FEB102017_01B6203 · 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。

(b)(6)

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

关于 C-C-, INC. 案 日期：2017年2月10日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一家洗车企业，1 寻求雇用受益人为洗车经理。申请人请求将受益人归类为第三优先移民分类下的非技术工人。见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(3)(A)(iii) 条，8 U.S.C. § 1152(b)(3)(A)(iii)。该就业类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，以从事要求少于 2 年培训或经验的职位。,_

内布拉斯加服务中心审理主任撤销了签证申请的批准，认定申请人在劳工证上故意虚假陈述其与受益人的关系。基于同一理由，审理主任使劳工证无效。

此事现因上诉由本办公室审理。申请人主张审理主任没有良好和充分的理由撤销申请的批准。

经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

就业类移民通常是一个三步流程。首先，雇主必须从美国劳工部（DOL）获得批准的 ETA 表格 9089，永久就业劳工证申请（劳工证）。见本法第 212(a)(5)(A)(i) 条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。其次，雇主可以向美国公民及移民服务局（USCIS）提交移民签证申请。见本法第 204 条，8 U.S.C. § 1154。最后，如果 USCIS 批准移民签证申请，外国国民必须申请

1 在任何未来程序中，申请人必须提交证据证明其在何处经营业务以及受益人将在何处工作。马萨诸塞州州务卿保存的商业记录报告申请人的地址为马萨诸塞州_____，而非签证申请和劳工证上反映的_____地址。此外，马萨诸塞州记录还反映另一家企业_____位于_____地址，直至2012年12月13日，当时该企业似乎已停止运营。请解释这些先前同址企业之间是否存在任何关系，以及_____目前是否在运营。

国外移民签证，或如符合资格，在美国境内调整身份。见本法第 245 条，8 U.S.C. § 1255。

通过批准本案中的劳工证，DOL 证明没有足够的美国工人能够、愿意、合格并可用以从事所提供职位。本法第 212(a)(5)(A)(i)(I) 条。DOL 还证明，雇用外国国民从事该职位不会对类似雇用的国内工人的工资和工作条件产生不利影响。本法第 212(a)(5)(A)(i)(II) 条。

在签证申请程序中，USCIS 确定外国国民是否符合基础劳工证中规定的职位要求以及所请求移民分类的要求。见本法第 204(b) 条（规定如果申请中陈述的事实真实且外国国民符合所请求优先分类的资格，USCIS 必须批准申请）；另见，例如，Tongatapu Woodcraft Haw., Ltd. v. Feldman, 736 F. 2d 1305, 1309 (9th Cir. 1984)；Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1012-13 (D.C. Cir. 1983)（两者均裁定 USCIS 有权作出优先分类决定）。

申请的优先日期是 DOL 接受劳工证进行处理的日期。见 8 C.F.R. § 204.5(d)。申请人必须在优先日期确立时确立批准申请的各项要素，并持续至受益人获得合法永久居民身份。见 8 C.F.R. § § 204.5(g)(2), 103.2(b)(1), (12)；另见 Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 159 (Acting Reg'l Comm'r 1977)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

II. 程序历史和记录证据

申请人提交了表格 I-140，外籍工人移民申请，USCIS 最初批准了签证申请。随后，审理主任向申请人发出了撤销意向通知。该通知告知申请人，受益人在马尼拉申请移民签证时表示，申请人的一名所有者是其姐夫/妹夫。该关系未在劳工证第 C.9. 部分问题中披露，该问题为：“ 雇主是否为外国人拥有所有权权益的封闭持股公司、合伙企业或独资企业，或者所有者、股东、合伙人、公司高管、设立人与外国人之间是否存在家庭关系？ ”审理主任表示，他认定申请人对该问题的否定回答构成对重要事实的故意虚假陈述，这支持撤销申请的批准并使基础劳工证无效。2

在对通知的回应中，申请人主张受益人并非其一名所有者的直系或血亲，并且在提交签证申请时，没有任何指南表明“ 家庭关系 ”包括因婚姻产生的关系，并指出

2 USCIS 记录显示该关系早于2007年提交劳工证。具体而言，2005年申请人的所有者代表受益人的姐妹提交了基于婚姻的 I-130，亲属移民申请。

关于 C-C-, Inc. 案

DOL 直到2014年7月才澄清情况如此。申请人主张，由于其不知道本应对第 C.9. 部分问题作出肯定回答，因此其并未在劳工证中故意虚假陈述受益人与一名所有者之间的关系。为支持其主张，申请人提交了 ETA 表格 9089，永久就业劳工证申请说明的副本；DOL 于2014年7月28日发布的关于家庭关系含义的常见问题解答（FAQ）；以及2015年6月8日受益人姐夫/妹夫的信函，声明他们的关系与其雇用受益人从事所提供职位的决定无关。

