AUG092021_01B6203 · EB-3专业人员 · 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：17141360 日期：2021年8月9日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，专业人员的移民申请

申请人是一家商业清洁服务企业，寻求聘用受益人担任健康、安全和卫生工程师。申请人根据第三优先移民类别为受益人申请专业分类。移民和国籍法（该法）第203(b)(3)(A)(ii)条，8 U.S.C. § 1153(b)(3)(A)(ii)。这一基于就业的“ EB-3 ”移民分类允许美国雇主担保拥有学士学位的专业人员获得合法永久居民身份。

内布拉斯加服务中心审理主任最初批准了该申请，但随后基于多项理由撤销了批准。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和补充文件，并主张其已克服撤销理由。AAO对本案问题进行重新审查（de novo）。参见Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。

经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将案件发回重审以进一步审议并作出新决定。在本程序中，申请人有责任以优势证据标准证明其符合所请求福利的资格。参见该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。

I. 法律

A. 基于就业的移民申请程序

基于就业的移民通常遵循三步程序。首先，雇主从美国劳工部（DOL）获得批准的劳工证（ETA表格9089）。参见该法第212(a)(5)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)。通过批准劳工证，DOL证明没有足够的美国工人能够、愿意、合格且可胜任所提供职位，并且在该职位上雇用外国国民不会对同类就业的美国工人的工资和工作条件产生不利影响。参见该法第212(a)(5)(A)(i)(I)-(II)条。其次，雇主向美国公民及移民服务局（USCIS）提交移民签证申请（表格I-140）。参见该法第204条，8 U.S.C. § 1154。第三，如果USCIS

批准该申请，外国国民可以在美国境外申请移民签证，或者如果符合资格，在美国境内调整身份。参见该法第245条，8 U.S.C. § 1255。

该法第205条，8 U.S.C. § 1155，规定国土安全部部长可以“基于良好和充分理由，撤销任何申请的批准。”根据法规，该撤销权被授予任何有权批准移民签证申请的USCIS官员，“当撤销的必要性引起[USCIS]注意时。”8 C.F.R. § 205.2(a)。USCIS必须在进行书面撤销通知之前，向申请人发出其意图撤销先前申请批准的通知以及提交反对证据的机会。参见8 C.F.R. § 205.2(b)和(c)。撤销意向通知（NOIR）“只有在存在‘良好和充分理由’且该通知不仅包括拟采取行动所依据事实的具体陈述，还包括支持性证据时，才属适当发出。”Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 451 (BIA 1987)。根据Matter of Estime，“在确定何为发出撤销意向通知的‘良好和充分理由’时，我们询问在通知发出时的记录证据，如果未经解释和反驳，是否本会基于申请人未能履行其举证责任而支持否决。”同上。

B. 专业分类

8 C.F.R. § 204.5(l)(2)的法规将“专业人员”定义如下：

专业人员指至少持有美国学士学位或外国同等学位且属于专业领域成员的合格外国人。

专业人员的申请通常必须附有有效的个人劳工证。参见8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(i)。该法规规定，要符合专业分类资格，劳工证中的职位提供部分必须证明该职位至少要求学士学位。同上。

法规进一步规定，专业人员的申请必须附有证据证明该外国人持有美国学士学位或外国同等学位、该外国人属于专业领域成员，以及该职业的入门要求至少为学士学位。参见8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(C)。

II. 分析

本申请于2016年8月26日提交，附有于2015年7月24日向DOL提交并于2016年4月认证的劳工证。在劳工证第H部分中，所提供职位——健康、安全和卫生工程师（HSS工程师）——的工作职责在第11栏中列明如下：

• 检查并评估工作区域的环境、设备、材料和流程，以确保符合政府健康、安全和卫生法规及行业标准。

• 维护公司的伤害和疾病预防计划、OSHA、急救、CPR及其他安全、健康和卫生相关主题，并培训员工遵守这些计划。
• 审查所有工作危害分析。
• 与人力资源部门协调工伤赔偿索赔，并为受伤员工提供最佳护理机会，以便尽快重返工作岗位。
• 与相关部门和人力资源部门合作，对客户关于所有事件和未遂事件的投诉进行调查。
• 确保遵守安全计划，以便在所有OSHA地方和州法规的规定范围内为员工提供安全清洁的工作场所。
• 在客户设施进行随机巡查，以目视识别任何人员和/或健康、安全、卫生问题或隐患。
• 审查并维护公司每位员工相关的所有安全、健康、卫生培训检查表和入职材料。确保所有人员完成所需的健康、安全和卫生培训。

