FEB212025_01B6203 · EB-3其他劳工 · 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

案卷编号：34814976 日期：2025年2月21日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（其他工人）

申请人是一家快餐店经营者，寻求雇用受益人为“ 店员 ”。该公司请求将其归类为就业类第三优先（EB-3）移民签证类别下的“ 其他工人 ”。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(3)(A)(iii)条，8 U.S.C. § 1153(b)(3)(A)(iii)。企业可在该类别下担保外籍人士获得美国永久居留权，以从事要求少于两年培训或经验的工作。见 8 C.F.R. § 204.5(l)(2)（定义“ 其他工人 ”一词）。

在2021年首次批准该申请后，德克萨斯服务中心主任于2024年撤销了该申请的批准。主任认定她错误地批准了该申请，因为申请人未证明其具有按永久性基础雇用受益人从事所提供工作的必要意图。主任还认定，该公司故意虚假陈述其遵守美国劳工部（DOL）一项禁止该公司收取伴随劳工证申请费用的规定。

在上诉中，申请人主张主任忽视了工作邀请有效性的证据。该公司还主张主任侵犯了其及受益人的宪法正当程序权利，且主任所谓的“ 积极不当行为 ”使该申请的撤销被禁止反言。

在这些撤销程序中，申请人负有以优势证据证明其符合所请求福利资格的责任。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 589 (BIA 1988)。经行使重新审查的上诉审查权，见同上，我们认定支持主任虚假陈述认定的证据不足，且她未解释其认定该公司缺乏雇用受益人从事所提供工作意图的具体理由。因此，我们将撤回主任的决定，并将此事发回，以按照以下分析作出新决定。

一、法律

作为其他工人——即“ 非技术 ”工人——的移民通常遵循三步程序。首先，潜在雇主必须获得DOL认证，证明：没有足够有能力、愿意、合格且可用的美国工人从事所提供的工作；且外籍人士在该职位的永久就业

不会损害从事类似工作的美国工人的工资和工作条件。本法第212(a)(5)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。

其次，雇主必须向美国公民及移民服务局（USCIS）提交经DOL批准的劳工证及移民签证申请。本法第204(a)(l)(F)条，8 U.S.C. § 1154(a)(l)(F)。除其他事项外，USCIS确定外籍受益人是否符合DOL认证职位的要求及所请求的移民签证类别。8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(D)。

最后，如果USCIS批准申请，受益人可在国外申请移民签证，或在符合资格的情况下在美国申请“ 身份调整 ”。见本法第245条，8 U.S.C. § 1255。

但是，在受益人获得永久居留权之前的“ 任何时间 ”，USCIS可因“ 良好且充分的理由 ”撤销申请的批准。本法第205条，8 U.S.C. § 1155。申请的 erroneous 批准可构成撤销的正当理由。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 第590页。

如果签发撤销意向通知（NOIR）时的记录本应导致申请被拒，USCIS可适当签发撤销申请批准的NOIR。Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 451 (BIA 1987)。如果申请人不及时提交NOIR答复，或答复未能克服撤销理由，该局可适当撤销申请。同上，第451-52页。

二、分析

A. 事实

申请人于2020年7月提交了本事项的劳工证申请。该公司证明其将按永久、全职基础雇用受益人——一名乌兹别克斯坦国民和公民——在其一家餐厅担任店员。该公司还证明，其未因提交劳工证申请而收取“ 任何形式的付款 ”。DOL于2021年6月认证该申请，申请人于2021年9月提交本申请。同月，USCIS批准了该申请。

大约一年后，一名USCIS官员就受益人的身份调整申请对其进行了面谈。见 8 C.F.R. § 245(a)(2)(B)（如签证立即可用，允许外籍人士将身份调整申请与申请同时提交）。根据该官员的笔记，受益人——一名拥有美国计算机信息科学理学硕士学位的 former 程序员——表示他申请所提供快餐工作的原因是“ [t]o get a green card [U.S. permanent residence]（为了获得绿卡[美国永久居留权]） ”。他告诉该官员，他找不到在其领域内可导致美国永久居留权的工作。

在受益人的身份调整面谈后，USCIS进一步调查了他的工作邀请。2023年1月，一名官员致电申请人的人力资源管理员，该管理员曾代表公司签署劳工证和申请。该管理员告诉官员，公司使用另一家公司为所提供工作招聘受益人。据称，该招聘公司还推荐了一家准备并提交劳工证申请和申请的律师事务所。该

