JUN292022_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：1415 3 6 0 日期：2022年6月29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

申请人是一家诊所的经营者，寻求聘用受益人担任病历技术员。该公司请求将其归类为第三优先技术工人移民签证类别。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)。

在最初批准该申请后，内布拉斯加服务中心审理主任撤销了申请的批准，并驳回了申请人合并提出的重新开案和复议动议。审理主任认定，与国土安全部（DHS）法规和政策相反，申请人未能证明公司授权代表签署了申请。

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。见Matter of Ho, 19 I&N 582, 589 (BIA 1988)（引注省略）（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，并将事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。1

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，潜在雇主必须获得美国劳工部（DOL）的认证，证明：(1) 美国工人不足以胜任、愿意、合格且可担任所提供职位；以及 (2) 聘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。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）提交附有劳工证的移民签证申请。见该法第204条。除其他事项外，

1 尽管申请人对申请批准的撤销提出质疑，但该公司表示其不再打算聘用受益人担任所提供职位。该公司主张，受益人可能基于其收到另一家美国雇主的工作邀请而有资格获得合法永久居留，该工作邀请的职业分类与申请中所述职位相似。见该法第204(j)条，8 U.S.C. § 1154(j)（允许长期待决案件中的合格受益人“ 转换 ”至新工作，而无需其新雇主提交申请）。

USCIS确定非公民受益人是否符合劳工部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(l)。

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，在美国境内申请“身份调整”。见该法第245条，8 U.S.C. § 1255。

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“正当和充分理由”撤销申请的批准。该法第205条，8 U.S.C. § 1155。如果有记录支持，申请批准的错误性质证明其撤销是正当的。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 590。

在发生某些事件时，撤销会自动发生。见8 C.F.R. § 205.1(a)(3)(iii)。否则，USCIS必须通知申请人拟议的撤销理由，并允许潜在雇主有合理机会提交反驳证据和论证。8 C.F.R. § 205.2。

如果在撤销意向通知（NOIR）发出时，未解释且未反驳的记录本应导致申请被拒，则USCIS适当发出撤销申请批准的NOIR。Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 451 (BIA 1987)。如果申请人对NOIR的回应未能克服所述撤销理由，USCIS适当撤销申请的批准。Id. at 451-52。

二、申请和劳工证上的签名

申请人必须签署申请，在伪证处罚下证明申请内容的真实性和准确性。8 C.F.R. § 103.2(a)(2)。此外，除非潜在雇主签署了原始的随附劳工证，否则USCIS不会审理申请。20 C.F.R. § 656.17(a)(1)。

申请人的表格I-140和随附劳工证显示其带有公司总裁的签名。但是，审理主任的NOIR援引文件签名与前任律师签名之间的“显著相似性”，指称前任律师在表格I-140和劳工证上不当签署了总裁的名字。NOIR称，在申请获批后，一名移民官员将包含其据称签名的表格I-140页面传真给申请人的总裁。据称，在传真发送后不久的电话交谈中，他告诉该官员该标记与他的签名相似。然而，总裁未确认签名的真实性，便结束了谈话，称他想咨询前任律师。

USCIS拒绝带有不当签名的福利请求。1 USCIS政策手册B(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。如果该局接受福利请求，后来确定其上的签名有缺陷，USCIS会拒绝该福利。Id. 因此，如果申请人的未经授权代表签署了表格I-140，则该申请本应被不当提交并错误批准。

然而，NOIR的指称本不足以因签名缺陷而拒绝申请。NOIR称：“对记录的彻底分析表明，记录律师……与签署人之间的签名存在显著相似性。”行政机构可以质疑包含明显缺陷或“易于

识别的欺诈特征 ” 的文件和其他材料的真实性。Matter of O-M-O-, 28 I&N Dec. 191, 193-95 (BIA 2021)。但与NOIR的描述相反，前任律师的签名与表格I-140上以总裁名义的签名明显不同。例如，前任律师和总裁的姓名都包含字母 “ a ” 。在以总裁名义的签名中，该字母类似于印刷体的 “ a ” 。然而，在前任律师的标记中，该字母几乎无法辨认。因此，记录不支持NOIR关于签名相似的指称。见Matter of Estime, 19 I&N Dec. at 452（裁定移民局不能 “ 基于无支持的陈述 ” 维持申请的撤销）。

