JUN022017_01B5203 · 普通EB-2 · 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

关于 SSA-, LLC 案 日期：2017年6月2日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一家多户住宅租赁和出租企业，寻求在美国雇用受益人担任财务分析师。申请人请求将受益人归类为根据第二优先移民类别持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。这一基于就业的移民类别允许美国雇主为持有高级学位的专业人士担保合法永久居民身份。

德克萨斯服务中心审理主任认定，申请人未能证明存在向合格美国工人开放的善意工作机会。审理主任认定，申请人就重大事实作了虚假陈述，因为其未披露其所有者与受益人之间的亲属关系。因此，审理主任驳回了申请并使劳工证无效。

在上诉中，申请人主张其并未就重大事实作虚假陈述，而只是误解了劳工证上就亲属关系所提的问题。申请人称，总体情况表明其已作出善意努力招聘合格工人。

经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

A. 基于就业的移民

基于就业的移民通常遵循三步程序。首先，雇主必须从美国劳工部（DOL）获得批准的劳工证。1 参见该法第 212(a)(5)(A)(i) 条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i)。通过批准劳工证，DOL 证明没有足够的有能力、愿意、合格且可用的美国工人

1 提交劳工证的日期称为 “ 优先日期 ” 。参见 8 C.F.R. § 204.5(d)。受益人必须在该日期具备资格。本事项的优先日期为2015年12月22日。

可担任所提供职位，并且在该职位雇用外国国民不会对类似就业的国内工人的工资和工作条件产生不利影响。该法第 212(a)(5)(A)(i)(I)-(II) 条。其次，雇主可向美国公民及移民服务局（USCIS）提交移民签证申请。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。参见该法第 245 条，8 U.S.C. § 1255。

B. 劳工证无效

8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i) 的规定指出，每一项作为持有高级学位的专业人士进行归类的申请“ 必须附有劳工部出具的个别劳工证 ”。缺少所需个别劳工证的申请不被视为正确提交。参见 8 C.F.R. § 204.5(a)(2)。20 C.F.R. § 656.30(d) 的规定在相关部分指出，“ 签发后，劳工证可由 DHS [国土安全部]……在依据[其]程序或由法院认定涉及劳工证申请的欺诈或对重大事实的故意虚假陈述后，予以无效。 ”对重大事实的故意虚假陈述“ 在与签证或其他文件申请相关时作出 ”，是指“ 倾向于切断与外国人资格相关的调查线索 ”的陈述。Matter of S- and B-C-, 9 I&N Dec. 436, 447 (BIA 1961)。

II. 分析

A. 劳工证上的虚假陈述

按照法律要求，本事项中提交的 I-140 外籍工人移民申请附有经 DOL 认证的 ETA 表格 9089，永久就业认证申请（劳工证）。2 在劳工证 C.9 行，雇主被问及：“ 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、公司高管或发起人与外国人之间是否存在亲属关系？ ”申请人对该问题回答“ 否 ”。

审理主任签发了补件通知（RFE），其中指出，与申请人对劳工证 C.9 的回答相反，受益人似乎与申请人至少一名所有者存在亲属关系。在回应 RFE 时，申请人承认，在 I-140 申请表中被列为公司总裁和所有者的人是受益人的叔叔。申请人还承认，受益人的叔叔拥有公司 5% 的股份，其妻子（受益人的婶婶）拥有申请公司 17% 的股份。申请人进一步声称其误解了劳工证 C.9 行所提问题，并认为该问题不适用于其情况。申请人描述了其为填补所提供职位而开展的招聘流程，并称该职位的其他候选人中无人具备劳工证所要求的最低

2 参见该法第 212(a)(5)(D) 条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)；另参见 8 C.F.R. § 204.5(a)(2)。

教育和就业经验。申请人主张其已作出善意招聘努力，且受益人与申请人两名所有者之间的亲属关系并不必然排除善意工作机会的存在。

审理主任认定，申请人在劳工证流程期间从未向 DOL 披露其与受益人之间存在亲属关系这一事实。审理主任指出，鉴于受益人与申请人所有者之间的关系，申请人本应对 C.9 回答“ 是 ”，并认定“ 如果 DOL 知道受益人与申请人所有者之间先前存在的亲属关系，它不太可能在没有进一步调查的情况下认证该劳工申请。 ”因此，审理主任认定申请人故意虚假陈述了重大事实，因而使劳工证无效并驳回了申请。

