DEC282017_05D7101 · 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 R-, INC. 案 日期：2017年12月28日

对加利福尼亚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，1 一家特许经营企业，寻求根据 L-1A 非移民跨国公司调派人员分类，临时雇用受益人担任其“ 执行董事兼企业总监 ”2。参见《移民与国籍法》（本法）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。

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：(1) 受益人在国外曾从事管理或行政职务；(2) 受益人将在美国从事管理或行政职务；以及 (3) 受益人在美国的雇用将是临时的。

本事项现因上诉而由本办公室审理。申请人在其上诉中提交了补充证据，并主张审理主任未充分考量证据，且施加了超出法规规定的额外要求。

经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律框架

为确立 L-1A 非移民签证分类的资格，符合条件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“ 担任管理、行政或涉及专业知识的职务 ”。本法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续向同一雇主或其子公司或关联公司提供其服务，从事管理或行政职务。同上。

1 本办公室注意到，尽管申请人始终将其名称拼写为“ ”，但该公司的法定名称为“
2 受益人也曾自称是申请人的“ 执行官兼开发人员 ”。

。

关于 R-, Inc. 案

二、从事管理或行政职务的雇用

A. 在国外从事管理或行政职务的雇用

审理主任认定，申请人未能证明受益人在国外曾从事管理或行政职务。

管理职务是指在组织内的一项指派，雇员在该指派中主要管理该组织，或该组织的部门、分支机构、职能或组成部分，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。人事经理监督和控制其他主管、专业或管理雇员的工作；一线主管的职责不被视为管理性质，除非其所监督的雇员为专业人员。人事经理还必须有权执行或建议人事行动，如雇用、解雇和晋升。职能经理无需直接监督其他雇员，但必须管理组织内的一项基本职能，或组织的部门或分支机构，并在组织层级中或就其所管理的职能而言处于高级别。本法第 101(a)(44)(A) 条。

行政职务是指在组织内的一项指派，雇员在该指派中主要指导该组织或该组织的主要组成部分或职能的管理；确立该组织、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；并且仅接受来自组织高层管理人员、董事会或股东的总体监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

如果以人员编制水平作为判断个人是否担任管理或行政职务的因素，美国公民及移民服务局（USCIS）必须结合组织的总体目的和发展阶段，考虑该组织的合理需求。参见本法第 101(a)(44)(C) 条。

1. 职责

在审查受益人的管理或行政能力时，本办公室将审查申请人对受益人工作职责的描述。管理职务和行政职务的定义各有两个部分。首先，受益人必须履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (9th Cir. 1991)（未公布的目录决定）。其次，受益人必须主要从事管理或行政职责，而非与公司其他雇员一起从事普通运营活动。参见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

申请人的外国雇主是一家砖块制造商。在申请表格上，申请人陈述：

。

关于 R-, Inc. 案

受益人自公司成立以来一直是 的创始人、执行官、开发人员和首席执行官。所有政策制定、营销职能和商业谈判均由受益人处理。自2015年8月起，新增的两名少数合伙人提供了辅助性行政职能，须经受益人批准。

当受益人在2015年将其独资企业转换为合伙企业时，合伙人一致同意受益人对“ 业务经营中的所有业务运营和最终管理决策 ”拥有唯一权限，“ 不受……其他合伙人的推翻 ”。申请人主张，“ 受益人在任何时候都以独资所有者身份担任行政职务，或在随后的合伙实体中担任管理合伙人。 ”（申请人未解释受益人在引入两名合伙人时，其角色如何或为何从行政变为管理。）在上诉中，申请人主张受益人从事的是行政职务。

两名少数合伙人陈述，受益人“ 维持并继续对所有业务相关决策行使控制……即使在他并非每天亲自到场期间也是如此。 ”记录缺乏关于受益人在国外职责性质的具体细节。

审理主任否决了该申请，指出申请人未提供足够信息以表明受益人在外国公司的职责主要是管理或行政性质。在上诉中，申请人的律师称记录已证明受益人在外国公司“ 作为唯一管理决策者的身份 ”，并质问“ [审理主任]想象[受益人]作为砖块制造公司的最高层做了什么？ ”律师随后描述了砖块制造的各个步骤，并主张受益人并未执行这些步骤，因为他作为行政人员经营公司。律师称受益人“ 做出与向公司各职能分配资本、将资产维持在最佳生产力水平以及最小化负债相关的决策。 ”

律师未提交来自外国公司任何来源的证据以佐证这些主张，也未声称对印度砖块制造商的运营有一手了解。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。律师的陈述必须以独立证据在记录中加以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

