美国公民及移民服务局
局长办公室（MS 2000）
华盛顿特区 20529-2000

2017年11月11日
PM-602-0149

政策备忘录

主题：Matter of V-S-G- Inc.，Adopted Decision 2017-06（AAO 2017年11月11日）

目的
本政策备忘录（PM）将行政上诉办公室（AAO）在Matter of V-S-G- Inc.一案中所附的裁决指定为“采纳裁决”（Adopted Decision）。因此，本采纳裁决确立了适用于并约束所有美国公民及移民服务局（USCIS）雇员的政策指导。USCIS人员被指示在类似案件中遵循本裁决的推理。

Matter of V-S-G- Inc.澄清：有效就业类移民签证申请的受益人，如果符合更换工作或雇主的条件（“port”），并且已根据《移民与国籍法》第204(j)条、8 U.S.C. § 1154(j) 正确请求这样做，则就撤销其签证申请的程序而言，属于DHS法规下的“受影响方”（affected parties），必须被给予参与这些程序的机会。其他类型的签证申请受益人，以及已port或寻求port的受益人的后续雇主，不属于DHS法规下的受影响方，不得参与签证撤销程序。

使用
本PM仅供USCIS人员在履行公务时作为指导。其无意、也不得被依赖以创设任何权利或利益，无论是实体性的还是程序性的，可由任何个人或其他当事人在遣返程序中、在与美国的诉讼中或以任何其他形式或方式在法律上或通过其他方式强制执行。

联系信息
有关本PM的问题或建议应通过适当的局内渠道向AAO提出。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
20 Massachusetts Ave., N.W., MS 2090
华盛顿特区 20529-2090

采纳裁决

MATTER OF V-S-G- INC.

行政上诉办公室
美国公民及移民服务局
国土安全部

2017年11月11日 [1]

(1) 有效就业类移民签证申请的受益人，如果符合更换工作或雇主的条件（“ port ”），并且已根据《移民与国籍法》第204(j)条、8 U.S.C. § 1154(j) 正确请求这样做，则就撤销其签证申请的程序而言，属于DHS法规下的“ 受影响方 ”，必须被给予参与这些程序的机会。
(2) 其他类型的签证申请受益人，以及已port或寻求port的受益人的后续雇主，不属于DHS法规下的受影响方，不得参与签证撤销程序。

申请人代理律师：Leena Snellman，Esquire，马里兰州奥因斯米尔斯

本裁决解决了长期存在的机构法规与法律后续发展之间关于谁是Form I-140（外籍工人移民申请）可承认当事方的紧张关系。大多数移民福利程序涉及一个被承认的当事方，要么是为自己（可能也为衍生家庭成员）寻求福利的“ 申请人 ”（applicant），要么是代表他人（称为“ 受益人 ”）寻求福利的“ 申请人 ”（petitioner）。传统上，申请人或呈请人是程序中唯一被承认的当事方；也就是说，申请的受益人一般无权参与呈请人发起的移民程序。今天，我们探讨一种情形：鉴于2000年《二十一世纪美国竞争力法》（AC21）及其对移民法的一项修正，Form I-140受益人在某些有限情况下可能成为被承认的当事方。在此过程中，我们将解释USCIS对适用法规的当前解释，以允许下文所述的此类受益人参与相关行政程序。

1 2017年4月28日，我们作为非先例裁决发布了本裁决。我们根据8 C.F.R. § 103.5(a)(5)(i) 主动重新开启本裁决，目的是进行修订，以备USCIS将其指定为采纳裁决。

Matter of V-S-G- Inc.
采纳裁决

修正案。在此过程中，我们将解释USCIS对适用法规的当前解释，以允许下文所述的此类受益人参与相关行政程序。

I. 引言

首先，我们需要通过介绍本案具体事实和程序历史，以及影响我们分析的不断演变的法律环境，来奠定基础。本案的申请人Vision Systems Group Inc.（VSG）是（或曾是）一家信息技术服务公司，寻求雇用受益人（一名印度国民）担任软件工程师的永久职位。2 更具体地说，申请人寻求将受益人作为持有高级学位的专业人士归类为第二优先（EB-2）移民。3 为此，申请人首先于2005年从劳工部（DOL）获得劳工证，这是流程的第一步，并于2006年将劳工证与Form I-140移民申请一起提交给美国公民及移民服务局（USCIS）。USCIS后来批准了Form I-140申请。

已批准I-140签证申请的受益人可提交Form I-485（登记永久居留或调整身份申请，即调整身份申请），该申请如获批准，即赋予受益人在美国的合法永久居留权。然而，在此类申请可以提交之前，必须立即有签证可供受益人使用。签证可用性由受益人的“优先日期”决定，在此背景下，优先日期定为向DOL提交劳工证的日期。该优先日期对每份I-140申请都至关重要，特别是对于某些国家（如目前的印度）的国民，这些国家对某些签证类别的需求大大超过签证可用性。4 当某一特定签证类别或外国国家的需求超过供应，因此该优先签证类别或外国国家超额认购时，国务院必须设定截止日期。当国务院设定截止日期时，只有优先日期早于截止日期的受益人才能申请调整身份。2007年，受益人2005年的优先日期变为当前（即签证变为立即可用），他因此提交了调整身份申请。

