APR042019_02D7101 · L-1A · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室 非先例决定

关于 T-G-L-A-, INC. 案 日期：2019年4月4日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人是一家运输和物流企业，寻求根据 L-1A 非移民公司内部调派人员分类，继续受益人作为其总裁兼首席运营官的临时雇佣。移民和国籍法（该法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A 分类允许公司或其他法律实体（包括其关联公司或子公司）将符合条件的外国雇员临时调派到美国从事管理或行政能力的工作。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能按要求证明：(1) 其将在延期申请下以管理或行政能力雇佣受益人；以及 (2) 其与受益人的最后外国雇主具有符合条件的关联关系。审理主任进一步认定，申请人未能证明受益人先前的教育、培训和雇佣经历使其有资格在美国从事预期服务。

在上诉中，申请人提交了额外证据并主张其已证明所有资格要求均已满足。申请人强调受益人此前已获准 L-1A 身份延期，并主张审理主任应尊重先前的批准。

经重新审查，我们将驳回上诉，因为申请人未能证明受益人将在美国以管理或行政能力受雇。然而，我们认定有充分证据证明申请人与外国实体具有符合条件的关联关系，并将撤销审理主任关于该问题的决定。1 此外，我们将撤销审理主任关于受益人先前的教育、培训和雇佣经历使其无资格在美国从事预期服务的认定。2

1 记录中的证据，包括上诉时提交的额外证据，证明申请人与受益人在加拿大的前雇主是基于受益人的共同所有权和控制权的关联公司。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(L)（定义“ 关联公司 ”）。

2 审理主任引用了 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(iv) 的规定，但未充分解释申请人为何未满足该资格要求。官员必须充分解释否决签证申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的 appellate review。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。

关于 T-G-L-A-, Inc. 案

I. 法律框架

为确立 L-1A 非移民签证分类的资格，符合条件的组织必须在受益人申请进入美国之前的三年内，连续一年雇佣受益人“ 担任管理、行政或涉及专业知识的职务 ”。该法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理或行政能力继续向同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。申请人还必须证明受益人先前的教育、培训和雇佣经历使其有资格在美国从事预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

II. 定义

“ 管理能力 ”是指在组织内的职务，其中雇员主要管理组织或组织的部门、分支、职能或组成部分；监督和控制其他主管、专业或管理人员的工作，或管理组织内或组织部门或分支内的重要职能；在组织层级内的高级层面或对所管理职能拥有人事行动或职能的权限；并对该雇员拥有权限的活动或职能的日常运营行使自由裁量权。该法第 101(a)(44)(A) 条。

“ 行政能力 ”一词定义为组织内的职务，其中雇员主要指导组织或组织主要组成部分或职能的管理；确立组织、组成部分或职能的目标和政策；在自由裁量决策中行使广泛的自由度；并且仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的一般监督或指导。该法第 101(a)(44)(B) 条。

基于管理能力和行政能力的定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (9th Cir. 1991)（未published table decision）。其次，申请人必须证明受益人将主要从事管理或行政职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通运营活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d at 1533。

III. 在美国以管理或行政能力受雇

需要处理的主要问题是申请人是否证明其将在延期申请下以管理或行政能力雇佣受益人。3

3 申请人此前表示受益人将以行政能力受雇，但在上诉中主张其职位同时满足管理能力和行政能力的标准。

关于 T-G-L-A-, Inc. 案

在审查特定受益人的管理或行政能力时，我们将参考申请人对工作职责的描述。申请人对工作职责的描述必须清楚说明受益人履行的职责，并表明此类职责是否属于管理或行政能力。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所需的工作职责描述外，我们审查公司的组织结构、受益人的下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行运营职责、业务性质以及任何其他有助于理解受益人实际职责和在业务中角色的因素。

因此，我们将讨论有关受益人工作职责的证据，以及有关申请人业务性质、人员配置水平和组织结构的证据。

A. 职责

申请人称受益人将担任其总裁兼首席运营官，并将以兼职方式在美国工作，同时继续担任申请人加拿大关联公司的总裁。两家公司均从事地面运输和物流服务的提供。申请人解释称，受益人“ 对公司在加拿大和美国的运营、其雇员、其分包商及其独立承包商拥有最终权限。 ”

