SEP182023_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：28604190 日期：2023年9月18日

针对行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍工人移民申请（高级学位）

申请人是一家提供信息技术咨询服务的机构，寻求永久雇用受益人担任高级 Java 软件工程师。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“ 高级学位 ”的专业人员成员。参见《移民与国籍法》（该法）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非公民获得永久居留权，以从事要求至少学士学位并随后在相关专业领域具有五年渐进工作经验的工作。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“ 高级学位 ”一词）。

在最初批准该申请后，德克萨斯服务中心审理主任撤销了该申请的批准，并驳回了申请人随后的重新开案动议。审理主任认定该公司故意虚假陈述其有意在所提供的职位中雇用受益人。在上诉中，我们撤回了审理主任的决定并将事项发回重审。参见 In Re: 1525587（AAO 2020年9月3日）。在发回重审后，审理主任再次撤销了该申请的批准，认定申请人未证明受益人具备该职位的合格经验。在上诉中，我们维持了审理主任的决定。参见 In Re: 24227618（AAO 2023年3月2日）。

该事项因申请人的重新开案和复议合并动议而返回我们处。该公司提交了额外证据，并主张美国公民及移民服务局（USCIS）向其隐瞒了不利信息，并不当忽视了受益人及其所称前同事的宣誓书作为其合格经验的证明。

申请人负有以优势证据标准证明其有资格获得所请求利益的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76（AAO 2010）。经审查，我们认定该公司未证明我们错误适用法律或政策，或受益人具备所提供职位的合格经验。因此，我们将驳回这些动议。

I. 法律

重新开案动议必须陈述新的事实，并由书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。相比之下，复议动议必须证明我们先前的决定基于决定作出时的记录错误适用了法律或 USCIS

政策。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。动议必须仅针对我们最新的决定提出异议。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(ii)。我们可以批准符合这些要求并证明有资格获得所请求利益的申请。参见 Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473（BIA 1992）（要求新证据有可能改变案件结果）。

II. 分析

A. 复议动议

1. 受益人2010年非移民签证申请

为证明受益人具备所提供的高级 Java 软件工程师职位的合格经验，申请人必须证明，截至该申请2008年2月5日的优先日期，受益人已获得所提供职位或作为程序员分析师至少两年的经验。参见 Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 160（代理区域专员 1977）。此外，如美国劳工部（DOL）随附证明第 H.14 部分所述，“ [所]要求的两年经验必须是使用 J2EE、JSP、JDBC、OOA/OOD、Rational Rose、XML 在 MVC 架构中执行设计、开发、测试和实施，并在 Weblogic/Websphere 应用服务器上部署 EJB 的经验。 ”参见，例如，Madany v. Smith, 696 F.2d 1008, 1015（D.C. Cir. 1983）（认定“ DOL 有权设定劳工证的内容 ”）（原文强调）。

我们认定，申请人未证明受益人具备合格经验或履行了劳工证第 H.14 部分所述技能，部分原因是其2010年美国非移民工作签证申请中存在未解决的不一致之处。我们发现其在签证申请中对前工作职责的描述与相应雇主信函中所列内容不同。

在动议中，申请人主张我们未向该公司提供受益人2010年签证申请的副本，违反了 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)。该公司称受益人没有——也不应被期望拥有——该申请的副本。申请人主张我们提供了其2010年表格上所列不利信息的“ 片段 ”，“ 由 AAO 自行全权认定为重要 ”。该公司指出，我们的决定未表明该信息因国家安全理由而免于披露，该公司声称这是该法规对记录查阅的唯一例外。申请人主张我们向其隐瞒了不利信息，同时却要求受益人在其前工作职责和职务的描述方面达到“ 完全一致的标准 ”。该公司称：“ 当衡量受益人证据的标准是100%匹配时，[不利证据的]摘要是不够的。 ”

然而，申请人误解了 8 C.F.R. § 103.2(b)(16) 的规定。该法规允许申请人“ 查阅构成决定基础的审理记录，但以下各段另有规定的除外。 ”8 C.F.R. § 103.2(b)(16)（强调 added）。因此，该法规列出了允许申请人查阅记录这一一般规则的例外。如申请人所述，其中一项例外是被“ 归类……为需要在国家安全利益下防止

未经授权披露”的信息。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(iv)。但是，与申请人的主张相反，该例外并非唯一的例外。该法规规定：

如果决定将对申请人或请愿人不利，且基于移民局考虑的不利信息，而申请人或请愿人对此不知情，则应在决定作出之前告知其这一事实，并提供机会让其反驳该信息并提交有利于自己的信息。

