DEC072018_04D7101 · 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 D-A-B-, INC. 案 日期：2018年12月7日

对佛蒙特服务中心决定的上诉

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人是一家工业五金部件经销商，寻求根据 L-1A 非移民跨国公司调派人员分类，临时雇用受益人为其运营副总裁。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至美国，从事管理或行政职务。

佛蒙特服务中心审理主任撤销了本申请的批准，认定受益人未在国外从事行政职务，且其在美国也不会从事行政职务。

在上诉中，申请人主张，受益人国外行政雇佣的情况及其拟在美国从事的行政雇佣自申请先前获批以来并未发生变化。申请人进一步主张，审理主任在撤销意向通知（NOIR）中未引用撤销申请的具体依据。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立 L-1A 非移民签证分类的资格，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 “ 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，以继续以管理或行政职务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的先前教育、培训和雇佣经历使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

根据美国公民及移民服务局（USCIS）的规定，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，其中包含撤销理由的详细陈述及允许反驳的期限。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(B)。

关于 D-A-B-, Inc. 案

撤销意向通知，其中包含撤销理由的详细陈述及允许反驳的期限。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(B)。

二、撤销理由

审理主任于2017年12月7日发出撤销意向通知（NOIR）后，于2018年3月2日撤销了已批准的申请。审理主任在 NOIR 中称，该申请于2017年10月27日由美国海关与边境保护局批准，但 USCIS 注意到受益人可能未在国外从事行政职务。具体而言，NOIR 讨论了受益人在国外的职责，并指出这些职责相互重叠且似乎属于“ 一般‘ 行政 ’任务 ”。审理主任进一步表示，“ 在具有该外国实体性质和规模的组织中，[受]益人能够将这部分时间用于行政职责，似乎并不合理。 ”审理主任还指出，申请人称受益人在国外领导“ 管理层 ”，而该外国雇主并未雇用任何管理人员。NOIR 还强调，该外国雇主仅有三名雇员，且似乎不足以使受益人免于履行非行政职责。

关于美国职位，NOIR 还告知申请人，该职位也可能并非以行政为主。NOIR 讨论了受益人的职责过于笼统，并涉及她在没有任何管理下属的情况下领导“ 管理层 ”。NOIR 认定，“ 美国实体的有限规模如何支持一个以行政为主的职位，并不明显。 ”NOIR 还提供了申请人可用于克服撤销理由的详尽证据清单。

基于 NOIR 中提供的详细程度，我们认定，申请人已获得关于潜在撤销理由的足够详细陈述，且 NOIR 依据 8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(B) 的规定明确说明了反驳期限。因此，我们将审议受益人在国外是否从事行政职务、其在美国是否将从事行政职务，以及已批准的申请是否被适当撤销。

三、国外行政职务雇佣

首先需要处理的问题是，申请人是否已证明受益人在2017年10月申请获批之前在国外从事行政职务。申请人不主张受益人在国外从事管理职务。因此，我们将分析限于受益人在国外是否从事行政职务。

该法将“ 行政职务 ”定义为在组织内的一项指派，其中雇员主要指导组织或组织的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权限；并且仅接受组织高层行政人员、董事会或股东的总体监督或

关于 D-A-B-, Inc. 案

指导。该法第 101(a)(44)(B) 条。

在审查特定受益人的国外行政职务时，我们将审查申请人对国外工作职责的描述。申请人对国外工作职责的描述必须清楚说明受益人履行的职责，并表明该等职责是否属于行政职务。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所要求的工作职责描述外，我们还会审查外国公司的组织结构、受益人的外国下属雇员的职责、国外是否有其他雇员使受益人免于履行运营职责、外国业务的性质，以及任何其他有助于理解受益人在国外业务中的实际职责和角色的因素。因此，我们将讨论有关受益人国外工作职责的证据，以及有关外国公司业务性质、人员配置水平和组织结构的证据。

A. 职责

基于行政职务的定义，申请人必须首先证明受益人在国外履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533（第九巡回法院 1991年）（未公布的目录决定）。其次，申请人必须证明受益人主要从事行政职责，而非与外国公司其他雇员一起从事普通运营活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316（第九巡回法院 2006年）；Champion World, 940 F.2d 1533。

申请人在提交的支持信中表示，受益人的外国雇主“ 从事特种工业五金部件的进口和分销 ”。申请人进一步指出，该外国雇主“ 服务于建筑、汽车、采矿、石油和天然气、金属冲压和电子等多个行业，提供高质量的碟形弹簧、贝勒维尔垫圈、滚珠轴承垫圈、波形弹簧垫圈、锯齿垫圈、Lock Rite 垫圈和弯曲垫圈。 ”

申请人称，自2007年11月起至2017年1月提交申请时，受益人受雇于该外国雇主，担任运营副总裁。申请人解释称，受益人的任务是“ 监督业务的财务和行政运营 ”、“ 确保财务目标和政策的实施 ”、协调“ 与贷款/金融机构的所有关系 ”、“ 批准月度、季度和年度报告 ”、“ 指导年度预算的制定和预测 ”，以及“ 监督对库存水平的适当分析 ”。