此外，律师呈现的似乎是对外国公司的高度简化描述，表明 supervisory 级别以下的所有雇员都从事采矿、成型和烘烤黏土。申请人称受益人履行了“ 商业谈判 ”等更高职能，但未说明在所描述的业务活动中涉及何种谈判。业务不仅仅是制造砖块的实际过程，记录在这方面存在不足。

关于 R-, Inc. 案

申请人主张，“ ‘ 行政 ’ 的法规定义……并不要求描述[受益人]日常所做事情的细枝末节。 ”然而，申请人仅仅指出“ 行政职务 ”的定义并声称其职责符合该定义，这是不够的。判例法正是针对这一点指出：

原告的文件仅仅重复了 INS3 法规的语言，以试图满足其举证责任。具体细节显然是判断申请人的职责主要是行政还是管理性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规而已。在《联邦公报》中，INS 特别提到，它希望通过强调职位名称不足以表明雇用的真实性质来避免此类情况。52 Fed. Reg. 5739 (1987)。实际职责本身揭示了雇用的真实性质。

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)。此外，尽管毫无疑问受益人对该外国公司拥有自由裁量权，但申请人还必须证明受益人的职责主要是经理或高管的职责。

申请人主张其“ 所做的远不止重述法规。申请人已提供足够的描述和背景材料，足以就职位是什么得出结论。 ”申请人对此点的唯一详细阐述是引用合伙协议，该协议规定：“ 公司的资本应由各方按共同协议出资和管理 ”（申请人的强调）。申请人称审理主任忽略了记录中已有的信息。记录不支持这一主张。最初的职位描述提到“ 政策制定、营销职能和商业谈判 ”，这些是宽泛的责任领域，而非可识别的任务。

此外，“ 营销职能 ”本身并不显然是经理或高管的职责。如果没有关于这些“ 营销职能 ”具体包含哪些内容的更多信息，申请人无法履行其举证责任。不存在需要USCIS反驳或克服的资格推定，对高管权力的一般性主张不会将举证责任从申请人转移至USCIS。

申请人未能证明受益人在国外的职责主要是经理或高管的职责。

2. 人员配置

除所需的职位职责描述外，USCIS在审查受益人所主张的管理或高管能力时会审查记录的整体情况，包括公司的

3 移民归化局，USCIS的前身机构。

。

Matter of R-, Inc.

组织结构、受益人下属员工的职责、是否有其他员工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在企业中的实际职责和角色的因素。

“ 管理能力 ”的法定定义允许“ 人事经理 ”和“ 职能经理 ”两种。见法案第101(a)(44)(A)(i)和(ii)条。“ 职能经理 ”一词通常适用于受益人并不监督或控制下属员工的工作，而是主要负责管理组织内某一“ 基本职能 ”的情形。见法案第101(a)(44)(A)(ii)条。申请人未主张受益人担任职能经理，也未指明受益人所监督的某一基本职能。

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。法规明确规定，“ 一线主管仅凭其监督职责不被视为以管理能力行事，除非所监督的员工是专业人员。 ”法案第101(a)(44)(A)条；8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(4)。如果申请人主张受益人直接监督其他员工，则这些下属员工必须是主管、专业或管理人员，且受益人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。法案第101(a)(44)(A)(ii)-(iii)条；8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(2)-(3)。在程序早期，申请人曾主张受益人担任管理职务并监督主管，但在上诉中未重申该主张。相反，申请人将其上诉重点放在主张受益人担任高管职位并

“ 高管能力 ”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级中的较高职位，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。法案第101(a)(44)(B)条。根据该法规，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，组织必须有一层下属管理人员供受益人指导，且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因其作为所有者或唯一管理员工“ 指导 ”企业而在法规下被视为高管。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，且仅接受“ 来自高层管理人员、董事会或组织股东的一般监督或指导。 ”同上。

一份[已隐去]的组织结构图显示，三名合伙人各自监督一名助理主管。每名助理主管又分别监督五名从事“ 熟练劳动 ”的员工和五名从事“ 劳动 ”的员工。

。

Matter of R-, Inc.