优先日期通常随时间推进，但当某一特定类别申请签证的人数多于可用签证数时，一个月为当前的优先日期下个月可能不再当前。这称为签证倒退（visa retrogression）。倒退以及对签证可用性的一般限制，可能导致某些国家某些优先类别的申请人在提交调整身份申请后等待数年才有资格获得签证号码。这就是本案发生的情况，当受益人的优先日期不再当前时，USCIS将其调整身份申请搁置，直到其优先日期在第二优先移民类别和其原籍国两方面再次充分推进。5

2 我们不确定VSG是否存在，无论是自身存在还是通过继承存在，从而能够在本申请中追求其利益。我们通过邮寄至记录的最后已知地址通知VSG本撤销程序，但未收到任何回复。根据新泽西州记录，VSG在该州注册成立，但我们无法核实其目前是否为新泽西州活跃注册的公司，而新泽西州是本事项中工作邀请的主要地点。

3 见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。

4 见美国国务院领事事务局，《签证公告》（2017年8月）。受益人的优先日期最近再次变为当前。

Matter of V-S-G- Inc.
采纳裁决

本案发生的情况，当受益人的优先日期不再当前时，USCIS将其调整身份申请搁置，直到其优先日期在第二优先移民类别和其原籍国两方面再次充分推进。5

在2000年之前，如果受益人在等待优先日期变为当前期间更换工作或雇主，新雇主将需要提交新的劳工证和Form I-140申请。否则，受益人将受限于其担保雇主的同一工作，直到优先日期变为当前并且其身份调整为合法永久居民。

然而，在2000年，国会颁布了2000年《二十一世纪美国竞争力法》（AC21）。6 如下文进一步探讨，AC21包含一项“可携带性”（portability）条款——编纂于《移民与国籍法》（INA）第204(j)条、8 U.S.C. § 1154(j)，该条款允许有效就业类移民签证申请的受益人，其调整身份申请已待决180天或以上，在相同或相似职业分类中更换预期工作或雇主，而无需依赖新雇主提交新的劳工证或Form I-140来支持其调整身份。7

本案发生的就是这种情况。受益人首先更换雇主，于2010年在Z, Inc.担任新职位，然后于2011年第二次更换雇主至Marlabs, Inc.。8

与此同时，VSG（原申请人）的总裁因涉及另一份USCIS申请的邮件欺诈被定罪。因此，USCIS寻求撤销VSG代表受益人提交的这份移民签证申请的批准（以及其他VSG受益人的申请）。按照当时适用的法规和惯例，9 USCIS向申请人律师（恰好也在本案中代表受益人）发送了撤销批准意向通知（NOIR）。NOIR指出，VSG的两名负责人已认罪

5 见该法第201(d)条（年度就业类签证限制）、该法第202条（每国限制）和该法第203(b)(2)(A)条（第二优先签证限制），8 U.S.C. § § 1151(d), 1152, 1153(b)(2)(A)。

6 Pub. L. No. 106-313, 114 Stat. 1251。

7 今天，我们关注的是I-140受益人及其根据AC21颁布的法案第204(j)条规定的转换计划，为方便起见，我们将第204(j)条通俗地称为“AC21”。然而，我们注意到，AC21第105(a)条还规定了一项程序，允许某些处于非移民H-1B身份的人在接受新雇佣（即更换雇主）时，由潜在雇主提交新的非移民申请。法案第214(n)(1)-(2)条，8 U.S.C. § 1184(n)(1)-(2)。在本决定中，我们明确排除那些条款下的非移民H-1B受益人作为受影响方，而非属于第204(j)条下的移民受益人。我们在此指出，与移民受益人的转换不同——当受益人符合法规要求时，提交转换请求的决定权在受益人手中——H-1B申请的非移民受益人明确要求“潜在雇主代表[当前H-1B签证持有人]提交新的[H-1B签证]申请”后，才允许更换雇主。

8 本案中的受益人在受雇于VSG期间以H-1B非移民身份在美国工作。2010年8月，受益人适当地通知USCIS，他打算将已批准的I-140移民申请转换至Z, Inc.的雇佣。2011年2月，他适当地通知USCIS，他打算将同一申请转换至Marlabs, Inc.的雇佣。

9 见8 C.F.R. § 205.2（规定通知后撤销签证申请的程序）。

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

与欺诈相关的指控，且这一事实使本（及其他）VSG申请的有效性受到质疑。律师代表受益人回应，对NOIR提出异议；申请人VSG未通过律师或自行回应NOIR。USCIS因申请人未回应而撤销了申请的批准。受益人向本办公室对撤销提出上诉，我们驳回了上诉。此事目前因重新开放和重新考虑的动议而摆在我们面前。