8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。因此，如果在决定发布之前，该机构告知申请人相关信息并给予企业回应的机会，USCIS 也无需允许申请人查阅不利信息。

记录显示，在最近一次撤销决定之前签发的撤销意向通知（NOIR）中，审理主任告知申请人受益人2010年签证申请中的不利信息。该 NOIR 指称受益人在签证申请中对工作职责和职务的描述存在不一致，引用了该申请，并给予申请人合理的回应机会。因此，USCIS 遵守了 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i) 的规定，无需向申请人提供签证申请副本。参见 Hassan v. Chertoff, 593 F.3d 785, 787（9th Cir. 2010）（认定 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i) 仅要求政府使申请人“知悉”对其不利的信息并给予其解释的机会）；另参见 Owusu-Boakye v. Barr, 836 Fed. App'x 131, 136（4th Cir. 2020）（认定 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i) 不要求 USCIS 出示调查结果陈述的副本，而仅要求概述其不利信息）。

申请人援引案例支持其主张，但这些案例无济于事。两个案例涉及美国公民为其配偶提出的移民签证申请被发回重审。参见 Matter of Holmes, 14 I&N Dec. 647（BIA 1974）；Matter of Arteaga-Godoy, 14 I&N Dec. 226（BIA 1972），因其他理由被 Matter of Sano, 19 I&N Dec. 299, 301（BIA 1985）推翻。但是，与申请人的案件不同，Holmes 和 Arteaga-Godoy 中的记录显示，在驳回决定发布之前，申请人既未收到不利信息通知，也未获得回应机会。Matter of Holmes, 14 I&N Dec. at 647；Matter of Arteaga-Godoy, 14 I&N Dec. at 228。因此，这些案件的事实使其与申请人的案件有所区别。

如申请人所主张，美国第七巡回上诉法院在该机构未向另一名婚姻类申请人提供受益人前配偶的不利陈述副本后，对 USCIS 表达了不满。参见 Sehgal v. Lynch, 813 F.3d 1025, 1031（7th Cir. 2016）。法院指出：“我们此前曾强调，‘更好的程序’是机构‘出示相关陈述’，我们对 USCIS 持续未能这样做感到困惑。”Id.（引用 Ghaly v. INS, 48 F.3d 1426, 1435（7th Cir. 1995））。但 Sehgal 法院最终维持了 USCIS 的行为，指出“我们也已认可[不利信息的]摘要可以足够，……而在此 USCIS 提供的比我们在 Ghaly 中认定足够的摘要更多。”Id. at 1031-32。因此，Sehgal 的引述支持我们对 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i) 的解释。

申请人其余所引判例亦不支持该公司的论点。Donnelly v. Controlled Application & Resolution Program Unit, 503 F. Supp. 3d 100 (S.D.N.Y. 2020), aff'd but criticized, 37 F.4th 44 (2d Cir 2022)，系美国联邦地区法院案件，仅对其当事人具有约束力。参见 Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)（裁定美国联邦地区法院判决在其他涉及相同问题的案件中不约束移民机构，即使该等案件位于同一地区）。此外，Donnelly 法院裁定其对该事项无管辖权。Donnelly, 503 F. Supp. 3d at 105-06。因此，该法院在其判决中对 8 C.F.R. § 103.2(b)(16) 的解释仅为附带意见（dicta）。

此外，即使我们采纳申请人对 8 C.F.R. § 103.2(b)(16) 的解释，并将受益人 2010 年签证申请上的工作职责和职位名称描述视为与其他证据一致，案卷仍不能证明其具备所提供职位所需的合格经验。我们引用了签证申请上关于受益人声称的 2006 年 10 月至 2007 年 12 月以及 2005 年 7 月至 2006 年 9 月期间就业情况的信息。但是，与劳工证 H.14 部分相反，其声称的上述期间前雇主的信函不足以证明其经验为“ 使用 J2EE、JSP、JDBC、OOA/OOD、Rational Rose、XML 在 MVC 架构中执行设计、开发、测试和实施，并在 Weblogic/Websphere 应用服务器上部署 EJB。 ”因此，即使我们按申请人所主张的方式解释 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)，案卷仍不能证明受益人具备所提供职位所需的合格经验。

申请人还主张，我们将受益人 2010 年签证申请上的就业信息与其在 Form I-140（外籍劳工移民申请）中声称的合格经验证据进行不当比较。该公司警告称，我们必须从证据中作出合理推断。参见 Matter of Koden, 15 I&N Dec. 739, 744-45 (A.G.; BIA 1976)（裁定移民上诉委员会（BIA）从证人证言中推断某律师与另一人存在“ 不道德 ”关系属适当）。申请人主张，我们从受益人签证申请中作出的推断不合理，因为移民签证申请和劳工证对其就业历史要求的详细程度高于签证申请。该公司称，“ 推断受益人（或任何其他人）填写[非移民签证申请]时达到经验信函或劳工证表格所包含的同等详细程度，是不合理的。 ”

