JUN022025_03B5203 · 普通EB-2 · 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：29346045 日期：2025年6月2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（高等学位）

申请人是一家小型模块化核反应堆的设计商和营销商，拟聘用受益人为项目控制专家（财务控制专家）。该公司请求将其归类为就业类第二优先（EB-2）移民签证类别中持有“ 高等学位 ”的专业人员。参见《移民与国籍法》（下称《法》）第203(b)(2)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。美国企业可在该类别下担保外籍人士获得美国永久居留权，以从事要求至少学士学位并随后具备五年专业领域渐进工作经验的工作。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（界定“ 高等学位 ”一词）。

在首次批准该申请后，服务中心运营处（SCOPS）撤销了该申请的批准。SCOPS认定其错误地批准了该申请，因为申请人未能证明其有意按美国劳工部（DOL）随附认证上所描述的工作聘用受益人。在上诉中，申请人主张劳工证支持受益人目前的职位，称所提供工作的工资、职责和经验要求的变化均属非实质性变化。

在这些撤销程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 589-90 (BIA 1988)。经行使重新审查的上诉审查权，参见 Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定，基于所提供工作的变化，SCOPS正确地撤销了该申请的批准。因此，我们将驳回上诉。

I. 法律

作为高等学位专业人员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：能够、愿意、合格且可用的美国工人不足以填补所提供职位；且外籍人士在该职位上的就业不会损害从事类似工作的美国工人的工资或工作条件。参见《法》第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。

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。参见《法》第204(a)(1)(F)条，8 U.S.C. § 1154(a)(1)(F)。除其他事项外，USCIS判定外籍受益人是否符合DOL认证职位的要求以及所请求的移民签证类别。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)；Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 160 (Acting Reg'l Comm'r 1977)。

最后，如果USCIS批准申请，受益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申请“身份调整”。参见《法》第245条，8 U.S.C. § 1255。

在受益人获得永久居留权之前的“任何时间”，USCIS可因“正当且充分的理由”撤销申请的批准。《法》第205条，8 U.S.C. § 1155。如有记录支持，申请的错误批准可构成撤销的正当理由。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 第590页。

如果在撤销意向通知（NOIR）发出时，未经解释且未被反驳的记录本应导致申请被拒，则USCIS可适当发出撤销意向通知（NOIR）。Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 451 (BIA 1987)。如果申请人不回应NOIR或未能克服所指称的撤销理由，USCIS可适当撤销申请的批准。同上，第451-52页。

II. 分析

A. 申请人按所提供工作聘用受益人的意图

如果企业“有意且打算在美国境内聘用[外籍人士]”，则可提交移民签证申请。《法》第204(a)(1)(F)条。申请人必须有意按照随附劳工证的条款和条件聘用受益人。参见 Black Constr. Corp. v. INS, 746 F.2d 503, 504 (9th Cir. 1984)；Matter of Sunoco Energy Dev. Co., 17 I&N Dec. 283, 284 (Reg'l Comm'r 1979)；Matter of Romano, 12 I&N Dec. 731, 732 (Reg'l Comm'r 1968)；Matter of Izdebska, 12 I&N Dec. 54, 55 (Reg'l Comm'r 1966)。

申请人的劳工证将所提供工作列为项目控制专家3（PCS 3），并载明其提供工资为每年109,522.47美元。劳工证表明该工作要求美国学士学位或外国同等学位，专业为经济学、施工管理、项目管理、会计或工商管理。所有可接受的学习领域均须包含“经济相关学科的侧重”。

此外，劳工证表明该工作要求在项目规划/进度安排或项目控制组织中至少五年逐步承担责任的经验。认证第H.14部分——“特定技能或其他要求”——详述了该经验要求所涉及的额外职责和技能。

然而，在随申请提交的一封信中，申请人的人力资源副总裁表示，在申请于2022年8月提交前约一个月，受益人获得了“晋升”。与劳工证不同，该信函和表格 I-140（外籍工人移民申请）未将所提供工作描述为PCS 3、提供年薪109,522.47美元。