这种情况指向I-140受益人根据AC21可能请求的福利与USCIS现有法规之间的紧张关系，后者确立了在I-140申请相关程序中谁可以被认可或成为受影响方。如上所述，AC21允许某些I-140申请受益人在其调整身份申请已待决180天或更长时间的情况下，将有效的永久性工作邀请转移至不同于提交原始申请的雇主。然而，即使受益人寻求“转换”至另一雇主，初始签证申请在某些情况下仍可能被撤销，如果撤销，可能通过使受益人失去调整身份资格而对其造成损害。但适用的撤销法规——最初在AC21颁布前10年颁布——规定“[撤销]申请的批准……仅在对申请人发出通知后进行”，申请人有机会提出反对答复。8 C.F.R. § 205.2(b)（强调添加）。10 该条还规定，任何撤销的通知及其 underlying 理由，以及上诉任何撤销决定的权利，也将提供给申请人，而不提及受益人。8 C.F.R. § 205.2(c), (d)。此外，该机构广泛适用的上诉和动议法规明确否认受益人在这些案件类型中提交动议或上诉的权利。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(iii)(B)（“就[上诉、动议和认证审查决定]而言，受影响方……指在程序中具有法律地位的人或实体。它不包括签证申请的受益人。”）（原文强调）。

虽然AC21允许受益人将永久性工作邀请转换至新雇主，但现有法规将原始申请雇主视为移民程序中唯一被认可的一方，该程序可能继续影响受益人的移民未来。如下文所讨论，这些法规未考虑到以下事实：根据AC21，且如本案所示，虽然原始申请人-雇主和受益人可能不再打算建立雇佣关系，但为了移民法目的，他们仍可保持关联。

10 8 C.F.R. § 205.2(b)最后一次修订于1996年。61 Fed. Reg. 13,078（1996年3月26日）。

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

II. 讨论

A. 法律背景

1. 传统申请人-受益人关系

移民法长期以来承认申请人控制其提交的签证申请；受益人不能强迫申请人代表受益人追求签证申请。11 若非如此，将出现尴尬和不可取的情况，即雇主可能被迫为其不再需要服务的外国工人追求移民福利。12

如上一节所介绍，长期存在的一般规则——受益人不会收到有关申请裁决或撤销批准的通知，也不被赋予行政挑战任何不利结果的法律地位——已编纂在法规中。见8 C.F.R. § § 103.2(a)(3)（“ 申请的受益人不是[福利请求]程序中的认可方。 ”），103.3(a)(1)(iii)(B)（对于行政上诉、认证和动议，受益人不是程序中具有法律地位的“ 受影响方 ”）。通常，除非法律允许受益人自行申请，USCIS仅与申请人沟通，而不与这些申请人提交的申请的受益人沟通。13

同样，USCIS目前仅向申请人送达NOIR，而非申请的受益人。8 C.F.R. § 205.2(b)（“ 撤销申请[或]自行申请的批准……仅在对申请人或自行申请人发出通知后进行。 ”）。这同样适用于撤销通知本身以及由此产生的上诉权。8 C.F.R. § 205.2(c)-(d)。并且，如上所述，受益人明确被禁止对被拒绝或撤销的移民福利提交动议或上诉。8 C.F.R § 103.3(a)(1)(iii)(B)。

11 见，例如，Matter of Kurys, 11 I&N Dec. 315 (BIA 1965)（对签证申请被拒的上诉只能由申请人提交）；Matter of C-, 9 I&N Dec. 547 (BIA 1962)（曾代表申请人但现仅代表移民签证申请受益人的律师无权对撤销提出上诉）。

12 申请人与受益人之间的这一区别是绝大多数规则，但法律包括某些例外，允许离散类别的个人自行申请移民福利。见，例如，法案第203(b)(2)(B)条（国土安全部部长可认定符合国家利益，豁免美国雇主的工作邀请要求，并允许外国国民直接申请）；法案第204(a)(1)(E)条（在科学、艺术、教育、商业或体育方面具有杰出能力的外国人可以自行申请签证）；法案第204(a)(1)(A)(ii)条（美国公民的外国人配偶可在公民死亡后两年内自行申请签证）；以及法案第204(a)(1)(A)(iii)条（如果外国人配偶遭受美国公民配偶的殴打或极端残忍对待，可以自行申请移民签证）；8 U.S.C. § § 1153(b)(2)(B), 1154(a)(1)(E), 1154(a)(1)(A)(ii), 和 1154(a)(1)(A)(iii)。这些人被称为“ 自行申请人 ”，福利资格的根据本身表明为何不需要单独的、传统的申请人。

13 申请人和自行申请人在若干情况下通过法规明确被赋予上诉权。见，例如，8 C.F.R. § § 204.2(a)(3)（外国人配偶的申请人将收到申请被拒和上诉权的通知），204.2(c)(3)(ii)（虐待者的自行申请配偶将收到拒绝和上诉权的通知），204.2(d)(3)（儿子或女儿的申请人将收到申请被拒和上诉权的通知），204.2(e)(3)(ii)（虐待者的自行申请子女将收到拒绝和上诉权的通知）。

