JUN052023_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：26380570 日期：2023年6月5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（高级学位）

申请人是一家提供软件开发和咨询服务的公司，寻求永久雇用受益人担任计算机系统分析师。该公司请求将其归类为第二优先移民签证类别，即持有“ 高级学位 ”或同等学历的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。该类别允许潜在的美国雇主担保非公民获得合法永久居留权，以从事要求至少学士学位并随后在专业领域具有五年渐进经验的工作。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“ 高级学位 ”一词）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定，申请人未能证明受益人具备所提供职位所需的合格经验，并且受益人和该公司在随附的美国劳工部（DOL）认证上故意虚假陈述了她以前的工作职称。在上诉中，申请人否认存在虚假陈述，并主张审理主任在认定受益人合格经验证据不足时错误适用了法律。

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。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定审理主任本应关注受益人以前职位的职责而非其职称。审理主任也未就受益人声称经验的证据缺陷通知该公司。因此，我们将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审以作出新决定。1

I. 法律

作为高级学位专业人士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：没有足够的美国工人能够、愿意、合格且可用来担任所提供的职位；并且永久雇用非公民

1 申请人在此事项中请求口头辩论。参见 8 C.F.R. § 103.3(b)。我们认为本案的解决不需要当面讨论。因此我们驳回该请求。

担任该职位不会损害从事类似工作的美国工人的工资和工作条件。参见该法第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）提交经批准的劳工证和移民签证申请。参见该法第204(a)(1)(F)条，8 U.S.C. § 1154(a)(1)(F)。除其他事项外，USCIS确定非公民受益人是否符合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)(i)(B)。

最后，如果USCIS批准申请，受益人可以在美国境外申请移民签证，或者如果符合资格，在美国申请“身份调整”。参见该法第245(a)(1)条，8 U.S.C. § 1255(a)(1)。

II. 分析

申请人必须证明受益人在申请的优先日期之前具备所提供职位的所有DOL认证工作要求。Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 160 (Acting Reg'l Comm'r 1977)。本申请的优先日期为2019年4月12日，即DOL接受随附劳工证申请进行处理的日期。参见 8 C.F.R. § 204.5(d)（解释如何确定申请的优先日期）。

在评估受益人对所提供职位的资格时，USCIS必须审查随附劳工证的职位提供部分，以确定该职位的最低工作要求。USCIS既不能忽视认证条款，也不能施加未说明的要求。参见，例如，Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1015 (D.C. Cir. 1983)（认定“DOL拥有设定劳工证内容的权力”）（原文强调）。

申请人的劳工证规定，所提供计算机系统分析师职位的最低教育要求为美国学士学位或外国同等学位，专业为计算机科学、科学、技术、工程、数学、商业或“密切相关领域”。劳工证还规定，该职位要求至少五年“所提供职位”的经验。申请人表示不会接受替代职业的经验。

此外，劳工证第H.14部分“特殊技能和其他要求”规定：

职位要求具有至少1年使用以下至少1种或多种技术的经验，可通过在所需1年经验期间不同时间使用此处列出的1种或多种技术来满足：Oracle、SQL、Java、J2EE、Websphere、Weblogic、云工具、自动化、验证、用户验收测试软件、.NET、SAP、数字分析、大数据架构、数据安全或微服务。

受益人的教育资格不存在争议。记录显示她拥有等同于美国工程学理学学士学位的外国学士学位。学士学位后加上在适用专业领域至少五年的渐进经验

满足所请求移民签证类别的教育要求。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“ 高级学位 ”一词）。

在劳工证上，受益人证明，截至申请2019年优先日期之前以及在她最近于2016年2月开始为申请人工作之前，2她在印度获得了超过六年的全职合格经验。她表示，她在以下期间为信息技术公司——包括申请人的母公司——担任“ 计算机系统分析师 ”：

• 约一年三个月，从2014年10月至2016年1月；
• 约一年五个月，从2013年5月至2014年10月；以及
• 约三年九个月，包括约：一年三个月，从2012年2月至2013年5月；以及约两年六个月，从2007年12月至2010年6月。