申请人进一步描述了受益人的职责如下（添加了项目符号）：

- 制定并实施组织的长期和短期计划。
- 确定并传达公司的战略方向，并监督组织的整体方向。
- 确定公司如何平衡其资本和人力资源。
- 评估公司的主要风险并确保这些风险得到监控和管理；识别并利用公司的优势。
- 作为公司日常运营的亲身参与部分，包括实施内部控制、领导、指导和评估雇员和独立承包商的工作（拥有独立权限聘用和解雇员工和承包商）、与金融公司合作甚至为客户编制报价。
- 定期参加贸易展会以识别新的行业发展并了解影响公司的重大外部因素。
- 每月召开例会以评估公司的进展。
- 激励和吸引各级利益相关者。

申请人进一步指出，她“ 将继续主要负责在美国建立法律和会计关系、建立和维护客户关系以及建立金融和银行关系。 ”

关于 T-G-L-A-, Inc. 案

在证据请求（RFE）中，审理主任告知申请人需要提供更详细的描述，列出受益人的具体职责以及她将花在每个任务上的时间。

作为回应，申请人提交了一封新的支持信，但信中并未包含受益人具体的日常工作任务清单，也未说明她将在每项工作职责上花费的时间。相反，申请人的信函重述了初始职位描述的部分内容，并重申受益人将继续担任美国及加拿大实体的总裁职务。申请人强调，她“对组织拥有最终的管理和运营权限，包括其所有部门、分支机构、职能及其每一个组成部分”，并且她“制定组织的目标和政策，并行使不受限制的决策权”。

审理主任认定，该描述缺乏足够的细节，不足以证明受益人的实际职责将主要是管理性或行政性的，并暗示她将花费一些时间在运营任务上，例如“编制报价单”。我们同意该描述过于宽泛，因为它没有列出受益人在申请人卡车运输和物流业务背景下日常执行的具体任务。

许多职责反映了受益人的高级别权限，但未提供任何关于她日常常规工作中主要做什么的见解。诸如制定短期和长期计划、确定公司的战略方向、监督公司的整体方向、评估公司的进展、识别和利用公司的优势以及平衡其资源等职责过于模糊，无法确定受益人典型职责的性质，也不足以证明她主要执行符合管理性或行政性能力法定定义的高级别任务。申请人未提供受益人实际职责的示例、其工作成果的证据或其他有助于确定她为公司执行的具体任务性质的佐证文件，且该描述未能满足申请人提交受益人职位详细描述的举证责任。具体细节显然是判断受益人的职责主要是行政性还是管理性的重要指标，否则满足定义就只是重述法规而已。Fedin Bros. Co., Ltd v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。

在上诉中，申请人称受益人的“行政和管理职责应分配如下百分比”：

- 25% - 指导、管理销售和运营团队并与之会面，包括制定销售和运营举措、监督成本并确定定价和利润率、监督并确保法规合规性，以及监督并确保法律和税务合规性；
- 25% - 建立、培养和确保客户关系，包括拜访美国客户并谈判报价和合同；

Matter of T-G-L-A-, Inc.

- 15% - 进行财务运营，监督应付账款/应收账款并监控公司账户；
- 15% - 监控资本资产，包括车队问题。就召回、新技术和合规问题与美国车队供应商会面；以及
- 20% - 实施和监督发展，包括与高级职员和员工会面以监控日常运营以确保实现目标。

尽管该描述包含对申请人实际业务运营的具体引用，但它与申请人提供的初始描述几乎没有相似之处，并且不足以证明受益人作为公司总裁日常主要做什么。申请人提到受益人对“ 销售 ”团队的监督，但申请人的组织结构图并未包含任何销售人员。销售人员的缺乏也引发了对受益人负责培养客户关系、拜访美国客户和谈判合同的性质的疑问。在没有低级别销售人员证据的情况下，我们无法确定受益人是否免于直接销售申请人的服务。