相反，该信函和申请将工作列为PCS 4，提供工资为123,926.43美元。申请中描述的工作与劳工证上所列工作具有相同的学历要求。但申请人表示，受益人的新工作要求在项目规划/进度安排或项目控制组织或会计/律师事务所具备的不是五年而是八年逐步承担责任的经验。受益人的新工作包含与劳工证上所列相同的职责。但新工作有额外职责。

基于新的职位名称、职责、提供工资和经验要求，SCOPS发出了NOIR，并在审查申请人的答复后撤销了申请的批准。SCOPS认定申请人未能证明其有意按DOL认证的所提供工作聘用受益人。

先例判例法支持SCOPS发出NOIR并撤销申请的批准。在 Sunoco Energy 案中，区域专员维持了申请的拒绝，因为申请人有意在劳工证未列明的地理区域聘用受益人。Matter of Sunoco Energy Dev. Co., 17 I&N Dec. 第284页。Romano 案维持了住家女佣申请的拒绝，部分原因是申请人未能证明其有意按随附劳工证所述的全部职责聘用受益人。Matter of Romano, 12 I&N Dec. 第732页。同样，Izdebska 案维持了家政工人申请的拒绝，因为与随附劳工证的条款相反，申请人未能证明其有意以永久全职住家的方式聘用受益人。Matter of Izdebska, 12 I&N Dec. 第54页。此外，对申请人所在地具有管辖权的美国第九巡回上诉法院认定，即使DOL签发了随附劳工证，如果所提供工作属临时性质，移民局仍可拒绝申请。Black Constr. Corp., 746 F.2d 第504页；另参见 20 C.F.R. § 656.3（为劳工证目的界定“ 就业 ”一词，要求“ [永]久、全职工作 ”）。这些先例决定表明，所提供工作职责或预期雇佣期限的变化可构成拒绝或撤销申请的正当理由。

此外，如前所述，USCIS无权确定所提供工作的最低要求。国会特别授权DOL判定美国工人是否能够、愿意、合格且可用来从事某项工作，以及外籍人士在该职位上的永久就业是否会损害类似就业的美国工人的工资或工作条件。参见《法》第212(a)(5)(A)(i)、(D)条。“ [由]法规赋予某一机构的[裁定]通常不受姊妹实体的横向审查，除非国会另有授权。 ”Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1012 (D.C. Cir. 1983)。

在上诉中，申请人主张所提供工作的工资、职责和要求“ 随着时间的推移而演变 ”。然而，记录不支持该主张。申请人表示，在劳工证申请提交后不到一年且在本申请提交之前，公司将受益人晋升至新职位。因此，记录未能证明所提供工作随时间演变。

此外，国会已制定“ 可携带性 ”条款，以解决长期延迟的身份调整申请对受益人的负面影响。参见《法》第204(j)条。根据可携带性条款，某些申请在其受益人更换工作或雇主时仍然有效。《法》第204(j)条。要符合条件，受益人的身份调整申请必须已未裁定至少

180天，且外籍人士的新工作必须与其申请中所列的职业分类相同或相似。同上。申请人既未主张也未证明可携带性条款对受益人的适用性。

申请人还指出，根据USCIS政策，对所提供的职位所作的某些变更并不构成拒绝或撤销申请的理由。机构政策规定，只有在“原始永久劳工证所涵盖的就业机会发生重大变更”时，申请才需要新的劳工证。6 USCIS Policy Manual E.(6)(D)(l), www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。申请人主张，对受益人获提供职位的变更并非重大变更，理由如下：两个职位均属于同一标准职业分类（SOC）代码1；新职位的年薪仅比旧职位高14,403.96美元；两个职位均无管理或监督职责；培训和教育要求保持不变；且受益人仅会将15%至20%的时间用于新职位的额外职责。

然而，上述具有先例效力的判例法比USCIS政策具有更高的法律权威。“《政策手册》不创设任何可由任何一方针对美国或其机构或官员或任何其他人合法强制执行的实体性或程序性权利或利益。”USCIS Policy Manual, "About the Policy Manual," www.uscis.gov/policy-manual。

