DEC192019_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

案号：6945021 日期：2019年12月19日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

表格I-129，非移民工作者申请（L-1A）

申请人是一家经营便利店及其他业务的公司，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民分类，在美国临时雇用受益人担任其首席执行官（CEO）及合伙人。《移民与国籍法》（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能按要求证明受益人将在美国受雇于管理或行政职位。

在上诉中，申请人主张记录表明受益人将其大部分时间用于行政级别的职责，并声称审理主任因过度强调其人员配置水平而不当否决了申请。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。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，合格组织必须在受益人申请进入美国之前的三年内，连续一年雇用受益人从事“ 管理、行政或涉及专业知识 ”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，以管理或行政职位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)。

二、在美国以行政职位受雇

我们将处理的第一个问题是，申请人是否证明受益人将在美国受雇于管理或行政职位。申请人并未主张

受益人将受雇于管理职位。因此，我们将分析限于受益人是否将受雇于行政职位。

“ 行政职位 ”是指在组织内的一项职务，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的自主权；并且仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的总体监督或指导。该法第101(a)(44)(B)条。

在审查特定受益人的行政职位时，我们将审查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地描述受益人将履行的职责，并表明此类职责是否属于行政职位。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、受益人下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行操作性职责、业务性质以及任何其他有助于理解受益人在企业中的实际职责和角色的因素。因此，我们将结合有关申请人业务性质、其人员配置水平及其组织结构的证据，讨论有关受益人工作职责的证据。

A. 职责

根据行政职位的定义，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)（未出版的目录决定）。其次，申请人必须证明受益人将主要从事行政职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通操作性活动。见Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

申请人解释称，其于2016年在佐治亚州购买了一家便利店，随后又投资了印第安纳州的另一家便利店。此外，申请人表示其已与另一家公司合作，以提供“ 数据管理、会计、簿记和工程解决方案方面的服务 ”。其列明了受益人作为CEO/合伙人的以下职责：

► 按照既定计划指导现有便利店各经营单位的经理（10%）
• 负责监督预算编制、店长向公司提交的预算与实际对比报告以及每月向印度公司提交的报告。

► 建立并监督市场营销、会计/人力资源以及新店开发（10%）
• 利用直接雇用和外包服务为申请人提供公司层面的职能支持，以及
• 财务/会计和人力资源将外包给簿记/会计专家和人力资源专家，并

最终由一名将直接向受益人汇报的财务/人力资源经理负责。

► 就如何将全国营销资源与本地营销资源整合以制定全面、聚焦的营销活动设定议程。（10%）
• 受益人将在第三年之前培训并将营销责任移交给一名营销经理，以及
• 工程资源将在其增加新业务时按需聘用。

► 实施有关财务管理、采购管理和信息技术的所有战略和重要运营决策。（10%）
• 受益人将与负责其经营预算并谈判采购协议的店长合作，以设定预期和目标，
• 审查和批准所有预算和绩效，以确保经理在其运营职位上有效并达到公司目标和预期，以及
• 审查和批准采购协议。

► 监督客户关系管理（5%）
• 受益人将寻找合格的营销高管，并最初结合使用特许经营营销资源和本地合同营销专家。

► 申请人的扩张（10%）
• 目前正在增设第二家便利店，
• 保持对扩张机会的关注，以及
• 为店长制定调整商店商品组合的政策。

► 在美国市场寻求新的投资机会。（20%）
• 负责寻找和审查新的商业机会，包括审查、批准和监督现有地点的新利润中心，如U-Haul、美国邮政服务、店内三明治店、洗车等。

► 扩展申请人的品牌。（25%）
• 已建立三项成功业务，并继续实现财务和投资目标。

受益人的职责描述包含不一致之处，使人对其在申请提交之日是否已充分发展以主要使其免于履行不符合资格的操作性职责产生疑问。例如，受益人的职责描述提到若干支持其运营所需的雇员，但申请人尚未雇用这些雇员，如外包簿记/会计、人力资源和营销专家，以及一名营销经理（其表示三年内不会增设）和工程资源。缺乏这些雇员