5

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

因此，在这种移民签证申请场景中，存在两个不同的当事方：申请人，即拥有请求和追求移民福利的法律权力的个人或实体，以及此类请求的受益人，其依赖申请人获得该福利。上述法规考虑了这种背景，因此起草时将USCIS的互动限制在申请人作为移民程序的唯一当事方。

2. 法案第204(j)条所述的个人

然而，当法律允许受益人离开原始申请人的雇佣并在其他地方工作，而不破坏待决调整身份申请所依赖的 underlying 移民签证申请的有效性时，申请人、受益人和受影响方的传统区分就瓦解了。如上所述，根据AC21，当有效的I-140就业-based移民签证申请的受益人提交调整身份申请，且该申请待决180天或更长时间，受益人随后可以请求将有效移民申请“ 转换 ”至新工作，如果该工作与原工作相同或相似。见8 C.F.R. § 245.25(a)。14 当提交此类请求时，原始申请人雇佣受益人的意图以及受益人为该雇主永久工作的意图可能不复存在，尽管如果请求被批准，原始申请将为受益人的调整身份目的保持有效。15

但是，如果USCIS后来发现在基础申请中存在欺诈、重大虚假陈述或被忽视的重大缺陷，并进而采取措施撤销其批准，则原申请人和受益人可能再次交织在一起。根据法规，USCIS目前仅向申请人提供NOIR。由于申请人可能不再打算永久雇用受益人，因此可能对申请的持续有效性没有真正利益，申请人可以选择不回复NOIR，也不通知受益人其可能的撤销。如果发生这种情况，USCIS将基于NOIR中所述的理由撤销申请的批准。因此，USCIS还将因缺乏批准的签证申请而拒绝受益人待决的调整身份申请。在没有事先收到NOIR或申请撤销通知的情况下，受益人通常只会在其调整身份申请被拒绝时才知道其成为合法永久居民的能力处于危险之中。此时，受益人没有机制直接质疑撤销基础签证申请批准的最终机构决定。

14 本节最近在最终规则“ 保留EB – 1、EB – 2和EB – 3移民工人及影响高技能非移民工人的计划改进；最终规则 ”中编纂。81 Fed Reg. 82,398, 82,490（2016年11月18日）。该规则于2017年1月17日生效，澄清并编纂了先前在备忘录和先例决定中阐述的长期政策和程序，这些备忘录和决定实施了AC21的条款。最终规则未涉及INA 204(j)受益人在I-140表格撤销程序中的通知和资格。

15 如果受益人调动到同一申请雇主的新相同或相似职位，进入雇佣关系的意图应保持不变，但我们在本案中讨论的是更换雇主的影响。

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

3. Mantena v. Johnson

在一个与本案非常相似的案件中，涉及同一申请人VSG，受益人的已批准I-140因与本案相同的原因被撤销。Mantena v. Johnson, 809 F.3d 721 (2d Cir. 2015)。在该案中，第二巡回法院观察到，国土安全部（DHS）法规规定必须向申请人而非受益人提供撤销通知和回应通知或质疑撤销的机会，这些法规最初是在2000年颁布AC21法规之前十年发布的，该法规首次赋予受益人从已批准的I-140申请调动到新的预期就业的能力。法院接着得出结论，在颁布AC21时，国会改变了申请人与受益人之间的传统关系，使得根据其条款调动的受益人现在有资格在联邦法院质疑申请批准的撤销。Id. at 730-732。

Mantena法院还驳回了关于8 C.F.R. § § 103.2(a)(3)和103.3(a)(1)(iii)(B)中有关行政程序中受益人资格的法规剥夺了该案受益人在联邦法院资格的论点。法院表示：“ Mantena可能未满足USCIS在机构面前对‘ 法律资格 ’的定义，并不意味着她没有资格在联邦法院提起此诉讼。 ”Id. at 732（引用Kurapati v. USCIS, 732 F.3d 1255, 1260 (11th Cir. 2014)）（原文强调）。

在 thus 确立了受益人质疑签证申请撤销通知充分性的资格后，法院转向通知本身充分性的问题，并认为其不充分，理由如下：“ 由于[AC21]调动条款改变了在反对已调动I-140申请撤销中有利害关系的当事方，我们认为法规必须被解读为要求通知实际利害关系方。 ”Mantena, 809 F.3d at 734。法院认识到，即使受益人获得了通知，结果也可能相同。Id. at 730。尽管如此，法院裁定：

USCIS在提供撤销意向通知方面与AC21的法定调动条款不一致，既未向已利用调动条款调动到继任雇主的外籍受益人提供通知，也未向继任雇主提供通知，后者不是原始I – 140申请人，但如AC21所设想，实际上已采纳了原始I – 140申请。16

Id. at 736。因此，它将案件发回地区法院，并指示审查根据AC21需要向哪一方（受益人或新雇主）提供通知。17

16 法院在附带意见中建议，受益人的新雇主实际上已“ 采纳 ”了VSG的I-140表格申请，并且将后续雇主视为事实上的申请人并因此有权获得签证申请撤销通知是合理的。但它明确拒绝裁定要求通知新雇主。Id. at 735-36。

17 法院还建议，鉴于我们在该事项上的特定专业知识，地区法院可能希望进一步将案件发回本办公室首先考虑该问题。Id.

