JUN162021_01B6203 · EB-3技术工人 · 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：17323194 日期：2021年6月16日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，技术工人移民申请

申请人是一家肥皂及其他护肤产品的制造商和销售商，寻求聘用受益人担任采购和物流经理。该公司请求将其归类为第三优先技术工人移民类别。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(3)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(3)(A)(i)。

在首次批准该申请后，内布拉斯加服务中心审理主任撤销了其批准，认定申请人在随附的劳工证上故意虚假陈述了预期工作地点。

在撤销程序中，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。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 589 (BIA 1988)（讨论举证责任）；另见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)（讨论证明标准）。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以按照以下分析作出新决定。

一、基于就业的移民

作为技术工人移民通常遵循三步程序。首先，潜在雇主必须向美国劳工部（DOL）申请认证，证明：(1) 没有足够的美国工人能够、愿意、合格且可胜任所提供职位；以及(2) 雇用非公民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)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)。

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及移民签证申请。参见该法第204条，8 U.S.C. § 1154。除其他事项外，USCIS确定非公民受益人是否符合经认证职位和所请求移民签证类别的要求。8 C.F.R. § 204.5(l)。

最后，如果USCIS批准申请，指定的非公民可以在美国境外申请移民签证，或者如果符合资格，可以在美国申请“身份调整”。参见该法第245条，8 U.S.C. § 1255。

二、撤销意向通知

在受益人获得合法永久居留权之前的“任何时候”，USCIS可以基于“正当且充分的理由”撤销移民签证申请的批准。该法第205条，8 U.S.C. § 1155。除非提交符合8 C.F.R. § 205.1规定的“自动撤销”情形，USCIS只有在向申请人发送撤销意向通知（NOIR）后才能撤销申请的批准。8 C.F.R. § 205.2(a)、(b)。NOIR允许申请人有机会提交支持申请和反对所指撤销理由的证据。8 C.F.R. § 205.2(b)。

NOIR必须具体说明拟撤销所依据的事实和支持证据。Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 451-52 (BIA 1987)。如果在发出通知时，未经解释且未被反驳的记录本应导致申请被拒，USCIS可以发出NOIR。Id. at 451。

在一封信中，申请人的所有者/总裁陈述称，公司自2015年11月起聘用受益人担任所提供职位——采购和物流经理。申请人于2017年8月提交了申请，证明公司有意全职、永久聘用受益人担任该职位。提交后约两个月，USCIS批准了该申请。

2019年6月，审理主任发出了NOIR。NOIR指出，随附的劳工证将所提供职位的拟议工作地点列为亚利桑那州[已隐去]某地址的200套房。然而，记录中的其他证据表明，申请人在同一地址的400套房开展业务活动。在回应审理主任先前提出的补充证据请求（RFE）时，律师表示200套房是申请人的生产设施，而公司在400套房设有公司办公场所。NOIR进一步指出，2019年3月，USCIS官员走访了该地址，发现两个套房均上锁且基本空置。此外，400套房上标有另一家企业的名称。

基于这些事实，NOIR指控申请人在劳工证申请中故意虚假陈述了拟议工作地点。该通知指出，USCIS可以基于认定涉及认证申请的欺诈或对重要事实的故意虚假陈述而使劳工证无效。参见20 C.F.R. § 656.30(d)。由于申请需要有效的劳工证，参见8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(i)，NOIR表明该认证的无效本应导致申请被拒。

在NOIR回应中，申请人提交了证据，证明其于2018年1月关闭了位于上述套房的公　　司办公场所和生产设施。申请人表示，其在亚利桑那州[已隐去]“建成了”一个零售场所来容纳这些业务。公司承认其疏忽未通知USCIS地址变更。受益人证明，2018年10月就她的身份调整申请对她进行面谈的USCIS官员没有询问她公司的地址。

1 申请人在[已隐去]的新拟议工作地点位于与[已隐去]工作地点相同的大都市统计区（MSA）内。参见20 C.F.R. § 656.3（将“预期就业地区”定义为包括拟议工作地点MSA内的任何地点）。因此，工作地点变更不会使劳工证无效。参见20 C.F.R. § 656.30(c)(2)（将劳工证的有效性限于认证上所述的特定工作机会、非公民和预期就业地区）。