审理主任认定，申请人未提供关于受益人下属员工职责的足够细节，也未证明这些下属充分使受益人免于必须主要履行不符合条件的任务。

在上诉中，律师主张“诸如员工人数等问题……并不决定[受益人]是否为[已隐去]的高管。”我们同意。公司规模小不会自动使某一受益人不合格，规模大也不会自动使受益人合格。申请人还承担着证明该外国公司员工角色的额外举证责任。

申请人的律师主张，该外国公司的熟练和非熟练工人将开采和塑造黏土，经窑烧制成砖。律师和申请人均未说明谁处理销售、工资、会计和设备维护等辅助职责。仅仅声称受益人因是高管而未履行这些职能，或公司人员配备充足使受益人免于这些任务，是不够的。

B. 在美国以管理或高管能力就业

1. 新办公室

申请人称受益人将开设新办公室，但记录不支持该认定。申请公司自2000年以来在同一地点经营同一家餐厅，但在2016年经历了所有权变更，当时受益人从原所有者处收购了公司多数权益，原所有者仍留在公司担任“店面管理合伙人”。

在申请表格上，申请人称该公司是“受益人在美国的新企业”。“新办公室”是指在美国经营业务不足一年的办公室。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F)。从该定义可以清楚看出，办公室必须是客观上新的业务运营；不能仅仅是“对受益人而言是新的”。申请人自2000年以来一直在美国经营业务，并未因所有权变更而成为新办公室。由于申请人唯一现有的经营地点不是新办公室，其不能适用法规中的新办公室条款。

由于有关新办公室的法规不适用于本案，我们将转而审查受益人的预期职位在申请人提交申请时是否已符合管理或高管资格。

Matter of R-, Inc.

2. 职责

在申请表格上，申请人称“ 受益人将为关联公司的增长提供方向并规划扩张愿景，将日常管理职责委托给指定经理。 ”

在一份涉及记录中若干缺陷的补证请求中，审理主任告知申请人，所提交的信息未提供关于受益人职责性质或其将花在各种任务上的时间的必要细节。申请人的回复未涉及该问题。

审理主任在拒绝通知中未涉及受益人的职责。相反，审理主任认定申请人未提交“ 足够信息表明其在美国的新办公室将能够在一年内支持一个高管或管理职位。 ”正如我们已指出的，申请公司在提交申请时并未经营新办公室。

由于受益人美国职责的性质并非拒绝申请的直接理由，申请人未在上诉中涉及该问题是可以理解的。然而，当被要求提供关于受益人预期在美国职责的更多信息时，申请人未提供实质性回复。

与外国公司一样，申请人很少提供关于受益人作为申请美国公司经理或高管职责的细节。申请人列举了受益人不得不应对的“ 意外挑战 ”，例如道路施工严重影响了餐厅的进出，以及新场所的开业带来了额外的客户竞争。在描述这些问题时，申请人很少说明受益人具体做了什么来应对，除了增加公司参与特许经营商促销活动之外。

3. 人员配置

我们注意到，仅凭公司规模，而不考虑该组织的合理需要，可能并非拒绝跨国经理或高管分类签证申请的决定性因素。参见该法第101(a)(44)(C)条。然而，USCIS将申请公司的规模与其他相关因素一并考虑是适当的，例如缺乏履行公司非管理或非执行运营职责的雇员，或缺乏以常规和持续方式开展业务的“ 空壳公司 ”。参见例如Family Inc.，469 F.3d 1313；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并且不相信所主张的事实为真实时，公司规模可能尤其相关。参见Systronics，153 F. Supp. 2d at 15。

Matter of R-, Inc.

一份组织架构图列明了五个人：受益人，作为“ 执行决策者 ”；少数股东J.P.，作为“ 门店管理合伙人 ”；一名“ 资深雇员 ”和两名“ 雇员 ”，没有更具体的头衔。在受益人后来购买了J.P.剩余的股份、J.P.离开公司之后，申请人将“ 资深雇员 ”提升为“ 监督雇员、制定排班表、[并]培训工人 ”。两名一线雇员将准备食物，而第三名将负责清洁、采购用品并担任收银员。

记录中的季度纳税申报表显示，在提交申请时，申请人有五名兼职雇员。其中四人的姓名出现在申请人最初的组织架构图上。第五个姓名未出现在任一版本的组织架构图上，但出现在申请提交日期之前和之后的税务文件中。记录未揭示该雇员的角色。

在拒绝通知中，审理主任认定申请人未证明“ 受益人可以指导的下属层级经理。因此，受益人似乎将被雇为非专业雇员的一线主管。 ”

在上诉中，申请人称审理主任“ 对美国初创企业第一年的证据要求过高且不切实际 ”。正如我们已经指出的，记录不支持申请人是一家“ 初创企业 ”处于其“ 第一年 ”的主张。出售一家现有公司并不会重置或抹去该公司过去的运营和商业活动历史。

我们注意到，申请人的主张清楚表明，受益人已经在公司经营中发挥了积极作用，尽管缺乏允许他接受报酬的就业授权。在这方面，具有重要意义的是，申请人的一份季度纳税申报表显示，该公司在2016年12月12日没有带薪雇员，但仍然在运营。如果受益人在准备食物并担任收银员，那么他主要既不是经理也不是高管。如果申请人在2016年12月确实有其他带薪员工，那么一份错误的纳税申报表是在其授权下编制的。