在考虑申请人对通知的回应后，审理主任撤销了申请的批准并使基础劳工证无效。申请人随后提起上诉，附有书面论证意见、ETA 表格 9089 说明的第二份副本，以及 DOL 于2014年7月28日发布的 FAQ 的第二份副本。随后，申请人补充了上诉，附有外国劳工证上诉委员会（BALCA）决定的副本。

III. 分析

A. 撤销签证申请的批准

在上诉中，申请人主张审理主任没有良好和充分的理由撤销签证申请的批准。其坚持认为，在没有任何已发布的 DOL 关于家庭关系含义的指南的情况下，其对劳工证第 C.9. 部分问题的否定回答“ 未达到撤销已批准申请所需的程度 ”。

本法第 205 条规定，“ 司法部长[现为国土安全部部长]可随时以其认为良好和充分的理由，撤销其根据第 204 条批准的任何申请。 ”这意味着在先前批准的申请被撤销之前，必须向申请人提供通知。更具体而言，8 C.F.R. § 205.2 规定：

(a) 一般规定。任何获授权根据本法第 204 条批准申请的 [USCIS] 官员，可在向申请人发出通知后，以 § 205.1 规定以外的任何理由撤销该申请的批准，当撤销的必要性引起本 [USCIS] 注意时。

8 C.F.R. § 103.2(b)(16) 进一步要求：

(i) 申请人或请求人不知情的负面信息。如果决定将对申请人或请求人不利，且基于 [USCIS] 考虑的不利信息而申请人或请求人不知情，则应在作出决定前告知其该事实，并提供机会反驳该信息并为其自身利益提交信息，但本节 (b)(16)(ii)、(iii) 和 (iv) 段规定的情况除外。申请人或请求人或其代表提交的任何解释、

关于 C-C-, Inc. 案

反驳或信息应纳入程序记录。

此外，Matter of Arias, 19 I&N Dec. 568 (BIA 1988)；Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987) 规定：

当发出时记录中的证据，如果未予解释和反驳，将因申请人未能履行其举证责任而足以支持拒绝签证申请时，撤销签证申请批准的意向通知即属基于“良好和充分的理由”适当发出。然而，如果撤销意向通知基于无支持的陈述，则签证申请的撤销不能维持。

在此，审理主任发出的撤销意向通知陈述如下：

申请人对ETA Form 9089的C部分第9题回答了“否”……

受益人因其E31职业移民签证申请而在美国驻马尼拉大使馆接受了面谈。在面谈中，受益人承认呈请企业的所有人……是一名亲属，而该关系未在劳工证上披露。该亲属关系必须在劳工证办理过程中向劳工部披露，以便审查是否存在真实善意的工作机会这一问题。由于该主体是……拥有呈请企业50%股份的所有人的姐夫/内弟，因此对ETA Form 9089 C部分第9题回答“否”构成对重要事实的故意虚假陈述。

基于上述，我们认定审理主任的通知已具体告知申请人一项问题，该问题若“未获解释且未获反驳”，本应导致申请被拒，即存在申请人在提交劳工证时未予指明的家庭关系。因此，我们认定该通知系基于充分且正当的理由适当发出，且申请人已收到关于审理主任拟撤销申请批准之意图的充分通知。

在认定通知已适当发出后，我们将审议审理主任对申请批准的撤销。

在上诉中，申请人主张其对劳工证C.9.部分问题的否定回答不构成对重要事实的故意虚假陈述。如前所述，申请人坚持认为受益人并非其某一所有人的直系亲属或血亲，且在其2007年填写劳工证时，并无迹象表明“姻亲”关系要求其作出肯定回答，直到2014年劳工部发布前述FAQ时，其才可能被期望理解家庭关系的含义。因此，申请人主张，其不应因对劳工证C.9.部分问题的否定