我们同意申请人的观点，即移民签证申请的组成部分通常比非移民签证申请要求更多关于非公民就业历史的细节。但我们并未认定受益人 2010 年签证申请上的信息缺乏具体性。相反，我们认定其与其他证据相冲突。例如，如我们在上诉决定中所述，一封前雇主信函将受益人 2005 年 7 月至 2006 年 9 月期间的工作描述为涉及“ 使用‘ SunSolaris、Windows NT、Oracle、C++、JAVA、JSP、GUI、HTML、SQL、PL/SQL ’技术栈设计、实施和开发企业应用程序。 ”相比之下，签证申请称，在同一期间为同一雇主工作期间，他“ 收集业务需求；”并使用“ Rational Software 进行应用程序设计；”“ Myeclipse、Java、Hibernate 开发应用程序；”以及“ Jira Tool 进行缺陷记录。 ”签证申请上的信息并非缺乏具体性。相反，其详细列出的工作职责和技术技能与雇主信函所述不同。这些差异使人们对其在该雇主处的职责产生怀疑，需要作出解释。参见 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

以指明真相所在）。因此，我们并未从签证申请中作出不合理推断。

基于上述理由，申请人未能证明我们因未向该公司提供受益人 2010 年签证申请副本而错误解释了 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)。申请人亦未能证明我们将签证申请上的信息与申请中的证据进行了任何不当比较。我们接下来将审议我们是否对该公司提交的宣誓书给予了充分的证据权重。

2. 受益人及其声称的前同事的宣誓书

为证明合格经验，申请人通常必须提交受益人前雇主的信函。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。该等信函必须包括雇主的名称、地址和职称，并描述受益人的经验。Id. 但是，“ 如果此类证据无法获得，将考虑与外籍人士经验或培训有关的其他文件。 ” Id.

受益人声称其从六名前雇主处获得了合格经验。但申请人仅提供了其中四家的信函，且其中一封信函因未描述受益人的经验而不符合监管要求。参见 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。针对审理主任最近一次 NOIR，该公司提交了受益人的宣誓书，称印度的三名前雇主 “ 不愿意提供任何关于我作为其雇员经验的信函。 ” 代替信函，该公司提交了受益人声称的六名前同事的宣誓书：两人在 2004 年 5 月至 2004 年 12 月期间与他在一家雇主处共事；两人在 2002 年 10 月至 2004 年 4 月期间与他在另一家雇主处共事；两人在 2000 年 1 月至 2002 年 9 月期间与他在第三家雇主处共事。我们未考虑声称的前同事的宣誓书，认定与 8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 相反，申请人未证明无法获得监管要求的前雇主信函。我们还认定该等宣誓书不可靠，因为案卷缺乏独立证据证明该等同事在受益人在上述前雇主处任职期间受雇于该等前雇主。

申请人援引 Matter of Brantigan, 11 I&N Dec. 493 (BIA 1966)，主张我们本应采信受益人及其声称的前同事的宣誓书。该公司主张，在 Brantigan 案中，委员会 “ 基于一人的书面证言撤销了对[婚姻类移民签证申请]的拒绝。 ”

然而，申请人错误陈述了 Brantigan 案的事实。在该案中，委员会此前已维持对一名美国公民申请人为其配偶提交的移民签证申请的拒绝，裁定申请人未证明其前一段婚姻已合法终止。Matter of Brantigan, 11 I&N Dec. at 493。经动议，申请人提交了其女儿的宣誓书，内容涉及其母亲（申请人的前配偶）的缺席。Id. at 495。与申请人的主张相反，委员会并未 “ 撤销 ” 对申请的拒绝，而仅重新开案并发回重审。Id. 亦与该公司的主张相反，委员会并未表示最终决定将仅依据申请人女儿的宣誓书作出。Id. 相反，委员会命令一名移民服务官员在发回重审时，就其母亲的缺席在宣誓下询问她，并确定