7

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

B. 法庭之友简报

在第二巡回法院裁决之前，但鉴于这一发展中的判例法，18 我们就某些就业型移民签证申请的受益人，特别是受AC21调动条款约束的受益人，是否有资格参与行政裁决程序，包括向本办公室上诉的资格问题，征求了法庭之友简报。19

大多数简报普遍主张AC21受益人资格。例如，一份简报指出，AC21通过允许符合其标准的受益人独立于原申请人完成调整身份程序，显著改变了法律，因此建议DHS解释法规，允许这些受益人——无论其调整身份申请是否已待决超过180天——收到通知并有机会回应与其签证相关的任何不利行动。该法庭之友还建议DHS修改其法规，在所有签证申请中为所有受益人提供通知和回应机会。

另一位法庭之友主张，在就业型签证申请的受益人调整身份申请已待决至少180天的案件中，无论签证申请已批准还是仍在待决，受益人均有资格。该法庭之友指出，AC21的存在是为了保护担保工人的利益，并且根据判例法的最新发展，属于AC21条款范围的受益人必须在申请有效性受到质疑的所有情境中被赋予捍卫就业型签证申请的资格。

第三位法庭之友表示，AC21受益人应有资格防止恶意雇主利用受益人对雇主的依赖来获取移民福利。最后，一位法庭之友指出，就业型移民框架旨在保护美国工人，因为它允许美国雇主雇用外国国民，仅当美国工人不可用且不会对美国工资或工作条件产生不利影响时。尽管主张就业型移民签证受益人普遍缺乏司法或行政资格的一般规则，该法庭之友显然承认AC21受益人的例外。

18 参见，例如，Bernardo ex rel. M&K Eng ’ g, Inc. v. Johnson, 814 F.3d 481 (1st Cir. 2016); Rajasekaran v. Hazuda, 815 F.3d 1095 (8th Cir. 2016); Kurapati, 732 F.3d 1255; Patel v. USCIS, 732 F.3d 633 (6th Cir. 2013); Mehanna v. USCIS, 677 F.3d 312 (6th Cir. 2012); Green v. Napolitano, 627 F.3d 1341 (10th Cir. 2010); Abdelwahab v. Frazier, 578 F.3d 817 (8th Cir. 2009); Sands v. DHS, 308 F. App ’ x 418 (11th Cir. 2009) (per curiam); Ghanem v. Upchurch, 481 F.3d 222 (5th Cir. 2007); Jilin Pharm. USA, Inc. v. Chertoff, 447 F.3d 196 (3d Cir. 2006); El-Khader v. Monica, 366 F.3d 562 (7th Cir. 2004); ANA Int ’ l Inc. v. Way, 393 F.3d 886 (9th Cir. 2004); Mohammad v. Napolitano, 680 F. Supp. 2d 1 (D.D.C. 2009)。但参见Musunuru v. Lynch, 831 F.3d 880 (7th Cir. 2016)。

19 我们感谢在征求后收到的几份深思熟虑的简报。

8

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

C. 分析

1. 联邦法院和行政程序中的资格

首先，我们将解释“ 资格 ”与联邦诉讼相关以及根据USCIS法规在USCIS面前推进事项的能力之间的区别。“ 第三条 ”或“ 案件或争议 ”资格是美国法院审理提交给它们的诉讼权力的宪法限制。参见Lexmark Int ’ l, Inc. v. Static Control Components, Inc., 134 S. Ct. 1377, 1368 (2014)（引用Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555, 560 (1992)）。这种资格在本案中不适用。

联邦法院还适用一项相关的过滤标准，称为“ 审慎性起诉资格 ”，通常被描述为至少包含三项原则：“ 普遍禁止诉讼当事人主张他人的法律权利；禁止裁决更适合由代表分支处理的普遍性不满的规则；以及要求原告的申诉属于所援引法律保护的利益范围之内。 ”同上（引文和内部引号省略）。在Lexmark案中，最高法院澄清，审慎性起诉资格，无论其边界如何，都不包括“ 利益范围 ”测试。相反，利益范围测试是根据传统的成文法解释方法，确定“ 立法赋予的诉讼原因是否涵盖特定原告的索赔 ”。同上，第1387页。或者，换句话说，适当的调查是原告是否属于国会授权根据特定法规提起诉讼的人员类别。同上；另见Clarke v. Sec. Indus. Ass ’ n, 479 U.S. 388, 401 (1987)（“ [‘ 利益范围 ’]测试拒绝审查权利，如果原告的利益与法规隐含的目的如此边际相关或不一致，以至于不能合理假定国会打算允许该诉讼。 ”）。