在上诉中，申请人主张其在劳工证 C.9 行的回答是误读该问题的结果，而非试图虚假陈述工作机会的善意性质。申请人声称，该问题的措辞使申请人认为，问题的两个部分都必须为真才需要回答“ 是 ”。我们不被申请人的主张所说服。虽然 C.9 行的问题篇幅较长，但它很容易分为两个不同部分，并使用连词“ 或 ”表明任一部分均可独立要求雇主作出肯定回答。因此，雇主应在以下任一情况下回答“ 是 ”：(1) 雇主是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 (2) 所有者、股东、合伙人、公司高管或发起人与外国人之间存在亲属关系。

正如审理主任决定中所指出的，如果申请人认为格式令人困惑，其本可参考 DOL 关于如何回答 C.9 问题的常见问题解答（FAQ）。在上诉中，申请人主张，审理主任在驳回决定中引用 DOL 的常见问题解答（FAQ）与若干涉及 FAQ 的外国人劳工证上诉委员会（BALCA）案件相悖。申请人援引 Matter of University of Texas at Brownsville, 2010-PER-00887 (BALCA July 20, 2011)，称 FAQ 未经通告和评论规则制定程序不能创设实体规则。申请人援引 Matter of HealthAmerica, 2006-PER-1 (BALCA July 18, 2006)，称虽然 FAQ“ 是传播信息的一种非常有力的方法，并且无疑为申请人及其代理人提供了有益指导，但它们不是机构可以借此施加具有法律效力的实体规则的方法。 ”然而，申请人关于审理主任不公正地从所引 FAQ 中创设实体规则的主张没有记录支持。本案中的 FAQ 并未创设实体要求，而是澄清如何理解和回答劳工证 C.9 行的问题，即申请人声称其认为令人困惑的那个问题。3

3 我们注意到，DOL 关于亲属关系的 FAQ 指出：“ 亲属关系包括由血亲、婚姻或收养建立的任何关系，即使关系遥远。例如，包括任何程度的表亲、姑姨、叔伯、祖父母和孙子女。 ”https://www.foreignlaborcert.doleta.gov/faqsanswers.cfm。

关于 SSA-, LLC 案

在本案中，申请人本应在C.9行的问题上勾选“ 是 ”，因为受益人与申请人的总裁及两名所有者存在亲属关系。劳工部法规20 C.F.R. § 656.17(l)关于外籍人士对职位机会的影响和控制的规定明确指出，劳工证C.9行询问背后的意图是通过识别任何可能影响职位可用性的关系（无论是商业关系还是亲属关系），确保职位机会向所有工人开放。4 正如Matter of Sunmart, 374, 00-INA-93 (BALCA May 15, 2000)所述，可能影响受益人对职位机会影响力的关系包括受益人与申请人有“ 血缘 ”关系的情形，以及可能“ 因财务、婚姻或友谊 ”而产生的关系。5 受益人与总裁及申请人两名所有者的亲属关系构成C.9行问题第(2)部分所设想的“ 所有者、股东、合伙人、公司高管或发起人与外籍人士之间的亲属关系 ”。因此，申请人在劳工证C.9行问题上的“ 否 ”回答是对事实的故意虚假陈述。

我们还必须审查该虚假陈述对当前申请是否具有实质性，以及对职位是否为向美国工人开放的善意职位机会这一问题是否具有实质性。事实的实质性根据若知悉真相是否会影响最终决定来确定。Bazzi v. Holder, 746 F.3d 640, 645-646 (6th Cir. 2013)（引注省略）。申请人主张，其对C.9的“ 否 ”回答在本案中不具有实质性，因为其进行了善意的招聘努力，且基于对全部情况的审查，受益人符合持有高级学位的专业人士的分类资格。我们不同意。申请人对受益人与公司总裁及两名

