MAR282023_01B6203 · EB-3其他劳工 · 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：23033917 日期：2023年3月28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（其他工人）

申请人寻求雇用受益人在其养牛场/农场工作。该公司请求将其归类为第三优先移民签证类别下的“ 其他工人 ”。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(3)(A)(iii)条，8 U.S.C. § 1153(b)(3)(A)(iii)。该类别允许潜在雇主担保非公民在美国永久从事要求少于两年培训或经验的职位。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人对审理主任补充证据请求（RFE）的答复未能证明受益人具备所提供职位所需的合格经验。在上诉中，申请人主张，除其他事项外，在否决申请之前，审理主任应当再给该公司一次机会提交证明并解释记录中的证据不一致之处。

申请人负有以优势证据证明其具备所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使上诉重新审查，见 Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定审理主任的RFE未充分通知申请人所需的证明以及该公司需要解释记录中的证据差异。因此，我们将撤销审理主任的决定，并将该事项发回重审，以作出符合以下分析的新决定。

一、法律

作为“ 其他工人 ”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) 没有足够的美国工人能够、愿意、合格且可用来从事所提供职位；以及 (2) 非公民在该职位上的永久就业不会损害从事类似工作的美国工人的工资和工作条件。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DOL批准的劳工证及移民签证申请。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

经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(l)(3)(ii)(D), (4)。

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。

二、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经DOL认证的工作要求。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2020年9月4日，即DOL接受劳工证申请进行处理的日期。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中的职位提供部分，以确定最低工作要求。USCIS既不能忽视认证条款，也不能施加未说明的要求。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，所提供农场/牧场工人职位的最低要求为“所提供职位”六个月经验。该认证规定该职位的职责为“照料农场和牧场动物，如喂养、饮水、放牧、吃草、打烙印、接生、装载及准备动物供骑乘；清洁和维护动物圈舍区域及相关农场和牧场任务。”

劳工证规定，所提供职位既不要求教育也不要求培训。此外，该认证表明申请人不会接受替代职业的经验。此外，根据该认证H.14部分——“特定技能或其他要求”——“[该职位的]申请人必须能够在极端天气条件下户外工作。工作要求长时间推、拉、行走和弯腰，并搬运重达50磅的货物。”

在劳工证上，受益人证明，在申请2020年9月优先日期之前，他获得了超过12年的全职合格经验。他是墨西哥国民和公民，称 _____ 于2000年1月至2012年2月在墨西哥雇用他作为农场工人。

为证明所主张的合格经验，申请人必须提交受益人前雇主的信函。8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(A)。该信函必须包含雇主的姓名、地址和职务，以及受益人经验的描述。同上。如果此类信函无法获得，USCIS将考虑与受益人经验有关的其他文件。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

与 8 C.F.R. § 204.5(l)(3)(ii)(A) 相反，申请人的初始提交缺少受益人据称在墨西哥的前雇主的信函。审理主任发出了RFE，指出

受益人简历与其在劳工证上列出的合格经验之间的差异。简历称其作为农场/牧场工人在墨西哥的就业时间为1979年（当时他约13岁）至2013年，而非认证上所列的2000年1月至2012年2月。此外，尽管劳工证将其墨西哥雇主确定为 I I I I，简历并未列出其1979年至2013年的雇主。RFE正确认定简历不是受益人合格经验的可接受证明，并要求：

来自当前或前雇主的信函副本。经验信函最好使用雇主官方信头纸，必须列出写信人的姓名、地址和职务，以及受益人职责的具体描述。信函还应包括受益人的就业日期。

如RFE所要求，申请人提供了一封据称墨西哥雇主的信函，核实受益人作为农场/牧场工人的就业。然而，与劳工证不同，该信函未将其前雇主确定为 _____，也未说明其2000年1月至2012年2月的就业。相反，该信函确定了一名在劳工证或简历上未列名的墨西哥雇主，并说明该企业雇用受益人的时间约为2005年12月至2006年12月。此外，尽管信函的信头纸说明据称前雇主位于墨西哥 I I 州，但信头纸所列城镇与劳工证和简历上所称的 I I 不同。尽管存在不一致之处，申请人仍主张该信函证实了受益人声称的合格经验。该公司建议受益人在墨西哥为多个雇主工作，称 “ 受益人[在劳工证上]列出[a [作为其前雇主]，是因为它指的是其社区中的各个农场和牧场，他在那里工作，包括[提供信函的农场/牧场]。 ”