A. 被指控的重大虚假陈述

审理主任发出了拒绝意向通知（NOID），指出受益人据称以前的工作职称存在不一致。她在劳工证上证明，她在每个前雇主处均以“ 计算机系统分析师 ”这一所提供职位的职称获得了合格经验。但申请人提交的证据表明，没有任何外国公司以计算机系统分析师的职称雇用她。她声称最近一家印度雇主的前主管出具的职位提供信和宣誓书表明她的职称是“ 技术专家 ”。据称在2013年5月至2014年10月雇用她的公司出具的函件以及该公司声称的前主管的宣誓书将她的职位确定为“ 高级软件工程师 ”。此外，申请人母公司出具的函件称，它最初雇用她为“ 程序员分析师实习生 ”，然后为“ 程序员分析师 ”，最后为“ 助理-项目 ”。NOID指控申请人和受益人“ 虚假陈述了受益人的以前工作职称，并声称担任计算机系统分析师的工作经验，以使受益人符合所提供职位的资格，如劳工证所列。 ”

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 Mensah, 28 I&N Dec. 288, 293 (BIA 2021)（引文省略）。当信息具有影响审理人员官方决定的自然倾向，或倾向于关闭一条可预见会披露其他相关事实的询问线索时，该信息具有重大性。Id. at 293-94（引文省略）。

在随附劳工证上故意虚假陈述重大事实足以证明拒绝申请是正当的。USCIS批准申请的部分条件是“ 申请中陈述的事实是真实的 ”。该法第204(b)条。申请包括任何支持证据——包括劳工证。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，如果随附劳工证上陈述的事实是虚假的，USCIS不能批准申请。此外，受益人在申请中故意虚假陈述重大事实会使该非公民不可进入美国。该法第212(a)(6)(C)(i)条。

2 劳工证雇主不能依赖非公民在其处获得的经验，除非该非公民是在与所提供职位实质不同的职位上获得该经验，或者雇主能够证明培训美国工人担任所提供职位是不切实际的。20 C.F.R. § 656.17(i)(3)。申请人并未主张受益人基于在该公司的经验符合所提供职位的资格。记录显示她还在2010年至2012年期间为申请人工作过。

在上诉中，申请人否认其与受益人对其前任职务名称作出虚假陈述。该公司主张，其劳工证将她的职业分类列为“ 计算机系统分析师 ”，该分类涵盖了她此前的许多职责。但劳工证申请表明确要求列出受益人的前任“ 职务名称 ”，而非其前任职业分类。因此，我们认定劳工证对受益人的前任职务名称作出了虚假陈述。

然而，记录并不支持这些虚假陈述的实质性。在评估非公民是否符合所提供职位的资格时，审理人员必须关注工作职责，而非职务名称。Matter of Maple Derby, Inc., 1989-INA-185, *4 (BALCA May 15, 1991)（全体合议庭）；另见 Matter of Sumeru Inc., 2013-PER-01241, *4 (BALCA Apr. 24, 2017)（在现行劳工部劳工证法规下适用 Maple Derby 的裁决）。在 Maple Derby 案中，一个会计职位的劳工证申请要求“ 在所提供职位中 ”具有七年经验。Matter of Maple Derby, 1989-INA-185 at *1。劳工部的认证官未将所提供职位的职责与非公民先前职位的职责进行比较，即认定该非公民仅具有六个月的“ 会计 ”经验，且其在其他职位（如“ 助理会计 ”）的经验不符合该职位资格。Id. at *2。但外国劳工证上诉委员会（BALCA）认定，“ 在所提供职位中 ”一词系指从事劳工证上所载“ 所提供职位的主要工作职责 ”的经验。Id. *3；另见 Matter of Symbioun Techs., Inc., 2010-PER-00224, *3 (BALCA Oct. 24, 2011)。BALCA 裁定，某一职位的经验并不必然使候选人有资格胜任另一同名职位。Id. at *4。该委员会指出：“ 由于雇主赋予职位的名称未必能决定职责范围以及所需的教育和经验水平，本委员会的关注必须延伸至该职位的 underlying 工作职责。 ”Id.

BALCA 的裁决对我们不具有约束力。见 8 C.F.R. § 103.10(b)（规定在涉及相同问题的程序中，国土安全部的官员和雇员必须遵循移民上诉委员会（BIA）和美国司法部长的先例裁决）。但行政机关应当尊重国会授权制定规则的姊妹机构的合理解释。Martin v. Occupational Safety & Health Comm'n, 499 U.S. 144, 152 (1991)。Maple Derby 是整个 BALCA 作出的合理裁决。此外，BALCA 是劳工部的一部分，而劳工部是负责管理劳工证程序的机构。见该法第 212(a)(5)(A)(i) 条。因此，我们将遵循该裁决。