若干法院指出，这些在联邦法院起诉能力的限制不同于在USCIS行政程序中寻求移民福利的能力。见，例如，Mantena, 809 F.3d at 732（引用Kurapati, 775 F.3d at 1260）。然而，在认定AC21受益人具有在联邦法院起诉的资格后，Mantena法院表示，作为一般事项禁止受益人起诉资格的法规必须结合AC21可携带性条款来解读，以要求通知并有机会回应“ 真正的利害关系方 ”。同上，第734页。法院将案件发回重审，以考虑“ 如何解读该法规，使其最符合AC21隐含但 nonetheless 强制要求的通知要求 ”。同上。尽管为在联邦法院起诉能力之目的进行的利益范围分析与参与行政撤销程序的机会之间存在区别，但相同或类似的因素和关切在两种情况下均适用，法院在发回重审进一步调查时如此结论。

总之，国会在颁布AC21时赋予了一个明确界定的受益人群体选择另一雇主或工作的能力。然而，关于这些个人行政起诉资格的法规从未被修订，或其适用从未因当事人传统立场的这一重大变化而改变。与Mantena法院的邀请相一致，并如下文更全面阐述，我们现在解释这些法规，以在AC21可携带性背景下承认两个受影响的

9

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

AC21 可携带性语境下的当事人：(1) 有资格携带并已根据 AC21 适当请求携带移民申请的受益人；以及 (2) 原申请人-雇主。但是，我们拒绝重新审视我们对 8 C.F.R. § § 103.3(a)(1)(iii)(B)、205.2(b)、(c)-(d) 的解释以将任何其他移民或非移民受益人，或已携带或正在携带的受益人的任何后续雇主纳入在此语境下有权获得任何通知的范围。

2. AC21受益人

首先，我们同意第二巡回法院、法庭之友和受益人的这一一般主张：AC21将I-140申请表的某些受益人置于其法定条款的利益范围之内，这些条款授权携带至合格的新就业。如上所述，受益人可能不会因携带而完全独立于其申请雇主。即便如此，或尤其如此，AC21赋予某些受益人在工作灵活性方面的法定利益，我们将在行政移民程序中予以承认。但需要进一步分析以确定哪些受益人确切属于法规的利益范围。

尽管利益范围分析适用于联邦法院的起诉资格，但我们通过类比得出结论，USCIS同样适合以同等关注AC21为某些受益人提供的利益的方式解释其关于行政程序起诉资格的机构法规。因此，我们将允许有资格携带并根据AC21妥善请求携带的受益人参与撤销代表其提交的 underlying I-140申请的 program，包括这些程序中的任何上诉或动议。

我们强调，要属于法规的利益范围，受益人必须有资格并根据AC21妥善请求携带，这要求，除其他事项外，新就业处于相同或类似职位。因此，USCIS必须评估新职位的特征以确定是否如此，并且只有在获知新工作及其细节时才能这样做。20 如果USCIS确定受益人有资格并根据AC21妥善请求携带至合格的新工作，USCIS现在将向该人提供任何撤销代表其提交的 underlying I-140签证申请意向的通知，并在撤销前有机会回复。在Mantena案中，法院指出原告事实上已请求携带这一事实的相关性。809 F.3d at 733（“ [经AC-21修订的]INA要求对携带后受益人提供某种形式的此类通知，至少对于已通知USCIS其就业变化的那些外国人，…… ”）（强调 added）。

20 在USCIS可以裁决调整身份申请之前，必须向USCIS affirmative 通知携带意向。为此使用表格，即I-485表格补充J，“ 根据INA第204(j)条确认真实工作offer或请求工作可携带性。 ”然而，表格说明表明，请求根据INA 204(j)可携带性的补充J的提交可以在I-140受益人的I-485申请已 pending 180天或更长时间后尽快进行。

10

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

3. 其他受益人

然而，我们不被一些法庭之友的主张所说服，即各种甚至所有移民类别中更广泛的受益人应在移民法规下作为受影响方获得类似考虑。AC21中的法定语言及其立法历史均未表明国会关注AC21所解决的具体场景之外的其他受益人。21 其他类别的受益人因其移民福利长期延误，例如由于法定上限，但国会未采取类似行动允许这些受益人以任何程度独立于其原申请人。

我们不同意那些法院的建议，即更广泛的就业类受益人有资格在联邦法院质疑其被拒绝或撤销的I-140签证申请。见例如，Patel, 732 F.3d at 636（指出，为第三条和审慎性起诉资格之目的，移民法使签证可供移民而非雇主，表明移民在是否获得签证方面有利益）。22 我们在相关法规中看不到国会打算让受益人属于法规的利益范围——事实上，情况相反。移民法相当清楚地将寻求移民福利的权力赋予申请人和自我申请人，而AC21框架是出于上述原因的独特例外。经仔细审查法定计划的演变和相关立法历史，我们得出结论，国会不打算让所有受益人属于

