AUG092023_01D7101 · L-1A · 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：24059350 日期：2023年8月9日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

表格I-129，非移民工人申请（L-1A经理或高管）

申请人是一家从事智能电网发展的研究和技术机构，寻求根据L-1A非移民类别（公司内部调动人员）延长受益人作为其首席信息官的临时就业。见《移民和国籍法》（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A类别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调往美国，以经理或高管身份临时工作。

尽管申请获得批准，但在进一步审查以及随后的裁定后实地考察之后，加利福尼亚服务中心审理主任撤销了该申请的批准，认定申请人未能证明其正在美国开展法规所定义的经营业务。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

A. L-1A类别

为确立L-1A非移民签证类别的资格，符合资格的组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，连续一年雇用受益人从事“ 经理、高管或涉及专业知识 ”的职位。该法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以经理或高管身份继续为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、培训和就业经历使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

为符合“符合资格的组织”的定义，必须有一家在美国开展经营业务的美国雇主，以及一家至少在一个其他国家开展经营业务的相关母公司、分支机构、关联公司或子公司。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(G)。“开展经营业务”是指符合资格的组织定期、系统且持续地提供商品和/或服务，不包括仅在美国和国外设有代理人或办公室。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(H)。

B. 撤销权限

根据美国公民及移民服务局（USCIS）法规，L-1A申请的批准可在六种特定情形下经通知予以撤销。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(A)。为适当撤销申请的批准，审理主任必须发出撤销意向通知（NOIR），其中包含撤销理由的详细说明以及允许反驳的期限。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(B)。如果拟议撤销全部或部分基于在审理记录之外发现的不利信息，USCIS有义务提供该信息的通知，并将该不利信息连同申请人提供的任何反驳一并纳入记录。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。

II. 分析

记录显示，申请人是一家从事智能电网开发的研究与技术机构。其在2020年3月提交申请时声称，其以约6.6百万美元的总预算运营四个“技术项目”。申请人提供了证据，证明其成立于2013年，并在加利福尼亚州一处99,550平方英尺的设施内运营，该设施包括办公室和实验室空间。申请人在I-129表（非移民工人申请）上声明，其年总收入超过13百万美元，拥有38名员工。申请人所述的地点、业务活动和财务状况得到了随申请提交的支持性证据的佐证。如前所述，审理主任最初于2020年3月批准了该申请。

2021年7月16日，审理主任发出了撤销意向通知（NOIR），告知申请人“唯一需要评估的问题是您的美国组织是否按照法规开展经营业务”，并引用了8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(H)中“开展经营业务”的定义。该NOIR描述了2021年1月在申请人设施进行的一次USCIS实地考察。NOIR称，进行考察的官员与受益人交谈，受益人告诉该官员，由于持续的COVID-19疫情，企业正在关闭。基于该信息，审理主任通知申请人，拟撤销申请的批准，理由是一个或多个实体不再符合资格组织的条件。申请人被给予30天时间提交额外信息、证据或论证，以证明其正在按照法规定义开展经营业务。

对NOIR的回复包括申请人的一封信函，其中陈述如下：

目前，美国公司刚刚挺过Covid 19衰退的冲击。公司正计划将其业务扩展至先前的水平。公司已获得其母公司的财务援助。现在申请人的银行账户中有超过$1.7 Million，所有这些资金都将用于业务重整的目的。

申请人进一步表示，其将重启四个技术项目，涉及图计算与电网现代化、智能芯片与物联网、PMU与系统分析以及人工智能及其应用等领域。申请人提供了其招聘计划概述，表明其将在2022年之前将员工人数增加至25人。作为支持性证据，申请人提交了银行对账单、员工工资记录、水电费账单、发票和合同的副本。

审理主任撤销了申请的批准，认定“ 一个或多个实体不再符合资格组织的条件 ”。撤销决定承认了申请人对NOIR的回复及支持文件，但指出这些不足以证明申请人一直在按要求开展经营业务。具体而言，审理主任指出，银行对账单证明了申请人支付账单和人员工资的能力，但并未证明该公司正在开展经营业务。审理主任进一步指出，提交的发票和合同仅证明申请人与[已隐去]会计师事务所之间的业务关系，并非申请人通过定期、系统且持续地提供商品和/或服务开展经营业务的证据。最后，审理主任指出，尽管不是否决的依据，但在NOIR发出及其回复之后，USCIS确认申请人的场所正在出售。