如同 Maple Derby 案，受益人在职务名称为“ 计算机系统分析师 ”以外的职位上的先前经验，并不必然使其不符合所提供职位的资格。相反，在评估其是否符合所提供职位的资格时，USCIS 必须关注其先前职位的职责，而非其职务名称。由于该机构必须审查工作职责，受益人前任职务被虚假陈述的名称不应影响 USCIS 对其资格的裁定。见 Matter of Mensah, 28 I&N Dec. at 293-94（讨论实质性）。

此外，劳工证所载受益人声称的前任职位的工作职责彼此不同，也与所提供职位的职责不同。其声称的前任职位的职责也反映了相应公司及同事的信函和宣誓书中所述的任务。因此，尽管劳工证对受益人的前任职务名称作出了虚假陈述，该文件似乎并未

对其前任工作职责作出虚假陈述。基于上述理由，其声称的前任职位的职务名称不具有实质性。

NOID 还指出，提供信函的受益人声称的前任主管姓名，与其在 2015 年美国非移民工作签证申请中所列的主管姓名不符。但申请人对 NOID 的答复中包含证据表明，受益人在其每一前任雇主处均有多个同时任职的主管。因此，记录不足以支持其声称的前任主管的宣誓书无效。因此，我们将撤销审理主任关于申请人和受益人故意虚假陈述有关其符合资格经验的重要事实的认定。

B. 受益人的经验

尽管记录中关于重要虚假陈述的证据不足，但申请人未能证明受益人具备所提供职位所需的符合资格经验。

为证明所声称的经验，申请人必须提交受益人前任雇主的信函。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。该信函必须包括前任雇主的名称、地址和职务，并描述受益人的经验。Id. “ 如果此类证据无法获得，与外籍人士经验有关的其他文件……将被考虑。 ” Id.

为证明受益人声称的于 2014 年 10 月至 2016 年 1 月在印度最近雇主处的经验，申请人提交了两封公司官员致受益人的信函。2014 年的一封信函向她提供技术专家职位。2015 年的一封信函通知她被派往该公司美国关联公司工作。然而，与 8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 相反，两封信函均未描述受益人在该公司的经验。因此，这些信函不能证明其声称的在所提供职位中与所称雇主的符合资格经验。

申请人还提交了受益人在该公司的一名声称的前任主管描述其经验的宣誓书，以及其 2014 年 11 月和 2016 年 1 月在该公司的工资记录副本。然而，申请人未证明无法获得法规要求的、描述其经验的公司信函。见 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。因此，USCIS 不能考虑受益人声称的 2014 年 10 月至 2016 年 1 月经验的额外证据。即使该机构可以考虑该额外证据，记录也将缺乏该公司在受益人任职期间雇用该声称主管的支持性证明。

申请人还提交了受益人声称于 2013 年 5 月至 2014 年 10 月雇用她的公司的一封信函和一份证明。2013 年的信函致她并为其提供高级软件工程师职位。2014 年的证明载明该公司自 2013 年 5 月至 2014 年 10 月雇用其担任高级软件工程师。然而，两份文件均未描述其在公司的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。因此，这些文件不能证明受益人在所提供职位中与该公司之间的符合资格经验。申请人还提交了其在该公司的一名声称的前任主管描述受益人经验的宣誓书。然而，申请人未证明无法获得描述受益人经验的公司信函。因此，根据 8 C.F.R.

§ 204.5(g)(1)，我们不能考虑其声称经验的额外证据。此外，由于记录缺乏该声称前任主管在受益人任职期间受雇于该公司的书面证据，该宣誓书将不足以证明其与该公司之间的符合资格经验。

申请人提交了一封信函，似乎证明受益人在该公司印度母公司处的符合资格经验。但该经验合计为三年九个月，少于所提供职位要求的五年经验。因此，记录不能证明受益人具备所提供职位的符合资格经验。

审理主任未就受益人声称经验方面的这些证据缺陷通知申请人。因此，我们将发回重审。在发回重审时，审理主任应通知该公司相关缺陷，并给予其合理的答复机会。

如记录支持，审理主任可通知申请人任何其他可能的拒绝理由。但审理主任必须给予该公司对发回重审中提出的所有问题作出答复的合理机会。在收到及时答复后，审理主任应审查整个记录并作出新决定。

III. 结论

记录不支持审理主任关于随附劳工证存在重要虚假陈述的认定。但申请人未能证明受益人具备所提供职位的符合资格经验。

命令：审理主任的决定被撤销。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。