21 Mantena法院引用立法历史中的评论来主张国会通过颁布AC21打算帮助雇主。809 F.3d at 734。事实并非如此。虽然清楚国会创建工作携带以解决裁决受益人调整申请中感知的官僚延误，但立法历史中不存在国会打算惠及任何其他人的证据。事实上，法院引用的材料与可携带性无关。法院指出：“ 根据法规，正如国会所承认的，此类雇主将能够依靠先前雇主的申请吸引有永久居留愿望的技术工人。见S. Rep. No. 106 – 260, 2 (2000)（ ‘ 在信息时代，当技术工人稀缺时，美国面临严重困境，当雇主发现没有增加获得技术人才的机会就无法增长、创新和在全球市场竞争时。 ’ ） ” 同上。然而，该语言并非指员工可携带性，而是指AC21之前可用H-1B签证数量的限制。引用的参议院报告的下一句写道：“ 然而，这种访问受到近十年前1990年实施的H-1B签证上限的抑制，当时没有人理解即将到来的信息革命的范围。 ” S. Rep. No. 106-260 at 2。在AC21中，国会临时大幅增加了每年可用H-1B签证的数量，而国会为协助雇主所做的正是这一变化，而非可携带性。

22 Patel案的裁决不涉及已获批准的I-140申请的外籍受益人寻求转换雇主的情形，也不涉及任何最初曾是该已获批准I-140申请受益人的情形。在该案中，受益人的第一位雇主（一家酒店）获得了劳工证并提交了I-140申请，该申请因实体问题被拒。第一位雇主未进一步追究此事。第二位雇主（另一州的另一家酒店）提交了第二份I-140申请，使用了第一位雇主的劳工证而非自行申请。USCIS仅以第一份劳工证仅与第一个职位相关且无法证实第二份不相关的申请为由拒绝了这第二份申请。正如Patel案异议意见所指出的，I-140表格并非USCIS有权批准；第二位雇主必须先向DOL获得新的劳工证，USCIS才能考虑受益人寻求的移民福利资格。732 F.3d at 642。在此情况下，受益人对于已获批准I-140表格的权益问题可能并未适当地提交至法院，因为任何过错均在于第二位雇主未能提交新的劳工证。Patel案不具说服力，因为若无已获批准的I-140，其无法脱离原始申请雇主而寻求合法永久居民身份。

11

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

该法的利益范围。23 因此，我们拒绝将我们对DHS法规的解释扩展至在上述特定类别的AC21就业类受益人之外，赋予撤销程序中的原告资格。

4. 申请人

我们还认定，即使受益人已适当请求根据AC21转换至新雇主，原始申请人-雇主仍属法规下的受影响方。我们认识到，部分申请人可能对根据AC21寻求转换至新雇主的受益人的移民结果不感兴趣，但情况并非总是如此。首先，法规仍要求向申请人发出NOIR通知并给予回应机会。除法规规定的原告资格外，即使受益人已适当请求根据AC21转换至新雇主，申请人仍具有利益，因为其可能希望保护自身免受USCIS在NOIR中提出的可能影响其其他及未来申请的欺诈或不合规问题的影响。申请人也可能因离职受益人的移民结果可能影响申请人招聘和留住其他雇员的努力而仍具有利益。或者，申请人可能寻求支持受益人，以鼓励其未来返回申请人的工作（尽管是担任永久职位而非临时职位）。最后，更简单地说，申请人是提交申请、支付申请费并证明申请准确性的当事方。基于所有这些理由，我们将推定原始申请人对参与未来程序的潜在利益，并继续允许其参与行政程序。

5. 后续雇主

最后，我们认定，AC21受益人转换至的后续雇主不是可参与与基础签证申请相关程序的受影响方。我们承认，美国第七巡回上诉法院近期在一件事实与本案非常相似的案件中作出了相反裁定。24 在Musunuru v. Lynch, 831 F.3d 880 (7th Cir.

23 部分法院也得出此结论。例如，在Vemuri v. Napolitano, 845 F. Supp. 2d 125 (D.D.C. 2012)中，法院认定，从未获批且不在INA相关条款所保护利益范围内的I-140申请受益人缺乏在联邦法院质疑申请被拒的审慎原告资格。法院指出，“ 很明显，原告的利益与INA相关部分的宗旨不一致 ” 845 F. Supp. 2d at 131（引用Pai v. USCIS, 810 F. Supp. 2d 102 (D.D.C. 2011)）。在Pai案中，原告是潜在雇员而非雇主，其质疑USCIS对雇主提交的I-140申请的拒绝，原告在该申请中被列为受益人。Pai v. U.S. Citizenship & Immigration Servs., 810 F. Supp. 2d 102, 105 (D.D.C. 2011)。Pai案法院认定：“ [L]审视本案的具体事实以及国会在此特定法定方案中意图保护的利益范围，本法院认定，在本案中具有质疑USCIS决定的原告资格的是雇主，而非Pai。 ” Id. at 111，参见Khalid v. DHS, 1 F. Supp. 3d 560 (S.D. Tex. 2014)（“ 相关INA条款明确表明，宗教雇员[根据该法第101(a)(27)(C)条，8 U.S.C. § 1101(a)(27)(C)]来美或留美的利益，至多与国会通过该法的宗旨仅有边际关联。 ”）。