管理员表示，招聘公司和受益人均未向申请人付款。该管理员还表示，申请人未向招聘公司或律师支付服务费用。

次月，一名USCIS官员致电受益人。他表示自己从朋友处得知该招聘公司，并在该公司网站上找到了申请人提供的工作。证据显示，他向招聘公司支付了总额19,260美元的费用，用于：提供移民咨询服务；协调其与申请人的安置；以及提交申请及其身份调整申请。

受益人表示，他在其就业授权申请获批后，于2022年8月开始为申请人从事所提供的工作。见 8 C.F.R. § 274a.12(c)(9)（允许身份调整申请人申请在美国工作的许可）。该公司最初支付他每小时8.42美元，即劳工证和申请上所述的提供工资。但在2023年2月电话面谈时，他表示自己每小时赚11美元。他与招聘公司于2020年5月签署的书面协议副本表明，他承诺为申请人全职工作至少一年。

2024年4月，主任向申请人签发了NOIR，叙述了上述信息。在审查该公司的及时答复后，主任于次月撤销了申请的批准。

B. 申请人的正当程序主张不成立

联邦政府不得“ 未经正当法律程序 ”剥夺任何人的“ 生命、自由或财产 ”。美国宪法第五修正案。申请人主张USCIS通过据称延迟批准申请随后又撤销该申请，剥夺了其及受益人的正当程序。该公司称：

政府以其拖延严重损害了[申请人和受益人]，这即使尚未构成，也已是边缘性的违宪剥夺正当程序，让他们等待如此之久，却在数年之后重新开启那些已按USCIS满意方式回答的问题。

判例法排除了受益人的正当程序主张。对受益人和申请人双方住所均具有管辖权的美国第四巡回上诉法院已认定，被撤销移民签证申请的受益人对该申请的批准缺乏受宪法保护的利益。Diomande v. Gonzales, 247 Fed.Appx. 450, 451 (4th Cir. 2007)。

申请人的正当程序主张同样不成立。要使其成立，该公司需要证明申请的撤销导致了“ 偏见 ”，即所谓的正当程序违反正可能影响了程序结果。见 Ayala-Osegueda v. Garland, 92 F.4th 220, 236 n.11 (4th Cir. 2024)。申请人未充分解释所谓的延迟批准和撤销如何可能影响程序结果。因此，申请人的正当程序主张未证明所需的偏见。

C. 我们对申请人的禁止反言主张缺乏管辖权

申请人还主张，其及受益人对申请初始批准的依赖在衡平法上禁止撤销该申请。该公司主张USCIS实施了“ 积极不当行为 ”。申请人称：“ 本NOIR是USCIS积极不当行为的明显例子……政府鲁莽地误导了[受益人]。 ”

法院援引衡平法禁止反言原则，以帮助那些善意且因信赖他人陈述而受损的当事人。Casa de Maryland v. U.S. Dep't of Homeland Sec., 924 F.3d 684, 705 (4th Cir. 2019)。对联邦政府适用禁止反言需要证明“ 积极不当行为 ”。Keener v. E. Assoc'd Coal Corp., 954 F.2d 209, 214 n.6 (4th Cir. 1992)（表明“ 积极不当行为 ”将要求对申请人“ 撒谎 ”，而非“ 误导 ”他们或实施“ 恶意 ”行为）。

然而，作为行政机构的一部分，我们无权适用衡平法上的禁反言原则。见 Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 (BIA 2021)。联邦法院可以对 USCIS 适用禁反言，但我们不能。同上。因此，我们不能考虑申请人提出的禁反言主张。

D. 记录不支持申请人所称的虚假陈述

除非附有 Schedule A 指定的申请，其他工人申请必须包含来自 DOL 的个人劳工证。8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(i)。USCIS 可以拒绝包含无效劳工证的申请。见 Matter of Sunoco Energy Dev. Co., 17 I&N Dec. 283, 284 (Reg'l Comm'r 1979)（确认拒绝申请，因为与 DOL 法规相反，申请人无意在劳工证所述地理区域内雇用受益人）。

审理主任认定申请人在随附的劳工证上虚假陈述了一项重要事实。劳工证第 I.e.23 问询问该公司：“ 雇主是否因提交本申请而收到任何形式的付款？ ”该公司勾选了标有“ 否 ”的方框。申请人在劳工证和申请书上均签了字，在伪证处罚下声明其已阅读并审查了这些文件，且其内容真实准确。

如果虚假陈述是“ 在明知其虚假的情况下故意作出的 ”，则属于故意。Matter of Valdez, 27 I&N Dec. 496, 498 (BIA 2018)（引文省略）。当虚假陈述具有“ 影响或能够影响其针对的决策机构决定的自然倾向 ”时，即为重要。同上（引文省略）。移民申请上的签名确立了“ 一种强有力的推定 ”，即签署人知道申请的内容并同意这些内容。同上，第 499 页。