此外，这一修订后的职位描述的若干要素含糊不清，例如受益人负责“ 进行财务运营 ”和“ 实施和监督发展 ”。这些宽泛的陈述不能明确归类为管理性或行政性职责。最后，我们注意到，尽管申请人称受益人负责处理车队安全和合规问题，但尚不清楚为何此类职责会分配给受益人而非公司声称的安全和合规总监。总体而言，所提交的职位描述彼此不一致，且未提供必要的细节或对受益人在日常工作中拟议活动的充分解释。

受益人作为所有者和高级雇员管理或指导企业的事实，并不必然确立其符合该法第101(a)(44)条含义内以管理性或行政性能力作为公司内部调任人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求职位的职责“ 主要 ”是行政性或管理性的。尽管受益人可能对申请人的日常运营行使自由裁量权，并在自由裁量决策方面拥有必要的权限，但仅凭宽泛的职位描述不足以证明她的实际职责将主要是管理性或行政性的。

B. 商业活动、人员配置和组织结构

如果将人员配置水平作为确定个人是否将以管理性或行政性能力行事的因素，我们会考虑组织的合理需求，结合组织的总体目的和发展阶段。参见该法第101(a)(44)(C)条。

Matter of T-G-L-A-, Inc.

申请人称其经营一家卡车运输和物流业务，拥有14名员工，年总收入为443,102美元。其初始提交材料未包括组织结构图或其他显示提交时公司人员配置和结构的证据。

在补证通知（RFE）中，审理主任要求提供申请人的组织结构图副本，以及每名员工的信息，包括姓名、职位名称、职责摘要、教育水平和薪资，以及支付给员工和承包商的工资证据。在回应RFE时，申请人称其有14名员工和两名分包商。

申请人的组织结构图显示受益人为总裁，有一名直接下属，即副总裁。图表显示副总裁监督一名运营总监、一名安全/合规总监以及一名负责应付和应收账款的人员。运营总监显示为监督一名车队经理和一名客户服务代表。最后，图表表明车队经理监督10名司机。

我们注意到申请人表示受益人在申请人和其加拿大关联公司之间分配时间。加拿大实体的组织结构图显示共有六名员工，包括受益人、申请人的美国副总裁、运营总监和安全/合规总监，以及一名首席财务官和“分包商”，但没有车队经理或客户服务人员。

申请人的纽约季度工资报告显示，申请人在2018年前三个月向13名员工支付了总计149,921美元。在2018年第二季度，申请人报告2018年4月和5月有14名员工，2018年6月有0名员工，支付的工资总额为91,561.69美元。

尽管申请人记录了支付给员工的工资，但未解释在提交申请后不久员工人数从14人明显减少至0人的情况。此外，它未回应审理主任关于提供受益人下属员工职位描述的要求。尽管审理主任特别指出缺乏与下属员工职责和资质相关的文件，但申请人在上诉中未解决这一证据缺陷。

证据必须证实特定受益人及其下属的职责与其在组织结构层级中的位置相对应；仅反映下属员工层级和员工职位名称的组织结构图本身不具有证明力，也不能证明组织足够复杂以支持行政性或管理性职位。此外，如前所述，似乎受益人的若干直接和间接下属被要求在为申请人及其加拿大关联公司履行职责之间分配时间，且申请人未解释两家公司各自的人员配置需求或这些员工在多大程度上能使受益人免于履行与任一实体相关的非合格职责。

“管理性能力”的法定定义允许“人事经理”和“职能经理”。参见该法第101(a)(44)(A)条。人事经理须主要

监督和控制其他主管、专业或管理员工的工作。与“ 经理 ”一词的通常理解相反，法规明确规定，“ 一线主管仅凭其监督职责不被视为以管理身份行事，除非所监督的员工是专业人员。 ”4 Id. 如果受益人直接监督其他员工，受益人还必须有权雇用和解雇这些员工，或建议采取这些行动，并采取其他人事行动。8 C.F.R. § 214.2(1)(l)(ii)(B)(3)。