2019年12月，审理主任发出了第二份NOIR。NOIR指出，与律师的RFE回应相反，[已隐去]房产所有者的来信称，200套房是申请人的公司办公场所，而公司在400套房生产产品。此外，该信虽然表明申请人于2016年3月将公司办公场所迁至200套房，但称400套房直到2016年8月——即劳工证申请提交后约一个月——才容纳公司的生产设施。因此，NOIR指控在提交申请时，申请虚假陈述了受益人据称将工作的申请人生产设施的位置。

然而，受益人将在申请人生产设施工作的唯一迹象是律师的RFE回应。律师的陈述不构成记录中的证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。劳工证和其他证据均未表明200套房的拟议工作地点容纳（或将容纳）公司的生产设施。相反，[已隐去]房产所有者的来信将200套房确定为申请人公司办公场所所在地，并说明了公司在提交劳工申请之前对其的使用情况。因此，记录不支持申请人所称在劳工证申请中虚假陈述拟议工作地点。

NOIR中的指控本不会导致申请被拒。参见 Matter of Estime, 19 I&N Dec. at 451。因此，我们将撤回撤销决定。2

三、聘用受益人担任所提供职位的意图

尽管审理主任未予处理，但申请人未能证明其有能力或有意图聘用受益人担任劳工证上所述的职位。

企业如果“希望并打算在美国境内聘用[非公民]”，可以提交移民签证申请。该法第204(a)(1)(F)条。申请人必须意图按照随附劳工证的条款和条件聘用非公民受益人。参见 Matter of Izdebska, 12 I&N Dec. 54, 55 (Reg'l Comm'r 1966)（确认申请被拒，因为与随附劳工证相反，申请人无意全职、住家聘用受益人担任家庭工人）。

劳工证将所提供职位——采购和物流经理——的工作职责描述为规划、指导和协调“公司肥皂和护肤产品的采购、预测、仓储和分销”。该职位的职责还包括监督客户服务、管理物流人员和系统，以及指导公司的日常运营。在2017年8月提交申请时，申请人的所有者/总裁陈述称公司经营四家零售店和“一个全面生产设施”。

记录中的不一致之处使人们对申请人所称聘用受益人担任所述职位的意图产生怀疑。该职位部分涉及“[规]划、指[导]和协调……仓储”。申请人提交了大量租约副本和照片，涉及其

2 审理主任撤销申请批准的决定并未使随附的劳工证无效。

运营。但没有任何材料表明该公司使用了仓库。因此，与所提供职位的岗位职责相反，记录并未表明受益人将计划、指导和协调“ 仓储 ”。

此外，尽管申请人证明自2015年11月起聘用受益人担任所提供职位，但记录显示她于2016年9月为申请人签署了一份租约，其中将她列为该公司的“ 运营副总裁 ”。此外，虽然所提供职位的职责包括“ 指导[该]护肤品公司的日常运营 ”，但申请人的所有者/总裁在2019年6月的宣誓书中证明，“ [在公司]内部，首席执行官负责监督和指导所有日常业务和财务运营。 ”这些差异令人怀疑受益人是否会履行劳工部认证的所提供职位的岗位职责。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591（要求申请人以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在）。

更多不一致之处削弱了申请人所声称的对“ 生产设施 ”的持续维持。申请人的所有者/总裁证明，在2015年将生产运营迁入后，该公司在一家购物中心维持其公司办公室和生产设施，申请人在该购物中心还经营一家零售店。该公司提交了一份该场地的租约副本。但该文件似乎不允许在那里进行生产。租约将申请人对该场所的使用限制为“ 仅为向公众零售展示和销售（须经出租人批准）填充当地采购的天然草药和精油的（新奇）手工皂和美容产品的唯一目的；不得用于任何其他用途或目的。 ”3

申请人提交了证据表明，从2016年至2018年1月，该公司在[已隐去]的套房中经营其公司办公室和生产设施。一位商业分析师的[已隐去]信函称，该公司随后将这些运营迁至[已隐去]的一家购物中心，并在那里经营一家零售店。但申请人对该[已隐去]物业的租约副本日期为2019年4月15日。记录未解释申请人据称从2018年1月至2019年4月在何处经营其生产设施。此外，[已隐去]租约第VII.A.部分将申请人对该物业的使用限制为“ 仅为在其中经营手工皂和护肤产品零售销售业务的唯一目的 ”。此外，随租约附带的“ 规则和条例 ”清单第10项明确禁止申请人将该场所用于“ 任何……生产 ”。