劳工证上的第 I.e.23 问涉及 DOL 劳工证法规。根据 20 C.F.R. § 656.12(b)，雇主一般不得“ 就与获得永久劳工证相关的任何活动寻求或收取任何形式的付款，包括支付雇主律师费。 ”

审理主任的 NOTR 指称，针对劳工证申请上的第 I.e.23 问，申请人故意隐瞒了其因准备和提交申请而收取付款的事实。审理主任主张，与 20 C.F.R. § 656.12(b) 相反，准备并提交劳工证申请的律师从受益人支付给招聘公司的款项中收取了付款。

然而，记录对申请人所谓的违反法规行为并不清楚。适用法规还规定：

外国人可以支付其与劳工证相关的自身费用，包括代表该外国人的律师费，但同一律师同时代表外国人和雇主的，此类费用应由雇主承担。

20 C.F.R. § 656.12(b)。记录并未表明据称准备并提交申请人劳工证的律师同时代表了公司和受益人。劳工证未列明任何准备人，也没有准备人签署该证。受益人与招聘公司之间书面签署协议的副本称，该公司将“向雇主推荐律师”。但该协议并未说明该公司将支付律师费用以提交和准备劳工证申请。该协议称招聘公司将：

- 在协议签署且受益人安置到申请人处时收取 5,000 美元；
- 在收到律师发票后 30 天内支付 I-140 表格法律和申请费 7,730 美元；
- 在 I-140 获批后收取 2,470 美元；
- 在其获得就业授权后收取 1,500 美元；
- 在其获得美国永久居民身份后收取 1,500 美元。

此外，协议中列出的招聘公司服务不涉及准备或提交劳工证申请。记录也缺乏直接证据证明律师因准备和提交申请人的劳工证而收取了付款。

在此情况下，记录缺乏充分证据证明申请人违反了 20 C.F.R. § 656.12(b) 或故意隐瞒其因任何劳工证活动而收取付款的事实。因此，我们将撤回审理主任的相反认定。

E. 审理主任未解释基于申请人意图撤销申请的具体理由

如果企业“希望并打算在美国境内雇用[外国人]”，则可以提交移民签证申请。该法第 204(a)(1)(F) 条。申请人必须打算按照随附劳工证的条款雇用受益人。见 Matter of Izdebska, 12 I&N Dec. 54, 55 (Reg'l Comm'r 1966)（确认拒绝申请，因为与随附劳工证相反，申请人无意以全职住家方式雇用受益人作为家庭工人）。

就劳工证而言，“雇用”一词指“[永]久性、全职工作”。20 C.F.R. § 656.3。“永久”雇用由“无限期”的工作构成，不包括有有限雇用期限的工作。Matter of Albert Einstein Med. Ctr., 2009-PER-00379, *64, *69 (BALCA Nov. 21, 2011)（全体审理）。

审理主任的书面决定逐字复述了 NOIR 中所含事实，包括：受益人在其调整身份面谈中的陈述；申请人人力资源主管的陈述；受益人后来的宣誓陈述；以及其与招聘公司签署的书面协议。但该决定未分析这些事实，也未说明从中得出的结论。

撤销申请批准时，“审理主任应向申请人或自我申请人提供书面决定通知，解释撤销的具体理由。”8 C.F.R. § 205.2(c)。审理主任的决定未解释基于公司据称缺乏在提供职位中雇用受益人的意图而撤销申请人申请的具体理由。该决定不仅违反了法规，还使申请人无法有效回应撤销理由，也使我们无法有效审查该决定。因此，我们将基于此理由撤回申请的撤销，并将事项发回重审。

发回重审后，如果审理主任仍认为申请人缺乏在提供职位中永久雇用受益人的必要意图，审理主任应发布新决定，解释基于此理由撤销的具体理由。审理主任应讨论其认为支持撤销理由的证据和事实，和/或解释为何申请人的证据不充分。

如果审理主任希望更改指称或依赖 NOIR 中未提及的新事实或其他事实，审理主任必须发布新的 NOIR。见 Matter of Arias, 19 I&N Dec. 568, 570 (BIA 1988)（指出撤销只能基于 NOIR 中陈述的事实指称，申请人只需回应这些指称）。如果记录支持，新的 NOIR 还可以包括新的撤销理由。

III. 结论

记录不支持基于申请人据称隐瞒与劳工证相关付款而撤销申请。审理主任未充分解释其关于公司缺乏在提供职位中雇用受益人意图的结论。

命令：审理主任的决定被撤回。事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。