审理主任否决了申请，指出支持受益人合格经验的信函来自劳工证上遗漏的据称前雇主。如果劳工证遗漏了据称的合格经验，USCIS可以将所主张的前就业视为不可信而不予采信。Matter of Leung, 16 I&N Dec. 12, 14-15 (Distr. Dir. 1976)，因另一理由被 Matter of Lam, 16 I&N Dec. 432, 434 (BIA 1978) 否定。审理主任进一步认定，申请人未充分解决有关受益人据称前雇主的不一致之处。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（要求申请人以独立、客观的证据解决不一致之处，指明真相所在）。

在上诉中，申请人主张，在否决申请之前，审理主任应当发出第二份RFE或否决意向通知（NOID）。该公司引用了2021年USCIS政策警报，其中指出：

为减少可能阻碍获得移民福利的障碍，并确保本机构公平高效地裁决移民福利请求，USCIS正在恢复[先前]政策的原则，即在额外证据可以证明移民福利资格时发出RFE和NOID。

USCIS政策警报，PA-2021-11，补充证据请求和否决意向通知（2021年6月9日），
https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates。

该公司主张其“做出了合理努力”提交RFE所要求的证据。如果USCIS“对证据不满意”，该公司主张本机构应当发出另一份通知，“以减少可能阻碍获得移民福利的障碍”。

我们同意审理主任本应再发出一份补证通知（RFE）或拟否决通知（NOID）。但并非出于申请人所主张的理由。该公司断章取义地引用了美国公民及移民服务局（USCIS）的政策警示。该警示改变了一项政策，该政策曾允许本局裁决人员"在未先发送RFE或NOID的情况下，以缺乏初始证据为由否决福利申请"。USCIS政策警示，PA-2021-11，第1页。在否决申请人的申请之前，审理主任发送了一份RFE。因此，与申请人的主张相反，审理主任在该方面遵守了USCIS现行政策。然而，审理主任的RFE未能充分通知申请人证明受益人符合资格的经验或公司解决证据不一致之必要性所需的证据。

如前所述，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利之资格的责任。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。但如果申请人未提交所有必需的初始证据，或证据未能确立所寻求福利的资格，USCIS应发出RFE或NOID。1 参见一般性规定1 USCIS Policy Manual E.(6)(F)(3)，https://www.uscis.gov/policy-manual。RFE应：

- 指明尚未确立的资格要求，以及为何所提交的证据不充分；
- 指明适用法规、规章或表格说明具体要求的任何缺失证据；
- 指明可用于确立资格的其他证据示例；以及
- 要求提供该证据。

同上。RFE还应要求提供USCIS预期确定资格所需的所有证据。同上。

审理主任的RFE未能充分：解释为何申请人的证据未能证明受益人符合所提供职位的资格经验；指明所需的缺失证据；或要求提供确定资格所需的所有证据。该RFE引用了受益人简历与劳工证之间关于其墨西哥雇佣情况的差异。但该通知未解释申请人需要以独立、客观的证据解决不一致之处。参见Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页。该RFE也未解释公司需要证明雇主信函的任何不可获得性。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

在以劳工证遗漏所谓前雇主以及受益人声称的资格经验存在所指称的不一致为由否决申请之前，审理主任本应通知申请人拟议的否决理由，并给予其合理机会以证据和/或解释作出回应。因此，我们将撤销审理主任的决定并将此事项发回重审。

1 然而，如果"该福利请求没有法律依据，且额外信息或解释不可能确立批准的法律依据"，USCIS可以不先发出RFE或NOID而否决福利请求。参见一般性规定1 USCIS Policy Manual E.(6)(F)(3)；另参见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)、(iii)。

发回重审后，审理主任应向申请人邮寄第二份RFE或NOID，更全面地解释拟议的否决理由。新通知应说明USCIS可能对劳工证上遗漏的所称前雇佣经历不予采信，以及申请人需要以独立、客观的证据解决不一致之处并证明雇主信函的任何不可获得性。2

III. 结论

审理主任的RFE未能充分通知申请人证明受益人符合所提供职位资格经验所需的证据，以及公司解决记录中证据不一致之必要性。

命令：审理主任的决定被撤销。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

2 由于发出另一份RFE或NOID已解决此事项，我们无需处理申请人的其他上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"作为一般规则，法院和机构无需对结果所不必解决的问题作出认定。"）（引注省略）。