在上诉中，申请人主张，审理主任未阐明为何其提交的与会计师事务所的发票和合同不足以证明申请人开展经营业务。其进一步主张，审理主任未考虑在第二次对其场所进行实地考察后，针对2022年2月22日要求提供额外文件的电子邮件请求所提交的证据。最后，申请人对审理主任关于申请人场所出售的评论提出异议。

申请人主张，其提交的与会计师事务所的发票和合同足以反驳NOIR和撤销通知中关于其未开展经营业务的认定。申请人与[已隐去]之间日期为2021年3月22日的工作说明书（SOW）概述了[已隐去]将向申请人提供的会计服务，并详细说明了申请人将为此类服务支付的费用。例如，该SOW陈述如下：

[已隐去]将向您（“ 客户 ”）提供以下服务（“ 服务 ”）：
[已隐去]将协助客户确定其根据经修订的1986年《国内税收法典》（“ IRC ”）第41条就以下实体（以下统称“ 客户 ”）截至2020年12月31日的纳税年度（“ FY20 ”或“ 抵免年度 ”）的研究抵免：[申请人]。

如前所述，“ 开展经营业务 ”是指符合资格的组织定期、系统且持续地提供商品和/或服务，不包括仅在美国和国外设有代理人或办公室。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(H)（着重号为原文所加）。在此，[已隐去]正在向申请人提供会计服务；因此，该协议及相关发票并非申请人定期、系统且持续地提供商品和/或服务的证据。

在上诉中，申请人提及本办公室关于“ 开展经营业务 ”含义不受限制的非先例决定，除非仅在美国设有代理人。

申请人主张，该决定规定开展业务需要活动，而不仅仅是登记企业或办事处或存在代理人，并且申请人已通过提交~发票和合同充分证明其不仅仅是代理人。见8 CFR 214.2(l)(1)(ii)(H)。该决定未作为先例公布，因此对未来裁决中的USCIS官员不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能根据诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。

尽管如此，如8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(G)所述，合格组织必须"作为雇主在美国和至少一个其他国家"开展业务。美国雇主和至少一个海外合格组织必须在受益人作为公司内部调职人员在美国逗留的整个期间内开展业务。见8 CFR 214.2(l)(1)(ii)(G)；另见Matter of Chartier, 16 I&N Dec. 284 (BIA 1977)。在此，如上所述，申请人提交的与O的协议及相关发票并非证明申请人正在定期、系统、持续地提供货物和/或服务的证据；相反，这些文件显示申请人支付服务费用以确保其财务往来符合IRS的要求和法规。

关于其声称将重启的四个技术项目，申请人提供的证据不足以支持这些项目的存在或证明此类项目正在进行或已恢复。记录中包含申请人与~-------~大学和[已隐去]理工学院赞助项目办公室之间协议的副本。尽管每份协议表明申请人将赞助这些实体代表其进行研究，但没有任何协议具体提及申请人声称已恢复的四个技术项目（即图计算与电网现代化、智能芯片与物联网、PMU与系统分析、以及AI及其应用）。此外，与~_____~大学的协议分别于2020年12月31日和2019年9月30日到期，记录中没有任何证据表明此类协议已续签或延期。此外，尽管与[已隐去]理工学院赞助项目办公室的协议规定其执行期为2020年1月1日至2021年12月31日，但申请人未提供任何证据证明其在实地考察时或在提交对NOIR的答复时与该实体存在活跃或持续的关系，并正在定期、系统、持续地向该实体或通过该实体提供货物和/或服务。

我们进一步注意到，在实地考察时，受益人表示申请人的唯一其他员工是其财务总监[已隐去]。为了认定一个组织正在开展足够的业务以需要管理能力、行政能力或专业知识员工的服务，必须将该组织的人员结构和受益人所述的职责置于该组织所开展业务水平的背景下。见一般6 USCIS Policy Manual (B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。在答复NOIR时，申请人未以工资记录或其他文件补充记录以证明其有足够的下属员工支持受益人以主要管理身份受雇。事实上，申请人表示其打算"恢复运营"并在2022年前雇用多达25名员工。基于这些证据缺陷，申请人似乎并非以需要