申请人还列出了受益人的以下职责（其中包括）：

• 领导和管理的战略规划，包括人员、流程、生产力、安全和客户满意度质量——占其时间的15%，

，，

- 制定战略性长期和短期计划并作出运营决策——10%，
- 设定并明确采购与分销的目标和目的——7%，
- 在财务、销售和运营等不同领域制定较小的目标——5%，
- 监督实施提高生产力、质量、成本和运营安全的新方法——5%，
- 制定并监督实施有效的质量控制流程——5%，
- 通过建立和实施最佳实践政策和程序来指导运输/收货运营——3%，
- 主动识别简化客户订单的机会——5%，
- 在保持有效的运输和收货及客户服务的同时，使公司人员保持在最高效的水平——3%，
- 指导从订单到发货的周期并解决运营问题——3%。
- 指导、审查和批准现有的采购和分销方法——4%。
- 批准和签署财务文件并处理银行决策——5%，
- 监督业务成本，如工资、设备和其他主要公司支出——3%，
- 监督和批准年度预算并确定运营支出——2%，
- 发展和协调与贷款/金融机构的所有关系——2%，
- 监督公司的财务状况——2%，
- 监督和批准月度、季度和年度报告——1%，
- 指导和监督人员——10%，
- 传达政策并设定公司的基调——5%，以及
- 监督对库存水平的适当分析和精简采购以降低库存成本——5%。

申请人还表示，受益人负责制定外国雇主的休假政策、其隐私政策，以及用于确定潜在客户是否会获得信贷批准的“ 信贷审批申请 ”。

如上所述，在2017年10月批准申请后，审理主任后来于2017年12月发出了NOIR。除上述内容外，审理主任在NOIR中承认，申请人提供了受益人签署支票和税务文件的证据，但表示行政任务似乎不太可能构成其大部分时间。此外，审理主任指出，申请人仅提供了受益人在2013年实施的两项基本政策的证据，而申请是在几年后的2017年10月提交的。因此，审理主任要求申请人提交一封信函，更全面地描述受益人的典型行政职责。

作为回应，申请人仅提供了一封简短的信函，称受益人的申请已在面试和美国海关与边境保护局官员的仔细审查后获得批准。申请人进一步表示，“ 我们请求[USCIS]不要撤销[受益人]的L-1A签证。 ”

Matter ~f D-A-B-. Inc.

在撤销决定中，审理主任得出结论，申请人未能克服NOIR中提出的拟议撤销理由。审理主任再次认定，受益人所述的外国职责过于模糊，并指出其仅提交了受益人在2013年制定的两项简短政策示例。审理主任得出结论，受益人很可能主要在国外从事不符合条件的运营职责，而非行政级别的任务。在上诉中，申请人再次表示，受益人的外国职责自2017年10月申请获批之日起未曾改变。

经审查，我们同意审理主任的结论，即受益人的外国职责过于笼统，未能充分阐明其在国外的日常行政级别任务。申请人未提交足够详细的职责描述，说明受益人的日常行政级别职责，以可信地证明她主要将时间用于符合条件的任务。受益人的职责描述包括若干通用职责，可适用于任何业务或行业中的任何行政人员，且未提供关于其角色实际性质的见解。申请人提供的示例和支持性文件不足，无法证明受益人在国外履行符合条件的职责，例如她进行的人员或流程战略规划、她制定的长期或短期计划、她作出的运营决策、她设定的物流目标和目的、她实施的提高生产力的新方法、她建立的质量控制流程，或她指导的最佳实践政策和程序。同样，申请人未阐明或记录她识别的简化客户订单的机会、她作出的人事决策、她批准的采购和分销方法、她签署的财务文件、她作出的银行决策，或她发展的与贷款和金融机构的关系。这种细节和文件的缺乏尤其值得注意，因为申请人称受益人早在2007年就担任其角色。

此外，申请人提交了很少的文件来证实受益人在国外履行符合条件的行政级别职责；事实上，它仅提供了2013年的两份政策文件，一份反映允许外国员工累积休假的一次性决定，另一份指示他们不要讨论公司的“机密业务或专有业务事项”。正如审理主任所指出的，这些声称的政策文件简短且日期早于2017年1月提交申请数年。该证据不足以证实受益人在申请提交前三年中的一年内主要在国外履行符合条件的行政职责。此外，尽管审理主任明确指出缺乏具体性和文件，申请人在回应NOIR时未提交关于受益人在国外行政级别职责的进一步细节或证据，在上诉中再次未提供任何额外证据来补救这一缺陷。具体细节显然是判断受益人的职责是否主要属于行政性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规的问题。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).

在受益人提交关于受益人日常职责的具体细节和文件的范围内，该证据表明她参与了不符合条件的运营任务。例如，申请人提交了一份2017年5月带有受益人姓名的发票、外国

Matter<?/ D-A-B-, Inc.