4 PERM法规在20 C.F.R. § 656.17(l)中专门处理了这一问题，相关部分规定：

(l) 外籍人士对职位机会的影响和控制。如果雇主是外籍人士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亲属关系，或者如果外籍人士是少数雇员之一，则雇主在审计时必须能够证明存在善意的职位机会，即该职位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：
(I) 公司章程、合伙协议、营业执照或类似证明商业实体成立的文件副本；
(2) 公司/企业/商业的所有公司/企业高管和股东/合伙人的名单、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描述；
(3) 公司/企业/合伙企业的财务历史，包括对商业实体的总投资额以及每位高管、发起人/合伙人和外籍受益人的投资额；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。
5 虽然我们不受BALCA决定的约束，但当此类决定（如本案）为就业类移民签证程序中出现的问题提供见解时，我们仍可注意其推理。

申请人的所有者切断了关于职位善意性质及其是否符合所寻求福利资格的调查线索。如果劳工部获悉受益人与申请人总裁及部分所有者之间的亲属关系，劳工部可能会决定更深入地调查所提供金融分析师职位是否为向美国工人开放的善意职位机会。因此，通过隐瞒亲属关系信息，申请人切断了劳工部6与受益人资格相关的调查线索。据此，审理主任正确认定申请人在劳工证上故意虚假陈述了实质性事实，并适当地使劳工证无效。

B. 善意职位机会

审理主任还认定，申请人未能证明存在向美国工人开放的善意职位机会。通过签署劳工证，申请人证明“ [t]该职位机会已经并明确向任何美国工人开放。 ”见20 C.F.R. § 656.10(c)(8)（要求劳工证雇主如此证明）。当被要求证明职位明确向美国工人开放时，申请人有责任证明存在善意职位机会。见Matter of Amger Corp., 87-INA-545 (BALCA 1987)；另见8 U.S.C. § 1361。确定是否存在善意职位机会时应审查的因素载于外籍劳工证上诉委员会（BALCA）在Matter of Modular Container Systems, Inc., 89-INA-288 (BALCA 1991)中的决定。正如申请人在上诉中所引述，这些因素包括：受益人(a)是否处于控制或影响涉及劳工证申请职位的招聘决定的地位；(b)是否与公司董事、高管或雇员有亲属关系；(c)是否为公司的发起人或创始人；(d)是否在公司拥有所有权利益；(e)是否参与公司管理；(f)是否在董事会中；(g)是否为少数雇员之一；(h)其职位资格是否与申请中所述的专业化或特殊职位职责和要求完全相同；以及(i)是否因其具有说服力的存在和个人特质而与担保雇主如此不可分割，以致雇主在没有受益人的情况下不太可能继续运营。同上。

在上述因素中，若干因素确实适用于本案。受益人与申请上被列为“ 总裁兼所有者 ”的高管有亲属关系，且是少数雇员之一（申请人在劳工证上声称有13名雇员，在申请上声称有14名雇员）。虽然申请人在上诉中强调“ [受]益人并非处于影响或控制该职位招聘决定的地位 ”，但申请人未就受益人的姑姨和叔伯参与招聘过程作出此类陈述；事实上，申请人提交的职位招聘通知明确指示潜在申请人联系受益人的叔伯申请该职位。我们再次注意到，受益人的

6 申请人在上诉中提出，审理主任发现受益人此前曾使用申请人的地址，证明该虚假陈述并未切断调查线索。然而，该发现是由USCIS而非劳工部作出的，且仅在劳工部已批准劳工证之后才作出。因此，劳工部在裁决劳工证时并不知悉该关系。

Matter of SSA-, LLC

叔伯是申请人的总裁并拥有公司5%的股份，而受益人的姑姨拥有公司17%的股份，是19名所有者中最大的股东。7 据此，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明存在善意职位机会。

III. 结论

申请人未能推翻审理主任关于申请人在劳工证程序中故意虚假陈述实质性事实的认定。因此，我们不会恢复劳工证的有效性。此外，申请人未能证明存在善意职位机会。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of SSA-, LLC, ID# 356805 (AAO June 2, 2017)

7 申请人在上诉中提供了这19名所有者的姓名和地址清单。虽然受益人声明其与其余17名所有者中的任何人均无亲属关系，但我们注意到所列所有者之一（拥有4%所有权）与受益人姓氏相同。