回答而受到惩罚。申请人还主张，受益人在马尼拉签证面谈时披露其与某一所有人的关系，证明其对C.9.部分的回答并非意图误导。然而，这些主张不具说服力。

在申请人提交劳工证时，劳工部法规20 C.F.R. § 656.17(l) “ 外籍人士对工作机会的影响和控制 ” 已明确表明，C.9.部分询问背后的意图是通过识别任何可能影响工作可获得性的关系（商业关系或家庭关系），确保工作机会向所有工人开放。 [3] 我们认定，劳工部有意了解血亲以外的家庭关系，这一点从该法规的要求中清晰可见：在审计情况下，雇员不超过10人的雇主须 “ 记录[其]雇员与外籍人士之间的任何家庭关系 ”。我们还注意到，在Matter of Sun mart, 374, 00-INA-93 (BALCA May 15, 2000)中，BALCA认定，若受益人与申请人存在 “ 血亲 ” 关系，可能产生使真实善意工作要约无效的关系，但也指出此种关系可能是 “ 财务上的、通过婚姻的或通过友谊的 ”。因此，我们不接受申请人的主张，即其在2007年提交劳工证时不可能被期望知道劳工证C.9.部分所指的家庭关系涵盖血亲以外形成的家庭关系。

我们还注意到，由于申请人的一名所有人与受益人存在该关系，申请人在提交劳工证时即知道该关系的存在。此外，受益人的姐夫/内弟在2015年6月8日针对撤销意向通知提交的信函中主张，“ 此事在所有时候均已充分披露，包括在

[3] 20 C.F.R. § 656.17法规的相关部分规定：

(l) 外籍人士对工作机会的影响和控制。如果雇主是外籍人士在其中拥有所有权利益的封闭持股公司或合伙企业，或者如果股东、公司高管、发起人或合伙人与外籍人士之间存在家庭关系，或者如果外籍人士是少数雇员之一，则雇主在审计情况下必须能够证明存在真实善意的工作机会，即该工作向所有美国工人开放，并且必须向认证官提供以下支持性文件：
(1) 公司章程、合伙协议、营业执照或类似文件的副本，以证明该商业实体；
(2) 所有公司/企业高管和股东/合伙人名单、其在企业结构中的头衔和职位，以及彼此之间及与外籍受益人之间关系的说明；
(3) 公司/企业/合伙企业的财务历史，包括对商业实体的投资总额以及每位高管、发起人/合伙人和外籍受益人的投资金额；以及
(4) 负责面试和招聘组织内职位申请人的企业官员姓名，以及对涉及劳工证所申请职位的招聘决定拥有控制权或影响力的企业官员姓名。
(5) 如果外籍人士是10名或以下雇员之一，雇主必须记录雇员与外籍人士之间的任何家庭关系。

Matter of C-C-, Inc.

领事面谈 ”，表明申请人与其受益人的关系在提交劳工证时即为申请人所知。

基于上述理由，我们认定，在提交劳工证时，申请人知道受益人是其一名所有人的姐夫/内弟，且其被要求对劳工证C.9.部分的问题回答 “ 是 ” 。因此，我们认定申请人对C.9.部分问题回答 “ 否 ”，从而在劳工证办理过程中向劳工部隐瞒了受益人与申请人一名所有人之间的家庭关系，构成对重要事实的故意虚假陈述。参见Matter of Silver Dragon Chinese Restaurant, 19 I&N Dec. 401 (Comm'r 1986)。

该法第212(a)(6)(C)条，8 U.S.C. § 1182(a)(6)(C)，相关部分规定：

(i) 一般规定。任何外籍人士，通过欺诈或故意虚假陈述重要事实，寻求获得（或已寻求获得或已获得）签证、其他文件或进入美国的许可，或本章规定的其他利益，均不可入境。

司法部长认定，与签证或其他文件申请相关，或与进入美国相关的虚假陈述，若满足以下任一情形即为重要：该外籍人士依真实事实不可入境，或该虚假陈述倾向于切断与申请人资格相关且本可能适当认定其不可入境的调查线索。Matter of S & B-C, 9 I&N Dec. 436, 447 (A.G. 1961)。在此，申请人对C.9.部分问题勾选 “ 否 ”，切断了关于工作要约真实善意性质的潜在调查线索，该问题直接关系到申请人是否意图按该法第204(a)(1)(F)条要求雇用受益人，因此也关系到受益人是否有资格获得所寻求的利益。参见S & B-C, 9 I&N Dec. at 447。