尽管审理主任要求提供信息，但申请人未提供任何下属职位所需的教育水平，也未提供除受益人本人以外的任何员工的职责描述。因此，申请人未能证明受益人的下属员工拥有学士学位且其职位要求此类学位，从而我们可以将这些员工视为专业人员。此外，在没有受益人下属职位描述的情况下，我们无法确定他们中是否有任何人受雇为主管或经理。因此，申请人未能证明受益人的下属员工是主管、专业或管理人员，如《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)(ii)条所要求。申请人未提交足够证据证明受益人将受雇为人事经理，且未主张受益人符合职能经理的资格。

“ 行政能力 ”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级中的高级职位，包括组织的主要组成部分或职能，以及该人指导组织的权力。《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条。根据该法规，受益人必须有能力“ 指导管理 ”并“ 确立组织的目标和政策 ”。该定义的内在要求是，受益人必须主要关注组织的广泛目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因拥有行政头衔或作为所有者或唯一管理员工“ 指导 ”企业而被视为法规下的行政人员。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，并且仅接受“ 来自高层行政人员、董事会或组织股东的一般监督或指导。 ”Id.

在此，申请人未提供详细、一致的受益人实际工作职责描述，以支持其职责主要具有行政性质的主张。此外，在没有关于申请人下属员工（其中一些人似乎在美国和外国实体之间分配时间）所履行职责的信息的情况下，我们无法确定受益人是否会免于大量参与运营组织跨境地面运输业务所需的日常非行政任务。申请人的人员配置

4 在评估受益人是否管理专业员工时，我们必须评估下属职位是否要求学士学位作为进入该领域的的最低要求。Cf 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 专业 ”定义为“ 任何需要美国学士学位或同等外国学位作为进入该职业的最低要求的职业 ”）。《移民与国籍法》第101(a)(32)条规定，“ 专业一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、研究院或神学院的教师。 ”

Matter of T-G-L-A-, Inc.

尤其值得注意的是，其2018年第二季度季度工资报告似乎反映了人员配置水平的 unexplained 下降。

此外，如前所述，申请人表示受益人监督一个“ 销售团队 ”，但未指明为申请人的或其关联公司工作的任何销售人员。如前所述，上诉时提供的受益人职位描述表明，她是负责建立客户关系和谈判销售申请人服务的人，并且她将大量时间花在这一不符合资格的功能上。

因此，尽管申请人一直将受益人确定为美国的高级员工，但其主张没有关于受益人职责或其下属员工所履行职责的充分证据支持

最后，我们注意到申请人强调受益人此前曾获准延长其L-1A身份，并引用了2004年USCIS备忘录，该备忘录指出“ 在涉及相同当事方和相同基本事实的非移民 petition 有效期延长事宜中，应尊重裁决官先前对资格的认定。 ”见Memorandum from William R. Yates, Associate Director for Operations, USCIS, HQOPRD 72/11.3, The Significance of a Prior CIS Approval of a Nonimmigrant Petition in the Context of a Subsequent Determination Regarding Eligibility for Extension of Petition Validity (Apr. 23, 2004)。

Yates备忘录已被USCIS政策备忘录PM-602-0151《撤销关于在非移民身份延长申请裁决中尊重先前资格认定的指导意见》（2017年10月23日）撤销，https://www.uscis.gov/laws/policy-memoranda。新的政策备忘录对所有USCIS组成部分（包括AAO）具有约束力，其中指出：“ 裁决官的事实调查权……不应受任何先前 petition 批准的约束，而应基于每个案件的实质。 ”Id. at 3。

由于上述证据缺陷，申请人未能履行其举证责任，证明受益人将在延长的 petition 下受雇于管理或行政能力职位。

IV. 结论

基于上述原因，上诉将被驳回。在签证 petition 程序中，申请人有责任证明其符合所寻求的移民福利的资格。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未履行该责任。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of T-G-L-A-Inc., ID# 3011035 (AAO Apr. 4, 2019)