此外，NOIR未解释USCIS对签名的 “ 彻底分析 ” 。因此，NOIR包含结论性意见，缺乏发出通知的 “ 正当和充分理由 ” 。见Matter of Arias, 19 I&N Dec. 568, 570-71 (BIA 1988)。该通知还基于 “ [前任律师]确认他签署了与其他申请相关的文件以加快处理 ” 来质疑以总裁名义的签名。但NOIR未陈述支持其关于前任律师确认在其他申请中签署文件的证据。见Matter of Estime, 19 I&N Dec. at 451-52（指出NOIR “ 必须包括不仅关于拟议行动所依据事实的具体陈述，还包括支持证据 ” ）。因此，基于这些缺陷，目前构成的NOIR本不足以导致申请被拒。

此外，USCIS必须向申请人提供 “ 解释撤销具体原因的书面决定通知 ” 。8 C.F.R. § 205.2(c)。正如申请人在上诉中所主张的，审理主任2017年3月的决定未具体说明撤销申请批准的理由。该决定称：“ [NOIR]中涉及的问题是有记录的。如[NOIR]所述，似乎应撤销申请的批准。鉴于上述情况，USCIS已撤销此I-140申请。 ” 与8 C.F.R. § 205.2(c)相反，该决定未解释审理主任是否认定申请被不当签署和提交。该决定也未表明审理主任考虑了申请人对NOIR的回应。基于上述理由，我们将撤回审理主任的决定。

按目前构成，审理主任的NOIR和决定不支持申请的撤销。然而，记录并未证明申请人的总裁如表格I-140所示签署了申请。NOIR指称以总裁名义的签名与前任律师的签名之间存在相似性。但审理主任未通知申请人以总裁名义的签名存在不一致之处。

在2016年5月的一封信中，申请人的总裁据称表示 “ 我签署并担保 ” 受益人以担任所提供职位。2 但记录未解释以下文件中签名不一致的情况：

2 2016年5月的信函还据称表明申请人希望撤回申请。当时，申请人的 “ 书面撤回通知 ” 会自动撤销基于就业的申请的批准。8 C.F.R. § 205.1(a)(3)(iii)(C)（2015年）。然而，由于该事项仍在上诉待决中，该信函不会导致自动撤销。相反，我们通常必须适用在我们审查时所施行的规则。参见，例如，Thorpe v. Housing Authority of City of Durham, 393 U.S. 268, 281-82 (1969)（认定上诉机构必须适用其作出裁决时存在的法律，包括联邦行政法规的变更）。自2017年1月17日起，DHS修订了该法规，禁止基于在申请获批后180天或以上或相应受益人提交身份调整申请后提交的撤回而自动撤销。见8 C.F.R. § 205.1(a)(3)(iii)(C)。我们必须适用修订后的法规，因为规则制定并未明确作出其他规定。适用修订后的法规也不会导致 “ 明显不公 ” 。见Thorpe, 393 U.S. at 282。该

总裁姓名。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591（要求申请人以指向真相所在的独立、客观证据解决不一致之处）。Form I-140、随附的劳工证、2007年7月11日的支持信函及其2006年个人联邦所得税申报表上以总裁姓名所作的签名相似。这些文件上的签名均类似于总裁的印刷体姓名。此外，Forms I-290B（上诉或动议通知）、2016年5月信函及申请人2007年联邦所得税申报表上以总裁姓名所作的签名彼此相似。这些签名似乎均出自同一人之手的草书书写。但第一组文件上的签名与第二组材料上的签名明显不同。参见Matter of O-M-O-, 28 I&N Dec. at 193-95（允许行政机构对含有明显缺陷的材料的真实性提出质疑）。不一致的签名使人怀疑总裁是否签署了记录中的所有文件并授权提交申请。

审理主任未就其总裁姓名的不一致签名通知申请人。因此，我们将发回重审。在发回重审时，审理主任应发出新的NOIR，描述这些差异。为确定I-140申请是否被适当提交，审理主任应要求申请人解释这些不一致之处，并证明其总裁签署了Form I-140及随附的劳工证，如表单上和2016年5月信函中所表明的那样。

III. 支付所提供工资的能力

尽管审理主任未予处理，申请人也未证明其具备支付所提供职位所提供工资的所需能力。申请人必须证明其从申请的优先日期起直至受益人获得合法永久居留权期间持续具备支付所提供工资的能力。8 C.F.R. § 204.5(g)(2)。支付能力的证据通常必须包括年度报告、联邦所得税申报表或经审计的财务报表的副本。同上。

在确定支付能力时，USCIS审查申请人是否从申请优先日期所在年度起每年向受益人支付全额所提供工资。如果申请人未每年支付全额所提供工资或根本未向受益人支付，USCIS会考虑该企业是否产生了足以支付所提供工资与已付工资之间任何差额的年度净收入或净流动资产金额。如果净收入和净流动资产不足，USCIS可考虑影响申请人支付所提供工资能力的其他因素。参见Matter of Sonegawa, 12 I&N Dec. 612, 614-15 (Reg'l Comm'r 1967)。3

