DEC142020_02B6203 · EB-3其他劳工 · 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

案卷编号：12088782 日期：2020年12月14日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一家珠宝企业，寻求雇用受益人担任珠宝镶嵌工。申请人请求将受益人归类为第三优先移民类别下的“ 其他工人 ”。《移民与国籍法》（该法）第203(b)(3)(A)(iii)条，8 U.S.C. § 1153(b)(3)(A)(iii)。这一基于就业的“ EB-3 ”移民类别允许美国雇主为能够从事不需要两年以上培训或经验且不属于临时性或季节性性质的非技术劳动的外国人担保合法永久居民身份。

该申请最初获得批准，但内布拉斯加服务中心审理主任随后撤销了该批准。审理主任认定，记录中的证据未能证明受益人具备满足劳工证最低要求所需的经验。审理主任还认定劳工证申请中存在欺诈或对重要事实的故意虚假陈述，因此使该劳工证无效。1

在上诉中，申请人主张记录中的文件足以证明受益人具备满足劳工证条款并符合其他工人类别资格所需的经验，且审理主任关于劳工证申请中存在欺诈或对重要事实的故意虚假陈述的认定缺乏分析依据。

经重新审查，我们将撤回审理主任的决定。我们将发回重审，以进一步审议并作出新决定。

一、法律

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）。见该法第212(a)(5)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)。通过批准劳工证，劳工部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，且雇用外国人在该职位上不会对同样就业的美国工人的工资和

1 20 C.F.R. § 656.30(d)的规定指出，USCIS可基于涉及劳工证申请的欺诈或对重要事实的故意虚假陈述的认定而使劳工证无效。

工作条件产生不利影响。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）。见该法第204条，8 U.S.C. § 1154。第三，如果USCIS批准该申请，外国人可在美国境外申请移民签证，或在符合条件的情况下在美国境内调整身份。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“ 基于正当和充分理由，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)。在发出书面撤销通知之前，USCIS必须向申请人发出撤销先前申请批准意向的通知，并给予其提交反对证据的机会。见8 C.F.R. § 205.2(b)和(c)。撤销意向通知（NOIR）“ 只有在存在‘ 正当和充分理由 ’且该通知不仅包含对拟采取行动所依据事实的具体陈述，还包含支持性证据时，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‘ 正当和充分理由 ’时，我们询问在通知发出时的记录证据，若未经解释和反驳，是否本会基于申请人未能履行其举证责任而支持否决。 ”Id.

二、分析

如前所述，申请人请求将受益人归类为“ 其他工人 ”。8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(D)的规定指出：

如果申请是针对非技术（其他）工人，则必须附有证据证明外国人满足劳工证的任何教育、培训和经验及其他要求。

所有要求必须在申请的优先日期前满足，2 本案中该日期为2015年9月21日。见Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 159 (代理区域专员 1977)。

在本案中，劳工证H部分（职位机会信息）对珠宝镶嵌工职位的要求规定如下：

4. 教育： 最低要求水平： 无
5. 该职位是否需要培训？ 否
6. 是否需要所提供职位的经验？ 是
6-A. 多长时间？ 12个月
8. 是否接受教育
和经验的替代组合？ 否
10. 是否接受替代职业的经验？ 否
14. 特定技能或其他要求： 无

2 基于就业的移民申请的优先日期是基础劳工证提交给劳工部的日期。见8 C.F.R. § 204.5(d)。

因此，劳工证要求受益人在优先日期2015年9月21日之前至少具有12个月的珠宝镶嵌工经验。在劳工证的J和K部分，受益人声称她通过在乌克兰由_____ ___雇用的珠宝镶嵌工工作满足了这一要求，该工作分为2010年3月至2013年8月之间的四个不同时段。I-140申请于2016年11月提交，附有初始证据，其中包括一封带有_____ ~ __.,,.....和l I共同签名的信函，信头为l I，日期为2015年8月10日，声明受益人每周工作30小时担任珠宝镶嵌工，分为四个独立时间段——从2010年3月9日至2010年6月5日；从2010年9月29日至2011年5月14日；从2011年9月25日至2012年4月29日；以及从2012年10月13日至2013年8月30日——总计约28个月。I-140申请于2016年11月18日获得批准。

然而，2019年4月，审理主任向申请人发送了一份NOIR，要求申请人“ 提交额外证据以支持[受]益人按ETA-9089劳工证申请所要求的经验要求。 ”审理主任建议申请人提交“ 相当于工资单的外国文件、2010-2013年的W-2表格、绩效评估或其他佐证所声称工作经验的证据。 ”审理主任表示，当前记录未能证明受益人满足劳工证的最低经验要求。
针对NOIR，申请人提交了一份来自乌克兰l I珠宝店记账员的声明，日期为2019年5月6日，声明受益人在大学学习期间在该店兼职工作，且以现金支付报酬。申请人还提交了珠宝店向受益人出具的月度“ 现金支付声明 ”副本。