HSS工程师职位的教育、培训和经验要求在第H部分中列明如下：

4. 教育： 最低要求水平： 学士学位
4-B. 专业领域： 工业工程或
环境工程
5. 该职位是否需要培训？ 否
6. 是否需要所提供职位的经验？ 否
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经验？ 否
14. 特定技能或其他要求：

工业工程或环境工程的学士学位或外国同等学位。
需要出差前往客户设施进行随机巡查并观察工人表现。

劳工证第J部分表明，受益人与该工作机会相关的最高教育水平为环境工程学士学位，于2002年完成于波兰的[已隐去]大学。作为该教育证书的证据，申请人提交了受益人成绩单的副本及英文翻译，以及Silvergate Evaluations Inc.的学术评估，声称受益人的波兰学位相当于美国的环境和水资源工程学士学位。

该申请于2016年9月2日首次获批，记录表明受益人于2016年11月16日开始在申请人处担任所提供职位的HSS工程师。

然而，2020年4月，审理主任签发了一份撤销意向通知（NOIR），拟撤销该批准。在NOIR的开头，审理主任指出，问题在于受益人是否“具备从事预期职位所需的教育和技能”，原因是“关于[其]学位以及其履行工作职责的能力存在相互矛盾的信息”。审理主任提及受益人的I-485（身份调整）面谈以及users对申请人经营场所的实地查访，这些似乎表明受益人并未从事HSS工程工作，且劳工证中的职位描述及其所需教育水平存在虚假陈述。具体而言，审理主任援引了一份文件（日期为2019年1月14日），该文件由受益人在其I-485面谈后提交给users，其中列明了其目前在申请人处担任HSS工程师的工作职责以及每项职责所占时间百分比。1 据审理主任称，仅有43.75%的工作职责与HSS工程相关，其余则与其此前作为兼职簿记员和清洁主管为申请人履行的任务相关。审理主任指出，受益人在其I-485面谈中，对其表面上作为HSS工程师履行的具体职责表现出缺乏了解，承认履行了与其先前簿记和主管职位相关的某些职责，并表示其职责在未来不会改变。此外，审理主任援引受益人在其I-485面谈中的证词，即她成为HSS工程师后接手的工程相关职责此前由申请人的总裁履行，而该总裁没有工程背景。审理主任还援引了users实地查访期间对申请人总裁的单独面谈，据称该面谈显示其对所提供职位了解不足，并促使其承认该职位不要求学士学位。最后，审理主任指出受益人的大学成绩单存在不规范之处（NOIR中未具体指明），这使人质疑其是否具备担任专业工程师职位所需的教育资质。

针对NOIR，申请人提交了两份补充文件——包括一份受益人来自“I IUniversity of Technology”的文凭英文副本，以及一封来自环境与能源工程学院院长办公室致受益人的电子邮件通信（波兰文并附英文翻译），以支持其关于受益人于1992年10月8日获得环境工程领域学士水平文凭的主张。关于受益人的工作职责，申请人提交了其总裁和受益人的经公证的声明，并讨论了2019年1月的文件，该文件列明了受益人自2016年11月担任HSS工程师以来据称履行的10项职责，其中多数与劳工证中列明的职位职责相符，但有些则不符。据申请人称，受益人于2019年1月正处于向HSS工程师过渡的阶段，并继续履行其先前作为办公室和行政支持工作人员一线主管职位的某些职责。最重要的是，申请人主张，审理主任错误地将一项主要职责“前往服务客户处出差”排除在其工程相关职责之外，该职责占受益人工作时间的17.5%。因此，申请人主张，在其就业过渡阶段，受益人远超60%的时间

1 该文件还列明了受益人自2011年9月至2016年9月期间在申请人处担任的五个先前兼职职位，分别为簿记、会计和审计文员以及办公室和行政支持工作人员一线主管，并附有每项工作中履行的职责。