申请人已指明受益人与食物准备者和收银员之间存在一名中间主管。因此，受益人似乎不是非专业员工的一线主管。然而，记录未显示受益人一直在公司做什么，或将要做什么。我们适当注意到申请人扩张和开设新业务的计划，但申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。由于申请人不符合其所主张的新设办事处资格，我们不能额外给予一年时间让受益人的职位成长为管理或高管性质。申请人不能通过预期未来增长来确立资格。负有举证责任的申请人未证明一家拥有四名（或更少）雇员的特许三明治店需要专门的管理或高管监督。

III. 临时雇佣

如上所述，受益人在提交申请时是申请人的多数股东，此后已成为其唯一所有人。如果受益人是公司的所有人或主要股东，申请必须附有证据证明受益人的服务将在临时期间内使用，以及证据证明受益人在美国完成临时服务后将被调往海外任职。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(vii)。

在申请表格上，申请人称“ 受益人将继续发展壮大两家公司，他的家仍在印度。 ”

审理主任要求提供额外证据，以表明受益人将在完成其临时任务后离开美国。审理主任称，该证据可以采取以下形式：“ [一份]显示外国实体未来任职以及受益人预期返回日期的合同 ”、外国实体解释在受益人缺席期间公司如何运营以及受益人何时返回的声明，或申请人“ 解释在受益人返回外国实体后替换其服务的计划 ”的声明。

在其答复中，申请人未具体说明受益人何时离开美国，也未说明在其离开后由谁承担其职责。申请人称：“ [受益人]的较长期计划是，他将在印度公司和美国公司之间按需往返。 ”

申请人在印度的两名合伙人提供了类似声明，主张“ 【受益人】完全打算继续对两家公司行使管理监督和指导……他基本上将按需往返，以确保两家企业持续盈利运营。 ”所描述的安排并非L-1A分类所要求的临时性和有时间限制的。相反，合伙人表示受益人将无限期地在印度和美国之间往返。他们未说明受益人将在印度度过多少时间，但他们确实主张他“ 不必亲自在印度才能继续行使[其]职责。 ”

审理主任称，当受益人是申请实体的主要股东时，“ 需要比申请人保证受益人在美国完成临时任务后将离开美国更高程度的证明 ”。审理主任引用了判例法，称：

虽然L分类的申请人通常只需提交简单的事实陈述和日期列表，以证明有意在美国临时雇用受益人，但当受益人是申请公司的所有人/主要股东时，需要更高程度的证明。

.

Matter of R-, Inc.

Matter of Isovic，18 I&N Dec. 361, 364 (Comm'r 1980)。4

在上诉中，申请人称其已在回应证据请求时处理了这一问题。该答复阐述了申请人意图让受益人继续经营公司并为此返回美国。这并不表明是临时任务。

申请人提交了一份宣誓书，受益人在其中称，由于他控制申请公司和印度的，没有人有权给他“任务”或指示他返回印度。该主张并未解决问题。关键的监管要求是美国雇佣的临时性质，而不是存在能够作出“任务”的更高权威。

受益人表示他打算“返回印度，亲自重新参与的业务活动”，但与此同时美国业务需要“改造和现代化”。受益人未提供这项工作的时间表，但表示“在……一年L1A签证申请获批后，我将在此后不久返回印度。”受益人还表示：“可以肯定地说……我会选择在离开后的合理时间内返回美国，再次更全面地参与[申请人]商业企业的持续发展。”

申请人未解释在受益人完成其本应在美国的临时任务后，其领导结构将会发生什么。相反，申请人表示公司需要他的持续参与。申请人明确指出受益人在公司的角色不是临时的，而是将无限期地持续到未来。申请人的商业计划表明受益人将在美国积极扩张公司。申请人还强调外国公司能够在受益人缺席的情况下运营。申请人实际上向受益人提供了美国的永久雇佣，尽管附带规定受益人将不定期返回印度。

同样具有重要意义的是，在印度，受益人引入合伙人分担公司管理，而在美国，受益人买断了最初留任担任监督角色的少数所有人。通过这种方式，受益人减少了其在海外的职责，增加了其在美国的职责。

提交的证据不能证明受益人拟对请愿美国公司的直接参与将是临时的，而法规要求如此。

4 尽管lsovic案源自较早的法定和法规制度，但1991年之前的法规8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(C)(vi)与现行法规8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(C)(vii)的措辞完全相同。

IV. 结论

申请人未能证明受益人曾在国外受雇，并将以管理或行政身份在美国受雇。申请人也未能证明其意图使受益人在美国的雇佣是临时的。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of R-, Inc., ID# 871415 (AAO Dec. 28, 2017)