在受益人的职责描述中受到强调，这给谁将履行业务的操作性方面留下了重大不确定性。例如，似乎很可能在没有这些支持雇员的情况下，受益人将负责这些职能中固有的不符合资格的操作性任务，并且通过记录中提交的文件显而易见，例如处理工资单、处理销售税和工资税支付、支付租赁款项以及维护和升级其经营的两家便利店。

事实上，申请人在受益人的职责描述中讨论了这些明显不符合资格的方面，指出其负责为位于佐治亚州的便利店增加U-Haul、邮政、三明治和洗车服务。它还强调受益人参与了为该便利店地点增加一个._____。申请人还提交了银行记录，反映受益人签署了多张用于日常运营事项的支票，例如为其便利店定期支付饮料和零食费用；相比之下，没有支持性文件反映其将不符合资格的职责下放给其下属经理。

受益人是否为高管雇员，取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责“ 主要 ”为高管职责。参见该法第10l(a)(44)(B)条。在此，申请人未充分记录受益人的职责中高管职能相对于不符合条件的运营任务所占比例。申请人将受益人的职责列为既包括高管任务，也包括行政或运营职责，但未充分详细量化受益人在这些不同职责上花费的时间。申请人仅含糊地陈述受益人将其25%的时间用于运营任务，但未具体界定其将在每项高管级别职责和不符合条件的职责上花费的时间。事实上，受益人的职责描述及其他提交的证据表明，他很可能会将时间主要用于这些不符合条件的职责。因此，我们无法确定受益人是否主要履行高管职责。参见IKEA US, Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

相比之下，申请人提交的用以证实其日常符合条件的高管级别职责的实例和支持性文件很少。例如，申请人声称受益人将其两家便利店交由下属经理运营；然而，没有支持性文件证实这一主张。申请人也未详细说明和记录受益人为其经理设定的门店预算、其使用的外包员工、其部署的营销资源或活动、其作出的战略决策或其批准的采购协议。同样，申请人也未充分描述和记录其每日审查和评估的新商业机会、其为经理制定的门店政策、其设定的财务和投资目标、其任命的顾问或其作出的解雇决定。此外，尚不清楚受益人在监管一家主要经营两家加油站/便利店的企业时，就信息技术作出了或将会作出何种“ 战略和重要运营决策 ”。总体而言，申请人未能可信地证明受益人将主要在日常基础上从事高管级别职责。

这种细节和文件的缺乏尤其值得注意，因为申请人声称受益人自2015年以来已以首席执行官和合伙人的身份行事多年。1 我们承认受益人作出了经营第二家便利店的决定，并决定开始与一家位于印度的咨询公司建立潜在合伙关系；然而，这些决定未能可信地证明他将把大部分时间用于高管级别任务。具体细节显然是判断受益人职责是否主要具有高管性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规条文的问题。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)。

尽管受益人在组织中担任高级职位，但其将管理或指导一家企业这一事实并不必然确立其有资格作为该法第101(a)(44)(B)条含义内的高管身份的公司内部调职人员。根据法规，该分类的资格要求某一职位的职责“ 主要 ”具有高管性质。同上。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级别的权限；然而，仅凭职位描述不足以证明其实际职责将主要具有高管性质。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作判断个人是否以高管身份行事的因素，我们会结合组织的总体目的和发展阶段，考虑组织的合理需求。参见该法第101(a)(44)(C)条。

如前所述，申请人声称受益人已经并将以高管身份在美国行事。“ 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，以及该人指导组织的权限。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力“ 指导管理层 ”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总体目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因其拥有高管头衔或因其作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”企业而被视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 ”，并且仅接受“ 来自组织更高级别高管、董事会或股东的总体监督或指导 ”。同上。

在上诉中，申请人称在评估受益人的资格时，“ 雇员人数在大多数情况下是分析中不必要的部分 ”。虽然我们同意企业内没有规定数量的雇员来确立受益人是否以高管身份行事，但我们不同意在评估受益人的资格时不需要对申请人的人员配置水平进行仔细分析。我们在评估受益人是否符合高管资格时长期以来一直参考和分析人员配置。例如，这在确定申请人是否