申请人进一步指出，在2009年讨论I-140表格申请的在线“问答”部分中，USCIS表示：

在确定就业机会是否与劳工证上最初提供的就业机会相同时，审理人员将审查该职位的职责以确定该职位是否仍然相同。职位名称的变更以及其他辅助性变更，例如工作中所使用的计算机软件的变更，本身并不被禁止。此外，因时间推移而发生的工资增长所导致的所提供工资的变更，不影响关于该职位是否相同的认定。

然而，该在线答复专门针对“利益承继”。承继者寻求将其他企业的劳工证用于同一外籍人士，并且必须部分证明，除新雇主外，所提供的职位与劳工证上所列的职位保持相同。See Matter of Dial Auto Repair Shop, Inc., 19 I&N Dec. 481, 482-83 (Comm'r 1986); see generally 6 USCIS Policy Manual E.(3)(F)(l)。申请人不主张其为利益承继者。因此，该指引不适用于该公司的案件。

在利益承继情形中，USCIS将受益人拟在新雇主处从事的职位与DOL劳工证上所述的原始提供职位的要求进行比较。在此，申请人实际上提议变更其提供职位的DOL认证最低要求。如前所述，USCIS无权确定职位的最低要求。See section 212(a)(5)(A)(i), (D) of the Act（授权DOL为外籍人士认证永久职位）。

1 为收集、计算和传播数据，联邦机构使用SOC系统将工人分类为职业类别。See U.S. Bureau of Lab. Stat., " Standard Occupational Classification," www.bls.gov/soc/。

此外，申请人的新经验要求将导致该职位超出该职业所指定的特定职业准备（SVP）水平。2 因此，根据DOL法规，该公司必须证明该要求源于“ 业务必要性 ”，即证明该职位的职责和要求与“ 雇主业务背景下的职业具有合理关系，并且对于以合理方式履行该职位是必不可少的 ”。20 C.F.R. § 656.17(h)(1)。由于USCIS缺乏执行DOL法规的权限和专业知识，允许申请人变更职位提供要求将使该公司得以规避DOL规则。

基于上述理由，申请人不能变更所提供的职位，且未证明其有意按所提供的职位雇用受益人。

B. 受益人的经验

即使我们能够允许申请人变更所提供的职位，该公司也未证明受益人将满足新职位的经验要求。申请人必须在申请的优先日期证明受益人具备所有职位要求。Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. at 160。本申请的优先日期为2021年8月26日，即DOL接受劳工证申请进行处理的日期。See 8 C.F.R. § 204.5(d)（解释如何确定申请的优先日期）。

如前所述，申请人称当前提供的PCS 4职位要求八年学士后经验。在劳工证上，受益人证明，截至申请的优先日期并在2017年7月开始为申请人工作之前，她获得了约六年的合格经验，即2011年6月至2017年7月。此外，受益人的学历文件副本表明其硕士学位于2011年颁发。

申请人不能依赖受益人在其处获得的经验，除非该经验是在与所提供职位实质不同的职位上获得的，或者申请人证明培训美国工人从事该职位不切实际。20 C.F.R. § 656.17(i)(3)。申请人未主张依赖受益人在其处获得的经验，也未证明20 C.F.R. § 656.17(i)(3)所要求的条件之一。因此，记录未证明受益人将满足新提供职位的经验要求。

SCOPS未将该证据缺陷告知申请人。因此，在本事项的任何未来提交文件中，该公司必须证明受益人将如何满足新提供职位的经验要求。

2“ SVP ”一词是指“ 典型工人学习技术、获取信息并发展在特定工作-工人情境中达到平均绩效所需能力所花费的时间量 ”。DOL. "An Explanation of SVP," www.dol.gov/sites/dolgov/files/ETA/oflc/pdfs/An%20Explanation%20of%20SVP.pdf。

III. 结论

由于申请人对所提供职位的变更，SCOPS以该公司缺乏按随附劳工证雇用受益人的意图为由，正确地撤销了申请的批准。

命令：上诉被驳回。

6