申请人曾作出何种努力与其第一任配偶沟通。Id. 因此，根据其真实事实，Brantigan 案不支持批准本申请。

此外，受益人及其声称的前同事的宣誓书不值得将本事项发回重审。审理主任最近一次 NOIR 通知申请人其需要证明无法获得任何雇主信函，并给予其合理的回应机会。如我们在上诉决定中所述，受益人的宣誓书不足以证明无法获得印度三名前雇主的信函。在宣誓书中，受益人仅称“ 这些公司均不愿意提供任何关于我作为其雇员经验的信函。 ”该宣誓书未解释受益人如何知道这些公司不会提供所需信函。案卷未表明其或申请人曾尝试从这些公司获取信函，或这些公司已不再营业。此外，案卷缺乏独立证据佐证声称的同事在受益人在上述公司任职期间所声称的就业情况。

申请人还主张，我们因要求受益人前雇主的信函载明其前职位名称而错误解读了 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。该公司指出，尽管该法规要求雇主信函描述受益人的经验，但并未要求载明其职位名称。

但我们并未因雇主信函遗漏受益人的职位名称而拒绝任何一封雇主信函。相反，我们注意到雇主信函中以及其2010年签证申请上所列的职位名称和职责存在不一致之处。此外，与受益人在劳工证上的陈述相反，雇主信函通过表述“ 其在我们处担任的最后一个职位 ”暗示其曾担任多个职位。我们对其可能在同一雇主处担任多个职位的主要关切并非职位名称不一致，而是受益人可能在该雇主处从事不符合资格要求的职责。在劳工证上，申请人要求“ 所提供职位 ”的经验或作为程序员分析员的经验。“ 所提供职位 ”的经验是指履行劳工证上所列的所提供职位的关键职责的经验。参见，例如，Matter of Symbioun Techs., Inc., 2010-PER-01422, *3 (BALCA Oct. 24, 2011)。因此，其履行不符合资格要求的职责可能使其不符合所提供职位的资格。此外，在申请人接受作为替代职业的程序员分析员经验的范围内，我们必须审查受益人的职位名称以确定其资格。因此，我们驳回申请人关于我们错误解释了8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的主张。

基于上述理由，申请人的复议动议未能证明我们错误适用了法律或政策，或未能证明受益人具备所提供职位的合格经验。因此，我们将驳回该动议。

B. 重新开案动议

申请人在动议中提交了以下新证据：

1. 同事的雇佣信函

申请人提供了一份2005年雇佣信函的副本，该信函涉及为受益人提供宣誓书的其中一名同事。该信函表明该同事曾在受益人的

前雇主处工作，时间为2004年4月至2005年6月。该期间涵盖受益人声称的2004年5月至2004年12月期间在该处的工作经历。

该信函构成宣誓人声称的雇佣经历的独立证据。但申请人仍未证明无法获得前雇主提供的法规所要求的信函。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。因此，尽管确认了该同事与受益人共事的经历，我们仍拒绝将该同事的宣誓书视为受益人合格经验的证明。

2. SEC文件

申请人还提交了向美国证券交易委员会（SEC）提交的文件副本，以证明2000年1月至2002年9月期间雇佣受益人的印度公司已终止其业务。但这些文件仅表明，2002年一家美国公司收购了另一家名称与受益人的印度雇主相似的美国公司。这些文件未说明被收购的美国公司与受益人的前印度雇主之间的关系，也未说明收购方美国公司同时收购了其前印度雇主，因为SEC文件中指名的公司虽与此外国雇主相似但并非同一公司。因此，这些文件不能证明受益人的前雇主已于2002年终止其业务。

3. 其他证据

申请人在动议中提交的其他证据包括在线移民讨论论坛的打印件和一份空白美国非移民签证申请表的副本。申请人提交移民论坛打印件作为证据，以证明许多公司不向前雇员提供证明其雇佣经历的信函。打印件表明雇主没有法律义务向前雇员提供此类信函。如前所述，申请人未证明受益人的任何前雇主因这一原因拒绝向其提供信函。因此，打印件不能证明缺失的雇主信函无法获得，也不能证明受益人具备所提供职位的合格经验。

申请人提交空白美国非移民签证申请表副本，以支持其主张，即我们不当比较了受益人签证申请上的雇佣信息与申请中的类似信息。如前所述，我们同意移民签证申请通常比非移民签证申请要求提供关于非公民雇佣历史的更详细信息。但我们认为我们比较文件上的雇佣信息是适当的，因为受益人在其签证申请上提供了详细的雇佣信息，而该信息与申请中的证据相冲突。因此，空白签证申请表副本不能证明我们错误适用了法律，也不能证明受益人具备所提供职位的合格经验。

III. 结论

申请人的复议动议未能证明我们错误适用了法律或政策，且公司的复议动议和重新开案动议均未能证明受益人具备所提供职位的合格经验。

命令：复议动议被驳回。

进一步命令：重新开案动议被驳回。