2020年3月20日，审理主任撤销了申请的批准。在其决定中，审理主任认可了针对NOIR提交的材料，但表示这些材料不符合NOIR中要求的文件类型，并认定记录仍然“ 缺乏可验证的文件 ”以证明受益人在l I的I !珠宝店担任珠宝镶嵌工。审理主任得出结论，证据未能证明受益人满足劳工证的最低经验要求以符合所提供职位的资格。审理主任还表示，“ 由于在本劳工证申请中发现了欺诈或对重要事实的故意虚假陈述，所提交的劳工证特此无效。 ”

在上诉中，申请人主张其已提交的关于受益人在I I的I I珠宝店所称就业的证据已超过8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的监管要求，该条款在相关部分规定，“ 与合格经验有关的证据……应采用当前或前雇主信函的形式……并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对受益人履行职责的具体描述…… ”以及8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(A)，该条款对包括“ 其他工人 ”在内的特定签证类别规定了相同的实质性要求。申请人叙述称，其在初始证据中提供了据称符合上述要求的信函，并在对NOIR的回应中提供了额外文件。审理主任表示，申请人的额外证据——包括记账员的信函和“ 现金支付声明 ”——不属于NOIR中确定的特定证据类别之一。审理主任称

证据“无法核实的文件”，这可能属实，但没有解释为什么需要额外的可核实文件，考虑到申请人已在初始证据中提交了一封来自所称雇主的信函，该信函似乎符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)和8 C.F.R. § 204.5(1)(3)(ii)(A)的所有实质性要求。

简言之，审理主任在撤销决定中，以及在此前的NOIR中，均未解释为何申请人的初始证据不再足以证明批准该申请是正当的，并需要撤销。审理主任在NOIR中未指出任何撤销申请批准的“良好且充分的理由”，未提供拟撤销所依据的事实，也未指明任何支持撤销的证据。由于缺乏所有这些实质性要素，该NOIR未达到Matter of Estime案所设定的标准。因此，我们将撤回撤销决定，并将本案发回重审给审理主任，以便依照Matter of Estime案重新签发一份NOIR，其中载明撤销的“良好且充分的理由”、“拟采取行动所依据的事实”以及“支持性证据”。

我们还将撤回审理主任关于劳工证申请中存在欺诈或对重大事实故意虚假陈述的认定，以及审理主任对劳工证的无效认定。欺诈的认定要求确定外籍人士对重大事实作出了虚假陈述，且明知其虚假并具有欺骗移民官员的意图。该虚假陈述还必须被该官员相信并据以行事。参见Matter of G-G-, 7 I&N Dec. 161 (BIA 1956)。虚假陈述是与真实事实不符的断言或表述。移民官员要认定存在故意且重大的事实虚假陈述，必须确定：(1) 申请人或受益人对美国政府授权官员作出了虚假陈述；(2) 该虚假陈述是故意作出的；以及 (3) 被虚假陈述的事实是重大的。参见Matter of M-, 6 I&N Dec. 149 (BIA 1954)；Matter of Kai Hing Hui, 15 I&N Dec. 288, 289 (BIA 1975)。“故意”一词意味着明知且有意，区别于意外、疏忽或诚实地相信事实并非如此。参见Matter of Healy and Goodchild, 17 I&N Dec. 22, 28 (BIA 1979)。“重大”虚假陈述是指“倾向于阻断与外籍人士资格相关的调查线索”的陈述。Matter of Ng, 17 I&N Dec. 536, 537 (BIA 1980)。

审理主任的NOIR甚至未提及欺诈或故意虚假陈述这一主题。在撤销决定中，审理主任认定劳工证申请中存在欺诈或对重大事实的故意虚假陈述，但未指明具体是哪一项，也未按照上述判例法中所讨论的因素对任何一项进行分析。

如果审理主任希望在发回重审后继续处理此事，他应在重新签发的NOIR中提供任何所称欺诈或虚假陈述的依据通知，给予申请人以支持性证据反驳任何不利信息的机会，并在确定是否有理由认定存在欺诈或对重大事实的故意虚假陈述时，采用上述判例法中所讨论的因素。此外，在重新签发任何NOIR之后，审理主任应考虑申请人的答复，并评估任何提交证据的质量和充分性，以确定经验要求是否已得到确立。

III. 结论

基于上述理由，我们将本案发回重审给审理主任进一步审议。任何新NOIR的内容以及对申请人提交的任何证据的审议，均应符合8 C.F.R. § 205.2(b)和(c)以及Matter of Estime案的要求。审理主任随后应作出新的决定。

命令：审理主任的决定被撤回。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。