银行对账单反映受益人在支付低价值发票的支票上的签名，以及显示她协调目的不明的电汇的文件。此外，受益人的职责还表明她参与了企业不符合条件的运营职责，包括指导采购和分销、实施与客户服务相关的质量控制、为“ 快速周转 ”简化客户订单、维持运输和收货、确定和批准运营支出，以及分析库存水平。总体而言，在申请人提供关于受益人在国外职责的细节的范围内，这些任务表明她广泛参与企业的所有运营事项，并未表明她主要将这些任务委托给下属。受益人是否为行政雇员取决于申请人是否履行了证明其职责“ 主要 ”为行政性质的举证责任。参见该法第101(a)(44)(B)条。在此，申请人未充分记录受益人的职责主要属于行政性质。

尽管受益人在外国组织中担任高级职位，但她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)(B)条含义内以行政身份作为公司内部调任人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求外国职位的职责“ 主要 ”为行政性质。同上。受益人可能对外国雇主的日常运营行使了自由裁量权，并在自由裁量决策方面拥有必要的权力级别；然而，仅凭职位描述不足以确立其实际外国职责主要属于行政性质。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作确定个人是否以行政身份行事的因素，我们应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。

如上所述，申请人主张受益人符合高管资格。“ 高管身份 ”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级（包括组织的主要组成部分或职能）中的较高职位，以及该人指挥该组织的权力。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力“ 指挥管理层 ”并“ 确立该组织的目标和政策 ”。受益人必须主要关注组织的总体目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因拥有高管头衔，或仅因作为所有者或唯一管理雇员“ 指挥 ”企业，即被认定为该法意义上的高管。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，且仅接受“ 来自组织高层管理人员、董事会或股东的总体监督或指导 ”。同上。

为支持该申请，申请人提交了一份组织架构图，显示受益人由一名总裁监督，且她管理一名“ 发货/收货 ”雇员、一名办公室管理员以及一家“ 外包会计/薪资 ”公司。在NOIR中，审理主任

f,

表示，鉴于境外雇员人数有限，受益人似乎很可能主要从事该业务中不符合资格的经营性事务。对此，申请人未提供关于境外雇主组织架构的补充证据，也未就上诉中提及的这一缺陷提供补充证据。

高管的监管定义表明，为符合高管资格，受益人必须在复杂组织层级中担任较高职位，并主要侧重于指挥管理层及确立境外雇主的目标和政策。在本案中，申请人未提交充分证据证明境外雇主的员工使受益人免于公司的日常运营。例如，申请人提交的境外雇主纳税申报表显示，截至2016年7月，除受益人薪资外，其仅支付了25,000加拿大元的工资和薪金，且未提交其他证据以证实2017年1月提交申请时额外支付的工资。该证据并不表明境外雇主已建立某种组织架构，使受益人能够主要履行更高层级的职责。

个人不会仅因拥有高管头衔，或仅因作为所有者或管理雇员指挥企业，即被认定为该法意义上的高管。申请人提交的证据表明，受益人在境外仅担任一线主管，且未针对NOIR或在上诉中提交证据以克服这一缺陷。因此，审理主任适当撤销了此前批准的申请，因为申请人未证明受益人在境外担任高管。

IV. 在美国以高管身份受雇

我们接下来要处理的问题是，申请人是否证明受益人将在美国以高管身份受雇。申请人并未主张受益人将在美国以经理身份受雇；因此，我们仅分析她是否将以高管身份受雇。此外，鉴于上述不合格认定的决定性效力，即我们维持审理主任关于受益人主张的境外高管身份的结论，我们仅简要处理有关其拟在美国受雇的剩余问题。

在NOIR中，审理主任指出受益人的美国职责属一般性描述，未就其在美国的日常职责提供充分细节。审理主任再次要求申请人提交一封信函，详细说明受益人在美国的典型高管职责。然而，申请人未针对NOIR提交受益人的补充美国职责，也未在上诉中提供补充的美国工作任务。经审查，我们同意审理主任的认定，即受益人拟在美国履行的职责过于模糊。事实上，申请人的美国职责与受益人主张的境外职责完全相同；正如我们已讨论的，这些职责过于模糊，几乎未提供关于其实际日常高管层级任务的具体细节。如前所述，该申请于2017年10月获批，直至约五

.,,

Matter <~f D-A-B-. Inc.

个月后才被撤销，但申请人未提交任何细节或文件以证实受益人此期间的高管任务。再次强调，具体细节显然是判断受益人职责是否主要属高管性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规条文而已。Fedin Bros. Co.. Ltd v. Sava, 724 F. Supp. at 1103.

此外，申请人主张的美国组织架构并未反映受益人将以高管身份监督管理层下属。例如，即使我们接受申请人已适当证实其主张的美国组织架构，所提供的组织架构图显示受益人将监督一名会计文员、一名发货/收货雇员、一名内部销售代表、一家薪资会计公司以及两名外包销售代表。因此，证据并未证明受益人将在美国以高管身份监督复杂的组织层级，也未证明她将主要侧重于指挥管理层及确立申请人的目标和政策。

基于上述理由，申请人未证明受益人将在美国以高管身份行事。

V. 结论

申请人未证明受益人在境外以高管身份受雇，也未证明她将在美国以高管身份受雇；因此，对已批准申请的撤销不予改变。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of D-A-B-, Inc., ID# 1812790 (AAO Dec. 7, 2018)