用于履行符合劳工证中列明职位职责的工程相关工作。申请人虽承认其总裁没有工程学位，但主张其总裁在处理其业务的健康、安全和卫生事务方面拥有超过35年的经验，但鉴于业务扩展和更高的监管标准，现在需要一名具有工程学位的雇员。

在撤销申请批准的裁决中，审理主任首先处理了受益人2019年列明其作为HSS工程师工作职责的文件。审理主任重申了NOIR中的意见，即受益人仅有43.75%的工作时间与HSS工程师职位劳工证中列明的职位职责相关，而其他职责与所提供职位无关，且“ 最接近于她作为簿记员和一线清洁主管所履行的任务 ”。审理主任认定2019年文件中的三项具体职责（占受益人工作时间的50%）与HSS工程职位无关，包括：

- 与客户联系以确保遵守质量标准。与员工讨论工作绩效问题以确定原因和问题 [12.5%]。
- 监督办公室和行政工作人员的工作。录入并发送发票，处理所有财务交易和记录保存 [20%]。
- 前往服务客户处出差 [17.5%]。

审理主任注意到申请人关于受益人履行上述职责是因为她正从先前工作过渡到所提供职位的主张，但指出劳工证的职位提供部分并未反映此类主张。审理主任重申了NOIR中的意见，即受益人在2019年1月的I-485面谈中，对其表面上作为HSS工程师履行的具体职责普遍缺乏了解，承认履行了与HSS工程无关的某些职责，并表示其职责在未来不会改变。审理主任还重申了NOIR中的内容，即对申请人总裁的单独面谈显示其对所提供职位了解不足，并表示该职位不要求学士学位。审理主任的结论是，受益人目前履行的工作不要求工业或环境工程学士学位，且为HSS工程师提交劳工证和I-140申请是保留受益人作为簿记员和一线清洁主管服务的借口。

关于受益人的教育资质，审理主任称“ 成绩单显示一些不一致之处 ”。举例而言，审理主任指出课程列在“ 1997/98学年夏季学期 ”两个不同标题下，并表示申请人未针对NOIR提交任何新证据以解决这一不一致之处。审理主任未处理受益人来自 University of Technology的文凭英文副本或针对NOIR提交的院长办公室电子邮件通信。审理主任也未指出成绩单中的任何其他不一致之处。

总之，审理主任称申请人“ 未能证明[受]益人具备履行工作职责的能力，也未解决其学业记录中的不一致之处。 ”

在上诉中，申请人主张审理主任的撤销裁决忽略了受益人和申请人总裁针对NOIR提交的经公证的声明中所提供的解释，以及针对NOIR提交的补充证据。例如，申请人主张审理主任未考虑其总裁的声明，该声明否认他曾向USCIS官员表示所提供职位不要求学士学位。作为另一个例子，申请人指出审理主任未考虑申请人的主张，即2019年1月文件中列明占受益人工作时间17.5%的“ 前往服务客户处出差 ”这一工作职责与其作为HSS工程师的工作密切相关，因为此类前往客户现场的出差目的是识别人员和/或健康、安全和卫生问题。申请人还指出针对NOIR提交的来自I IUniversity of Technology的文件作为受益人学位真实性的证据，审理主任在撤销裁决中同样未予处理。作为受益人来自该大学资质的进一步证据，申请人提交了一份来自Politechnikij I的证书，日期为2021年2月4日，证明受益人于1997年10月1日至2002年10月8日期间完成了环境工程学习项目，专攻水工程和水资源管理，并被授予Inzynier（工程师）专业职称，相当于工程学士学位。该证书列明了受益人的九个学期学习，并更正了第四学期，将结束第二年学习的夏季学期确定为“ 1998/1999学年，第4学期于1999年11月12日完成 ”（在先前提交的成绩单中被错误地标识为1997-1998学年）。

经过对记录的全面审查，我们得出结论，审理主任的裁决在若干方面存在缺陷，需要发回重审。

关于受益人的教育背景，审理主任未处理为回应NOIR而提交的两份文件，该两份文件用以证明受益人在环境工程领域取得了学士学位层次的学位。因此，审理主任关于申请人“ 未解决[受益人]学业记录中的不一致之处 ”的认定是不正确的，因为审理主任未考虑所有可获得的证据（现已在支持上诉时提交的补充文件予以补强）。由于审理主任未正确认定受益人是否取得了相当于美国环境工程学士学位的外国学位，受益人是否具备满足劳工证最低教育要求及符合专业职业分类所需资质的问题仍悬而未决。发回重审时，必须基于案卷中的全部证据对该问题作出裁定。