对申请人使用[已隐去]和[已隐去]物业的限制，以及该公司离开[已隐去]套房与其签署[已隐去]租约之间超过一年的间隔，令人怀疑申请人所声称的持续生产运营。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591（要求申请人以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在）。所提供职位涉及在生产相关领域履行职责，例如：采购；仓储；分销；以及物流。因此，如果申请人未持续生产产品，记录不能证明该公司有意永久聘用受益人担任全职的所提供职位。

3 该租约从2018年11月持续至2019年12月，不涵盖申请人声称该物业容纳其生产设施的2015-16年期间。我们推断，在适用期间，该物业的所有者很可能以类似方式限制了申请人对该场所的使用。

审理主任未将这一潜在的撤销理由告知申请人。因此，我们将此事项发回重审。在发回重审时，审理主任应向申请人发出新的NOIR，详细说明关于该公司所称有意聘用受益人担任所述职位的证据缺陷。

IV. 所需经验

审理主任同样未处理的另一问题是，记录中的证据不能证明受益人具备所提供职位所需的经验。

申请人必须证明受益人在申请的优先日期之前满足了劳工部认证的所提供职位的所有工作要求。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2016年7月8日，即劳工部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）。

在评估受益人的资格时，USCIS必须审查随附劳工证中的职位提供部分，以确定所提供职位的最低要求。USCIS既不能忽视认证条款，也不能施加额外要求。参见，例如，Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1015 (D.C. Cir. 1983)（裁定“ 劳工部拥有设定劳工证内容的权力 ”）（原文强调）。

随附劳工证规定，采购和物流经理所提供职位的最低要求为美国高中文凭或同等外国学历，加上在所提供职位或“ 采购、物流或供应链管理 ”方面10年的经验。此外，劳工证第H.14部分“ 特定技能或其他要求 ”规定，10年合格经验中的5年必须“ 在化妆品或[相关]行业 ”。

在劳工证上，受益人证明，截至申请的优先日期及其在申请人的入职日期，4她获得了超过16年的全职合格经验。她陈述了以下先前工作经历：

- 约4年8个月，在加拿大一家护肤品制造商和分销商担任采购和物流经理，从2009年12月至2014年7月；
- 约4年10个月，在以色列一家护肤品制造商和分销商担任采购和物流经理，从2004年12月至2009年10月；以及
- 约6年9个月，在以色列一家医疗器械公司担任采购经理，从1998年3月至2004年11月。

为支持所声称的合格经验，申请人必须提供受益人前雇主的信函。8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(A)。信函必须包含雇主名称、职称和地址，以及受益人经验的描述。同上。

4 劳工证雇主不能依赖受担保非公民在该企业获得的经验，除非受益人在与所提供职位实质不同的职位上获得了该经验；或者雇主能证明培训美国工人担任该职位的不切实际性。20 C.F.R. § 656.17(i)(3)。申请人未主张受益人从其处获得了合格经验。

申请人提供了受益人据称所有三位前雇主的信函。然而，与 8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(A) 相反，加拿大护肤品公司的信函既未包含作者职称，也未描述受益人的经验。此外，以色列护肤品公司的信函未签名，因此证据权重很小。该信函还使用美国信纸，记录未解释作者如何获得受益人在以色列所声称经验的知识。因此，这两封信函不能证明受益人具备合格经验。

第三封信函来自以色列医疗器械公司，符合监管要求。但该信函证明受益人具备的合格经验少于所需的10年。此外，与劳工证上的额外要求相反，该信函未证明受益人具备化妆品或相关行业的经验。

为回应审理主任的RFE，申请人提交了一封据称来自加拿大护肤品公司前副总裁的信函。然而，该信函使用签署人的个人信纸。记录缺乏证据佐证其在相关期间在加拿大公司的所称任职。因此，该信函不能可靠地证明受益人在加拿大所声称的合格经验。此外，该信函即使得到充分佐证，也只能证明在化妆品行业的经验少于所需的五年。

新的NOIR应将这些证据缺陷通知申请人。如记录支持，新通知可包括额外的潜在撤销理由。

审理主任必须给予申请人合理机会在发回重审时解决所有问题。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。

V. 结论

审理主任的NOIR所声称的撤销申请批准的理由不充分。然而，记录中的证据不能证明申请人有意聘用受益人担任所提供职位，或受益人具备该职位所需的最低经验。

命令：审理主任的决定被撤回。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。