F.2d at 1015。

两法院最终在审查INS对涉案移民签证申请的决定时均考虑了证据。但法院在解释劳工证职位要求时并未聚焦于证据。在Rosedale中，法院拒绝了该机构关于申请人未证明非公民拥有所需两年商科“专业”大学教育的认定。595 Supp. at 833。在审查劳工证语言时，法院批评INS“将‘商科’一词狭义解读为仅包括美国M.B.A.候选人或在四年制商科学位项目中学习的学生通常所修课程。”同上，at 833 n.6。法院再次引用劳工证语言，还认定INS“显然未考虑[该非公民]是否在‘语言’这一替代领域拥有‘专业领域’。”同上。

Madany法院同样审查了劳工证语言以解释所提供职位的要求。该劳工证要求所提供护士职位的潜在雇员“ 能够获得[弗吉尼亚州]护士执照或持有[弗吉尼亚州]护士执照。 ”696 F.2d at 1013。申请人提交了非公民有资格并已报名参加弗吉尼亚州护士执照考试的证据。同上，at 1010。然而，法院拒绝了申请人关于认证中“ 能够获得 ”护士执照的要求意味着有资格参加执照考试的主张。同上，at 1013。相反，法院认可“ 常识性 ”解释，即非公民必须具有“ 获得执照的实际能力 ”，正如认证的平实语言所示。同上，at 1013-14。因此，Rosedale和Madany并不削弱我们的平实语言方法。

C. 劳工证表格的结构

申请人还主张，我们对所提供职位替代教育要求的解释与劳工证申请表的结构相冲突。公司称，如果申请人希望接受较低学位的组合作为学士同等学历，就不会在劳工证H.8-A部分选择“ 学士 ”作为“ 所需替代教育水平 ”。相反，公司称会在H.8-A部分选择“ 其他 ”，然后在H.8-B部分说明其接受较低学历组合。申请人援引外国劳工认证上诉委员会（BALCA）一案指出：“ H.14部分未提及任何关于替代教育、培训或经验的内容。 ”Matter of Federal Ins. Co., 2008-PER-00037, *7 (BALCA Feb. 20, 2009)。

申请人主张，劳工证H.14部分不应包含替代教育要求的描述。但公司在该部分的语言显然适用于企业的替代教育要求。该语言表明申请人接受“ 学士同等学历 ”。公司的主要教育要求是硕士学位。因此，H.14部分的语言显然适用于申请人关于学士学位的替代教育要求。

申请人主张，其H.14栏的措辞进一步描述了其对国外学位的接受，正如其在H.9栏所表明的那样。但H.9栏仅询问“ 国外同等学历是否可接受 ”。H.9栏并未进一步提及教育资历组合的可接受性。此外，通过在H.9栏勾选“ 是 ”并在H.8-A栏列出“ 学士 ”学位的替代学历要求，申请人实际上已表明其接受等同于美国学士学位的国外学位。因此，如果该公司意图使H.14栏的措辞意指受益人那样的国外学士与硕士学位的组合，则该措辞是多余的，因为其单一硕士学位等同于美国学士学位，与申请人在H.9栏的表明一致。由于申请人论点中的这些不一致之处，我们不认为我们对H.14栏措辞的解释与劳工证申请表的结构相冲突。

D. 理由不一致

我们此前还认定，申请人就其劳工证H.14栏的措辞提供了不一致的理由。针对审理主任的NOID，申请人主张该

措辞符合“ Kellogg措辞 ”要求。该要求源于BALCA一宗名为Matter of Francis Kellogg, 1994-INA-465 (BALCA Feb. 2, 1998) (en banc)的案件，DOL试图将该案的裁决编纂于20 C.F.R. § 656.17(h)(4)(ii)。该法规要求劳工证雇主在申请中，对于雇主已雇用且寻求基于替代要求符合职位资格的非公民，声明“ 任何适当的教育、培训或经验组合 ”的可接受性。20 C.F.R. § 656.17(h)(4)(ii)。

申请人主张，在先前的一份申请中，该公司解释称“ [t]he Kellogg language is inapplicable now. ”（Kellogg措辞现已不适用）。申请人声称，在BALCA的Federal Insurance裁决之后，DOL“ 不再要求 ”劳工证申请中包含该措辞。

然而，与申请人的论点相反，Federal Insurance并未取消Kellogg措辞要求。在该案中，BALCA裁定，在申请表未包含该措辞的指定空间且DOL未指导公众如何遵守Kellogg要求的情况下，因遗漏Kellogg措辞而拒绝劳工证申请违反正当程序。Matter of Federal Ins. Co., 2008-PER-00037, supra, at **7-8。尽管该裁决表明DOL可能不再因遗漏Kellogg措辞而继续拒绝劳工证申请，但该法规仍要求劳工证雇主在适用时于其申请中声明Kellogg措辞。20 C.F.R. § 656.17(h)(4)(ii)。该法规适用于申请人的劳工证，因为该公司在提交申请时雇用了受益人，且他寻求基于学士学位和五年经验的替代要求符合该职位资格。See id。因此，与申请人的论点相反，Kellogg措辞仍适用于该公司的劳工证，且Federal Insurance裁决并未使申请人的第一项理由变得无实际意义。申请人未充分解释其就劳工证H.14栏措辞所提出的不同理由。See 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）。不一致的解释使人们对该公司答复的准确性和有效性产生怀疑。Id。

基于上述理由，随附的劳工证未证明该职位需要高级学位专业人士。因此，我们将驳回申请人的合并动议。

IV. 结论

申请人未证明受益人符合所提供职位或所请求移民签证类别的合格经验。此外，随附的劳工证未确立该职位需要高级学位专业人士。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。