审理主任基于受益人在2019年1月14日文件中列出的工作职责对HSS工程师职位所作的分析也存在问题。如该文件所列，受益人的职责及每项职责所占时间比例如下：

• 检查并评估工作区域的环境、设备、材料和流程，以确保符合政府健康、安全和卫生法规及行业标准。（7.5%）

• 维护公司的伤害与疾病预防计划、OSHA、急救、CPR及其他安全、健康与卫生相关主题，并培训员工遵守这些计划。（6.25%）
• 审查所有工作危害分析。（5%）
• 确保遵守安全计划，以在OSHA地方和州所有法规范围内为员工提供安全清洁的工作场所。（6.25%）
• 在客户设施进行随机巡查，以目视识别任何人员和/或健康、安全、卫生问题或隐患。（8.75%）
• 培训或指导员工工作职责，并安排提供培训。（6.25%）
• 审查并维护公司每位工人相关的所有安全、健康、卫生培训检查表和入职材料。确保所有人员完成所需的健康、安全和卫生培训。（10%）
• 与客户联系以确保遵守质量标准。与员工讨论工作表现问题，以查明原因和问题并努力解决问题。（12.5%）
• 监督办公室和行政工作人员的工作。录入并发送发票，处理所有财务交易和记录保存。（20%）
• 前往服务账户所在地。（17.5%）

根据审理主任的意见，前五项职责和第七项职责合计占受益人工作时间的43.75%，是唯一“与她的劳工证HHS工程师职位描述勉强相关”的职责，而其他四项职责“不相关，且最接近她作为簿记员和一线清洁主管所履行的任务”。对其他四项工作职责的这一评估，就2019年1月文件所列第六项和第九项职责而言是正确的，因为“培训或指导员工工作职责并安排提供培训”和“监督办公室和行政工作人员的工作”明确列在受益人在申请人处先前职位所履行的工作职责之中。然而，审理主任的评估就2019年1月文件所列第十项工作职责——前往服务账户所在地——而言似乎不正确，因为该职责在劳工证H.14部分被确定为HSS工程师职位的“其他要求”（在客户设施“进行随机巡查并观察工人表现”），且未列在受益人在申请人处任何先前职位的职责中。加上受益人在该职责上花费的17.5%时间，将使HSS工程师相关职责所占时间总比例升至61.25%。我们也不认为审理主任对2019年1月文件中第八项工作职责的评估是正确的，因为“与客户联系以确保遵守质量标准”似乎与受益人的HSS工程师职责相关。

审理主任提到受益人2019年1月的I-485面谈，称其表明受益人对工作职责中列出的与OSHA标准相关的具体项目缺乏了解，此前的NOIR还提到受益人对申请人的CPR计划及其伤害与疾病预防计划了解不足。然而我们注意到，这三项内容仅出现在受益人2019年1月文件所列第二项和第四项工作职责中，合计仅占其工作时间的12.5%。鉴于审理主任重点关注HSS工程师所列工作职责所占工作时间比例，却几乎未解释为何

这一特定职责领域相对于其他工作职责，在认定受益人是否实际履行HSS工程师职位职责时如此重要。2

上述分析缺陷削弱了审理主任在撤销决定第3页（顶部）所作的认定，即受益人“ 无法履行 ”HSS工程师职位的“ 职责 ”，且该职位“ 不要求工业工程或环境工程学士学位 ”。发回重审时，审理主任可结合本决定中的讨论及整体案卷，审查并重新考虑这些问题。

III. 结论

基于上述理由，我们将本案发回审理主任，审理主任可依照8 C.F.R. § 205.2(b)和(c)及Matter of Estime的要求发出新的NOIR。在申请人回应NOIR后，或回应期限届满后，审理主任应作出新的决定。

命令：审理主任的决定予以撤回。本案发回进一步考虑，并作出与上述分析一致的新决定。

2 受益人在其I-485合法永久居民申请获批前无须完整履行所提供职位的职责，但申请人必须自申请提交之时起有意雇用受益人担任所提供职位。见8 C.F.R. § 204.5(c)。