1 该申请于2018年3月29日提交。

已充分发展，足以在复杂组织层级中支持受益人，使其将主要关注组织的总体目标和政策而非日常运营，这一点上具有相关性。

申请人正确地指出，我们必须考虑组织的合理需求，且公司规模本身可能不是确定受益人是否或将会以高管身份受雇的唯一因素。参见该法第10l(a)(44)(C)条。然而，美国公民及移民服务局（USCIS）结合其他相关因素（例如缺乏将履行公司非高管运营职责的雇员）考虑申请公司的规模是适当的。Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313 (9th Cir. 2006); Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。当USCIS注意到记录中的不一致之处时，公司规模可能尤其相关。参见Systronics, 153 F. Supp. 2d at 15。

申请人提交了一份组织架构图，表明受益人监督其两家便利店的两名经理，第一名经理被分配到佐治亚州门店，监督四名收银员和一名“ 熟食处理 ”员工，第二名经理在印第安纳州门店监督三名收银员。此外，该图显示受益人监督一名为其所称咨询业务工作的“ 首席执行官兼技术主管 ”，该人被显示为监督一名行政雇员和一名营销高管。

证据表明，截至申请提交之日，申请人尚未充分发展，不足以在复杂组织层级中支持受益人。首先，正如我们已讨论的，受益人的职责描述表明其将监督若干未列在其组织架构图中的下属，包括外包的人力资源、财务/簿记、营销和工程下属。同样值得注意的是，申请人的组织架构图显示其已雇用一名营销经理，而受益人的职责描述称该雇员将在三年后才增加。此外，申请人提供的支持性证据很少，不足以证明截至申请提交之日其正在经营咨询和外包业务，且提交的与一家所称印度咨询公司签订的合伙协议仅在申请提交之日前两个月才签署。总之，很少有证据证实所称的咨询和外包业务截至申请提交之日是其业务的运作组成部分。申请人必须通过独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

除此之外，申请人声称受益人监督两名经理，其将经营两家便利店/加油站的不符合条件的运营方面委托给这两名经理。然而，申请人未提交支持性证据证实受益人监督其印第安纳州便利店所在地的一名下属门店经理。例如，2017年第四季度的一份州季度工资报告显示，所称的印第安纳州门店经理在此期间仅赚取800美元，而同一报告中的一名收银员赚取1200美元，另一名收银员的薪资与所称门店经理相同。因此，提交的文件未能证实截至申请提交之日申请人如所称在其印第安纳州门店所在地雇用了从属于受益人的一名门店经理。

此外，关于受益人声称在其位于Georgia（佐治亚州）的门店监督管理一名店长一事，值得注意的是，其职责表明他广泛参与了该业务的非合格方面，例如扩大其经营范围以包括租赁卡车、邮政服务、炸鸡特许经营、洗车以及其他此类便利设施。然而，申请人未提交任何支持性文件以佐证受益人主要由该门店声称的店长从这些运营事项的非合格方面中解脱出来。事实上，记录中没有支持性文件反映受益人将非合格职责委托给他声称的店长，而有大量证据表明他在申请提交之日之前支付了饮料和食品发票。申请人还强调了受益人决定在其Georgia（佐治亚州）便利店增加一个i . . I特许经营，并指出他“ 投资了3500美元用于家具、设备[原文如此]特许经营费等等 ”。然而，几乎没有迹象或证据证实受益人将主要委托这些职责中固有的非合格运营任务，例如购买家具和设备。

因此，总而言之，申请人未提交足够证据证明受益人在申请提交之日是在复杂的组织层级内行事并主要履行合格的高管级别任务。事实上，优势证据表明受益人更可能从事的是其两个便利店地点运营所特有的非合格运营任务。

基于上述理由，申请人未能证明受益人将在美国以高管身份行事。

裁定：上诉被驳回。