在认定申请人对劳工证C.9.部分问题的否定回答构成该法第212(a)(6)(C)条规定的对重要事实的故意虚假陈述后，我们还认定该劳工证应根据20 C.F.R. § 656.30(d)法规予以失效，该法规规定：

(d) 劳工证的失效。签发后，劳工证可由ETA使用第656.32节所述程序予以撤销。此外，签发后，劳工证在DHS或国务院领事依据该等机构程序或经法院认定涉及劳工证申请的欺诈或对重要事实的故意虚假陈述后，可予以失效。若此类欺诈或故意虚假陈述的证据为认证官或外国劳工认证处处长所知悉，认证官或外国劳工认证处处长（视情况而定）应书面通知DHS或国务院，

（视情况而定）。通知副本必须送交劳工部监察长办公室的地区或全国办公室（视情况而定）。

因此，我们将维持审理主任对签证申请批准的撤销及其对 underlying 劳工证的失效认定。

此外，我们还认定记录并未证明在签证申请获批时，本案中提供的工作岗位是一个真实的工作机会。工作机会必须存在，明确向美国工人开放，并以与提供给受益人的工资、条款和条件同样优惠的条件提供给美国工人。20 C.F.R. § § 656.3；656.10(c)(8)；656.17(±)(3), (5)。参见 Silver Dragon, 19 I&N Dec. at 405（引用劳工部咨询意见称“ 要求工作机会真实澄清了必须存在真正的空缺，而非自雇的功能等同物 ”）。根据 20 C.F.R. § § 656.10(c)(8), 656.3，申请人在被要求时有责任证明存在有效的雇佣关系，并且美国工人可获得真实的工作机会。参见 Matter of Amger Corp., 87-INA-545 (BALCA 1987)。使真实工作机会无效的关系可能产生于受益人与申请人有“ 血缘 ”关系，也可能“ 是财务上的、通过婚姻或通过友谊 ”。参见 Sunmart 374, 00-INA-93。当受益人与申请人存在家庭关系时，推定工作机会不真实。

在上诉中，申请人提交了一份最近发布的 BALCA 决定，Matter of Tyrrell Limited, 2012-PER-01920 (Oct. 21, 2016)，其中 BALCA 推翻了劳工证申请的否决，该否决中劳工部认定雇主与外籍工人之间的家庭关系证明所提供职位不是真实的工作机会。申请人主张，当记录证据与本决定累积考虑时，未确立充分和足够的撤销理由。

然而，Tyrrell Limited 中的事实与本案不同。与申请人不同，Tyrrell Limited 中的雇主对劳工证 C.9. 部分的问题回答了“ 是 ”，并在随后的审计中向劳工部提交了其招聘材料以供审查。然而，在此，由于申请人在 C.9. 部分的否定回答，劳工部没有机会审计劳工证。因此，劳工部没有机会评估申请人与受益人之间家庭关系的性质，或审查申请人的招聘过程。因此，BALCA 据以认定 Tyrrell Limited 中雇主“ 善意 ”进行了该工作机会招聘的材料在记录中找不到。因此，虽然我们注意到 BALCA 对 Tyrrell Limited 中工作机会的考虑，但根据 Modular Container Systems, Inc., 1989-INA-228 (BALCA July 16, 1991) (en banc) 中引入的总体情况测试，本案记录确实确立了真实工作邀请的存在。4

4 在 Modular Container Systems, Inc. 中，BALCA 确定了在确定工作机会是否真实（即明确向美国工人开放）时应考虑的因素，包括劳工证受益人是否：能够控制或影响有关寻求劳工证的工作的招聘决定；与公司董事、高级职员或雇员有亲属关系；是公司的注册人或创始人；拥有所有权权益

(b)(6)

Matter of C-C-, Inc.