24 在Mantena案中，第二巡回法院暗示了类似结果的可能性，但未明确说明在AC21背景下解读通知法规的确切方式。809 F.3d at 735-736。

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

2016)，与本桉相同的申请人（VSG）代表一名受益人提交了I-140移民签证申请，该受益人后来寻求转换至不同雇主。USCIS以与本桉类似的理由撤销了该申请的批准，即VSG在另一案件中实施的欺诈。然而，法院并未认定受益人有权获得通知和回应机会，而是认定受益人当前的雇主有权。25

我们恭敬地不同意这一结论。新雇主未支付申请费，不负责维持申请，不对原始申请人与之相关的合规或不当行为承担责任，且若不再需要受益人的服务也无法撤回申请。新雇主也无法阻止受益人转换至另一雇主（如本桉所发生的那样）。

例如，在本桉中，受益人已转至第三位雇主。尽管AC21在其创设的转换方案中确实考虑了新雇主，但其这样做仅是因为赋予受益人选择新雇主的独立性。事实上，INA第204(j)条的标题是“ 长期延迟调整身份至永久居民申请人的工作灵活性 ”。该标题暗示该条款的重点是调整身份申请人的工作灵活性，而非后续雇主可获得外籍工人。此外，如上所述，讨论AC21转换条款的立法历史仅表明国会关注的是经历漫长处理延迟的受益人，而非任何其他人。

此外，作为实际问题，在拟议撤销的情况下，与基础移民签证申请缺陷相关的任何问题将涉及原始申请人或受益人。新雇主推定无法回答与申请人提交的支持申请的证据相关的问题，也无法出示此类证据。26 且受益人无需后续雇主的参与即可回答有关其教育或经验的问题。此外，由于受益人必须在提交时及整个裁决期间符合所请求福利的资格，后续雇主无法弥补与初始申请相关的任何缺陷。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

与Clarke v. Sec. Indus. Ass ’ n案中认定若利益仅与法规隐含宗旨边际相关或不一致则无审查权相一致，我们认定新雇主的利益与AC21法规隐含宗旨如此边际相关且不一致，以至于我们认为国会无意允许其参与其他雇主的行政程序。Clarke v. Sec. Indus. Ass ’ n, 479 U.S. 388, 399 (1987)。因此，我们不会修订对8 C.F.R. § § 103.3(a)(1)(iii)(B)、205.2(b)、(c)-(d)的解释以将受益人的后续雇主Z, Inc.或Marlabs, Inc.纳入

25 在Musunuru案中，Musunuru转换至的雇主并非诉讼当事方，且从未寻求撤销意向通知或撤销通知的副本。
26 事实上，后续雇主可能与原始雇主属于相关行业并是其竞争对手。出于隐私、运营或其他考虑，USCIS可能无法与后续雇主分享原始雇主签证申请中潜在缺陷的所有细节。

13

Matter of V-S-G- Inc.
采纳决定

在此背景下有资格获得通知或参与与其未提交的申请以及其可能仍雇用或打算雇用的受益人相关的本行政程序。27

III. 结论

因为我们认定，根据AC21有资格转换且适当请求转换的受益人属于该法规的利益范围内，USCIS将该法规解释为要求改变该机构对适用DHS法规的历史解释。我们的新解释是将这些受益人视为可能参与与其基础移民签证申请相关的撤销程序的受影响当事方。由于本案中的受益人，其有资格转换且已按照AC21的要求适当请求转换，却没有机会如此参与，我们将重新开启这些程序，恢复与受益人相关的Form I-140移民签证申请，并将这些程序发回主任，主任必须给予受益人对未来与该I-140申请相关的任何NOIR作出回应的机会。如果主任此后撤销该移民申请的批准，受益人可以对该撤销提出上诉或提交重新开启或重新考虑的动议，或者他可以参与由申请人就该申请提起的上诉或动议所产生的程序。

命令：
记录发回内布拉斯加服务中心主任。

引用为 Matter of V-S-G- Inc., Adopted Decision 2017-06 (AAO Nov. 11, 2017)

27 见 Matter of Cerna, 20 I&N Dec. 399, 401 (BIA 1991)（指出“ 一个巡回法院的权威在另一巡回法院不具有约束力 ”，并拒绝在“ 第二巡回法院管辖范围之外 ”遵循第二巡回法院的特定先例判决）；Matter of Anselmo, 20 I&N Dec. 25, 31 (BIA 1989)（指出“ 当我们不同意法院在某一问题上的立场时，我们拒绝在该法院的巡回区之外遵循它 ”）。

14