在撤销时主要从事管理、行政或专业知识能力的人员服务的方式开展业务。

关于申请人所称在第二次实地考察后提交的证据被忽视的主张，看来文件请求是由驻加利福尼亚州圣何塞实地办事处的现场代理人发出的，而非由加利福尼亚服务中心主任就本申请或NOIR发出的。记录进一步表明，根据电子邮件通信副本和上诉时提交给该现场代理人的附函，此类证据直接发送至圣何塞实地办事处，而非加利福尼亚服务中心。这些文件是在申请人提交本案NOIR答复后提交给实地办事处的，且不在主任签发撤销通知时供其审议的当前记录中。此外，由于文件请求涉及不同的申请，此类文件从未纳入当前的诉讼记录。因此，主任基于其面前的记录拒绝申请并无错误。此外，由于申请人未在上诉时提交此类文件，我们无法对其进行评估。

上诉时，申请人提交了其2020年联邦纳税申报表，该表显示其总收入或销售额约为4.5百万美元。我们承认该文件支持申请人在提交申请时（2020年）很可能正在经营业务的主张，但它不能证明申请人在2021年1月进行实地考察时或2021年7月发出NOIR时仍在继续经营业务。我们进一步注意到，记录中不包含申请人2021年联邦纳税申报表的副本，因此我们无法评估申请人该期间的总收入或销售额或其经营性质。

申请人还在上诉时主张，其与~_____大学的协议"显然有资格作为定期、系统和持续提供货物和服务的证据"。与~大学于2020年6月签署的协议表明，申请人同意向该大学提供资金，以使用机器学习技术进行电动汽车需求估算主题的研究。然而，记录中没有任何证据表明申请人根据该协议向大学提供了资金，也没有任何其他迹象表明该合同关系自2020年6月至申请批准被撤销期间已实际履行。此外，目前不清楚这项提供研究资金的协议是否等同于开展业务，因为根据记录中的证据，尚不清楚这种关系是否涉及申请人向大学定期、系统和持续地提供货物和/或服务。同样，与[已隐去]于2019年签订的协议表明[已隐去]将向申请人提供开发服务，而非表明申请人向[已隐去]提供货物和服务。最后，目前不清楚这些实体与申请人声称是其公司主要焦点的四个技术项目之间有何关系或参与（如有）。

申请人还质疑主任关于申请人出售场所的评论，指出这并非撤销的所述依据。主任在撤销通知中指明，这一事实是在NOIR签发和申请人答复收到之后才出现的，并被称为"附注"而非撤销的决定性理由。申请人称，场所出售与申请人开展业务或维持实体场所的问题无关。然而，申请人的场所

待售只会进一步增加不确定性，即其过去和现在是否在开展业务并充分运营。1

在全面审查记录后，申请人既未界定其声称就其四个技术项目提供的具体服务，也未提交文件证实其实际正在开展其声称进行的宽泛"研究"。尽管申请人在答复NOIR时表示其打算恢复运营、重启四个技术项目并在2022年前雇用多达25名员工，但这些陈述表明其依赖于实地考察时不存在的情况。我们再次注意到，受益人在2021年1月实地考察时表示，公司因持续的COVID-19疫情而关闭，且记录中没有足够证据表明申请人当时拥有足够的人员配备并正在按法规的设想开展业务。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

总之，申请人未能克服主任在NOIR和撤销决定中指出的与其运营相关的不确定性。

III. 结论

申请人未提供足够可信的证据证明其过去和现在正在以定期、系统和持续的方式开展业务。因此，主任对已批准申请的撤销将不予改变。

命令：上诉被驳回。

1 我们进一步注意到，该实体场所的所有权并不明确。尽管日期为2016年3月29日的购买协议将申请人列为买方，但日期为2016年5月9日的结算单将另一实体I I~列为买方。上诉中提及的租赁协议也将I I而非申请人列为出租人和财产所有人。加利福尼亚州公司记录显示，两个实体目前均处于存续且状态良好。由于申请人似乎并非该场所的合法所有人，且其未提交表明其对该场所工作空间拥有有效租赁的租赁协议，申请人关于其继续经营业务的主张因这一不一致而进一步受到削弱。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.