在本案中，申请人在向劳工部提交劳工证时隐瞒了受益人与其中一位所有者之间的家庭关系，且记录中无证据表明，尽管存在该关系，其仍善意地为该工作机会进行了招聘。因此，申请人未能推翻关于所提供洗车经理职位在签证申请获批时不是真实工作机会的推定。据此，我们认定签证申请被错误批准，且其批准也因这一理由而可被撤销。在 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 (BIA 1988) 中，移民上诉委员会（委员会）认为，意识到申请被错误批准可能“本身”构成撤销该批准的良好和充分理由，“前提是……修订后的意见得到记录支持”。

B. 受益人资格

尽管审理主任在撤销申请人批准时未涉及，我们还认定记录证据并未证明受益人符合所提供职位的资格。因此，即使申请人克服了上述撤销理由，申请仍会因这一理由而无法获批。

申请人必须证明受益人在申请的优先日期前具备随附劳工证上所述的全部教育、培训或经验。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；另见 Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 159 (Acting Reg'l Comm'r 1977)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

在本案中，劳工证的工作邀请部分 H. 要求受益人具备所提供洗车经理职位或其他管理职业的 36 个月经验。在劳工证的 K. 部分，受益人声称了以下符合条件的工作经历：

- 餐厅经理，[已隐去]，全职从 1999 年 3 月 2 日至 2002 年 1 月 10 日；以及
- 餐厅经理，[已隐去]，全职从 1997 年 8 月 16 日至 1999 年 3 月 4 日。

8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的规定如下关于证明就业经验所需的证据：

在公司中；参与公司管理；在董事会中；是少数员工之一；具备与申请中所述专业或特殊工作职责和要求相同的资格；并且由于其普遍存在和个人特质而与担保雇主不可分离，以至于雇主不太可能在没有该外籍人士的情况下继续运营。

(b)(6)

Matter of C-C-, Inc.

[E]与符合条件经验或培训有关的证据应采用当前或前雇主或培训师的信函形式，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及外籍人士所履行职责或所接受培训的具体描述。如果此类证据无法获得，将考虑与外籍人士经验或培训有关的其他文件。

为证明受益人具备所需的 36 个月管理经验，申请人提交了以下材料：1990 年 11 月 3 日来自[已隐去]餐厅餐饮经理的声明，其中报告受益人过去一年受雇为值班主管；1996 年 7 月 18 日由[已隐去]人力资源总监签署的证书，其中称受益人受雇为其在[已隐去]的餐厅经理；1999 年 3 月 4 日来自[已隐去]区域总经理的信函，确认受益人自 1997 年 8 月 16 日至 1999 年 3 月 4 日在其[已隐去]受雇为其餐厅经理；2002 年 1 月 10 日来自[已隐去]总经理的声明，其中报告受益人自 1999 年 3 月 2 日至 2002 年 1 月 10 日在其意大利餐厅[已隐去]担任经理；以及 1999 年 3 月 2 日向受益人发出的工作邀请，由[已隐去]总经理签署，向受益人提供[已隐去]经理职位，其中反映该餐厅位于[已隐去]

然而，上述经验信函并未证明受益人具备劳工证所要求的 36 个月管理经验。尽管我们注意到由[已隐去]总经理和[已隐去]总经理签署的声明支持受益人在劳工证上声称的就业，但两者均未提供 8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 规定所要求的对其所履行职责的“ 具体描述 ”。申请人提交的其他信函/声明也未提供受益人职责的描述。此外，它们提及受益人未在劳工证中声称的就业，使其在本案中的证据价值有限。委员会在 Matter of Leung, 16 I&N Dec. 2530 (BIA 1976) 的附带意见中指出，如果受益人的就业经验未经劳工部在劳工证上认证，则有关受益人就业的证据和主张事实的可信度会降低。

因此，由于记录未证明受益人在本案中具备符合资格的经验，我们认定 USCIS 于 2008 年 4 月 16 日批准签证申请存在错误。在 Ho, 19 I&N Dec. at 582 中，委员会认为，意识到申请被错误批准可能“ 本身 ”构成撤销该批准的良好和充分理由，“ 前提是……修订后的意见得到记录支持 ”。同上。据此，申请的批准也将基于这一理由而被撤销。

IV. 结论

我们认定，依据该法第212(a)(6)(C)(i)条，申请人在此事项中故意虚假陈述了一项重要事实。因此，我们将维持审理主任撤销该签证申请批准的决定及其对 underlying labor certification 的无效认定。我们还认定，记录不能

Matter of C-C-, Inc.

证明所提供职位在USCIS批准时是真实的（bona fide）就业机会，或受益人具备劳工证所要求的就业经验。

在签证程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。在此，该责任未获满足。

裁定：上诉被驳回。

Matter of C-C-, Inc., ID# 96450 (AAO Feb. 10, 2017)