劳工证载明所提供职位（医疗记录技术员）的所提供工资为每小时12.85美元，或——按每周40小时工作制计算——每年26,728美元。申请的优先日期为2007年5月17日，即DOL接受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）。

申请人据称的撤回发生在申请获批七年多之后，且几乎在受益人提交其身份调整申请九年之后。因此，根据修订后的法规，申请人的撤回不会自动撤销申请的批准。

3 联邦法院已维持USCIS确定申请人支付所提供工资能力的方法。参见，例如，River St. Donuts, LLC v. Napolitano, 558 F.3d 111, 118 (1st Cir. 2009)；Estrada-Hernandez v. Holder, 108 F. Supp. 3d 936, 942-43 (S.D. Cal. 2015)。

USCIS于2009年2月批准了该申请。然而，记录显示，在批准之前，受益人离开了申请人的雇佣并寻求“ port ”至另一家美国企业，该企业向她提供了相同或类似职业分类的职位。参见该法第204(j)条。因此，申请人必须证明其从申请优先日期2007年5月17日起至2008年2月2日（即受益人的身份调整申请已持续未裁决180天之日）期间具备支付所提供工资的能力。参见8 C.F.R. § 245.25(a)(2)(ii)(B)(2)。

申请人未提交证据证明其在2007年或2008年向受益人支付了工资。因此，仅基于已付工资，记录不能证明该公司具备支付所提供工资的能力。

申请人提交了其总裁2006年个人联邦所得税申报表及其2007年联邦所得税申报表的副本。由于多种原因，总裁的个人纳税申报表不能证明申请公司支付所提供工资的能力。首先，2006年申报表不涵盖申请2007年优先日期所在年度或之后。此外，随附于总裁2006年申报表的附表C（营业利润或亏损）所列收入来自一家名称和地址均与申请人不同的企业。另外，申请人是公司，是与其总裁分离的独立法律实体。参见，例如，Matter of Aphrodite Invs. Ltd., 17 I&N Dec. 530, 531 (Comm'r 1980)（引注省略）。因此，在其个人纳税申报表上报告申请人的收入时，总裁似乎将该企业不当归类为独资企业。参见美国国税局（IRS），“ Sole Proprietorships ”，https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/sole-proprietorships（称“ 独资企业是指拥有非法人企业的人 ”）（强调为原文所加）。因此，2006年纳税申报表不反映申请人的收入，也不能证明该公司支付所提供工资的能力。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(2)（要求Form I-140申请证明“ 潜在美国雇主 ”支付所提供工资的能力）。

申请人的2007年纳税申报表（IRS Form 1120，美国公司所得税申报表）反映净收入6,947美元和净流动资产38,087美元。净流动资产金额超过年度所提供工资26,728美元。因此，申请人似乎已证明其在2007年的支付能力。然而，如前所述，申请人总裁在公司2007年纳税申报表上的签名与其2006年个人申报表及记录中其他文件上据称的签名并不相似。不一致的签名使人怀疑申请人2007年申报表的真实性和准确性。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591（要求申请人以指向真相所在的独立、客观证据解决不一致之处）。因此，申请人的纳税申报表不能可靠地证明该公司在2007年支付所提供工资的能力。

此外，记录缺乏法规要求的申请人2008年支付所提供工资能力的证据。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(2)（要求申请人提交年度报告、联邦所得税申报表或经审计财务报表的副本）。基于这一额外理由，申请人未证明其从申请优先日期起直至受益人的身份调整申请已持续未裁决180天期间具备支付所提供工资的能力。

在发回重审时，新的NOIR应就这些关于其支付所提供工资能力的证据缺陷通知申请人。该公司必须解释其总裁在纳税申报表上不一致的签名，并证明其2007年申报表的有效性。申请人还必须

提供2008年的年度报告、联邦所得税申报表或经审计财务报表的副本。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(2)。该公司可提交其在相关年度支付能力的额外证据，包括其向受益人所作任何支付的证明或支持Sonegawa案所述因素的材料。

如记录支持，新的NOIR可包括额外的、潜在的撤销理由。但审理主任必须给予申请人合理机会对发回重审时提出的所有问题作出回应。在收到及时回应后，审理主任应审查整个记录并作出新决定。

IV. 结论

按目前构成，审理主任的NOIR和决定不支持基于所称提交签署无效而撤销申请的批准。然而，申请人未证明公司授权代表签署了申请，或该企业能够支付所提供职位的所提供工资。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。