FEB282017_01D7101 · 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 KRS-, LLC 案 日期：2017年2月28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

申请人是一家为石油和天然气行业供应设备和材料的供应商，寻求根据L-1A非移民分类（跨国公司调派人员）延长受益人作为其公司财务总监的临时雇佣。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调派至美国，以经理或行政主管身份临时工作。

佛蒙特服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，记录中的证据未能证明受益人将在延长的申请下以经理或行政主管身份受雇。

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额外证据，并主张审理主任错误地认定申请人未提交关于其经营范围的充分证据以支持其关于受益人将以行政主管身份受雇的主张。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立L-1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3年内，以经理或行政主管身份，或以专业知识身份，连续雇佣受益人1年。本法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以经理、行政主管或专业知识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。

8 C.F.R. § 214.2(l)(3)的规定指出，以表格I-129（非移民工作者申请）提交的个人申请应附有以下材料：

关于 KRS-, LLC 案

(i) 证明申请人和已雇佣或将雇佣该外国人的组织均为本节第(l)(1)(ii)(G)段所定义的符合资格组织的证据。

(ii) 证明该外国人将以行政主管、经理或专业知识身份受雇的证据，包括对将履行的服务的详细描述。

(iii) 证明该外国人在提交申请之前的三年内，已在符合资格的组织中连续全职工作至少一年的证据。

(iv) 证明该外国人此前一年的海外工作职位为经理、行政主管或涉及专业知识的证据，以及该外国人此前的教育、培训和雇佣经历使其有资格在美国履行预期服务的证据；但是，在美国的工作不必与该外国人在海外所从事的工作相同。

8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)的规定还指出，涉及开设新办公室的签证申请可通过提交新的表格I-129进行延期，并附有以下材料：

(A) 证明美国实体和外国实体仍为本节第(l)(1)(ii)(G)段所定义的符合资格组织的证据；

(B) 证明美国实体在过去一年内一直从事本节第(l)(1)(ii)(H)段所定义的经营活动的证据；

(C) 关于受益人在过去一年内所履行职责以及受益人在延长的申请下将履行职责的说明；

(D) 描述新运营机构人员配置的说明，包括雇员人数和所担任职位类型，并附有受益人将以经理或行政主管身份受雇时支付给雇员的工资证据；以及

(E) 关于美国运营机构财务状况的证据。

二、以经理或行政主管身份受雇

审理主任基于以下认定否决了该申请：申请人未能证明受益人将在延长的申请下以经理或行政主管身份受雇。

关于 KRS-, LLC 案

本法第101(a)(44)(A)条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(A)，将“ 经理身份 ”一词定义为“ 在组织内的一项职务，其中雇员主要：

(i) 管理组织，或组织的部门、分支、职能或组成部分；

(ii) 监督和控制其他主管、专业或经理雇员的工作，或管理组织内的基本职能，或组织的部门或分支；

(iii) 如果直接监督另一名或多名雇员，则有权雇用和解雇或推荐雇用和解雇以及其他人事行动（如晋升和准假），或者如果没有直接监督其他雇员，则在组织层级内或就所管理的职能而言在高级层面运作；以及

(iv) 对雇员拥有权限的活动或职能的日常运营行使自由裁量权。

此外，“ 一线主管不能仅凭其监督职责而被视为以经理身份行事，除非所监督的雇员是专业人员。 ”同上。

本法第101(a)(44)(B)条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(B)，将“ 行政主管身份 ”一词定义为“ 在组织内的一项职务，其中雇员主要：

(i) 指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理；

(ii) 确立组织、组成部分或职能的目标和政策；

(iii) 在自由裁量决策中行使广泛的自主权；以及

(iv) 仅接受组织高层行政主管、董事会或股东的总体监督或指导。

如果人员配置水平被用作确定个人是否以经理或行政主管身份行事的因素，美国公民及移民服务局（USCIS）必须考虑组织的合理需求，结合组织的总体目的和发展阶段。参见本法第101(a)(44)(C)条。

经审查申请和记录中的证据，包括为支持上诉而提交的材料，我们同意审理主任的认定。

(b)(6)

关于 KRS-, LLC 案

A. 职责

在审查受益人的经理或行政主管身份时，我们将首先查看申请人对工作职责的描述。参见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

在一封支持申请的信函中，申请人（一家为石油和天然气行业供应材料和设备的供应商，声称有五名雇员）将受益人公司财务总监的职位描述为“ 一个高级行政主管职位，负责管理我们公司的财务和会计活动，重点关注石油和天然气行业，并进一步发展我们位于德克萨斯州办公室的业务活动。 ”申请人提供了一份约30项职责的清单，后来在回应证据请求时，重新提交了相同的职责清单，表明受益人将在每项所列任务上花费2%至4%的时间。它还进一步指出，受益人“ 将负责指导和管理的我们美国公司财务和会计活动的基本职能。 ”

虽然职位描述冗长，但所列的各项职务职责重复且性质笼统，并未清楚说明受益人作为一家国际公司集团财务总监所声称的角色。职位描述传达了受益人对申请人财务事项的权限，指出他将“ 指导、控制和监督会计、财务和税务领域的活动 ”，维护一套会计政策和程序体系，“ 监督会计部门的运营，包括会计系统的设计 ”，监督对政府报告要求的遵守情况，指导财务报表的编制，“ 确保完整财务报表的发布 ”，以及“ 维护对会计交易的内部控制体系 ”，以及其他职责。

行政和管理能力的定义有两个部分。第一，申请人必须证明受益人将履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (Table), 1991 WL 144470 (9th Cir. July 30, 1991)。第二，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员工一起从事普通运营活动。参见，例如，Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533。在此，虽然证据显示受益人将在财务活动方面成为其高级员工，但受益人职责的分解是零散的，未能清晰呈现他日常主要从事什么工作，或他在多大程度上被免除履行与公司或公司集团的财务、薪资、会计和税务事项相关的非合格职责。

B. 人员配置

除了所需的职责描述之外，USCIS在审查受益人主张的管理或行政能力时会审查记录的整体情况，包括公司的组织结构、受益人下属员工的职责、是否有其他员工以减轻受益人履行运营职责、业务的性质，

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。

在驳回申请时，审理主任并未具体针对受益人所陈述的工作职责，而是认定所陈述的职责"与贵公司在美国的当前范围和发展不一致"。审理主任认可申请人的主张，即受益人作为公司财务主管的角色将要求他指导和管理美国境内一组公司的财务和会计职能，并继续监督其委内瑞拉关联公司的财务和行政部门及其三名员工。然而，审理主任发现记录中存在不一致之处，且总体证据不足以支持各公司运营的相互关联性质。

在上诉中，申请人强调其提供了组织架构图和集团公司的所有权证据，足以显示整体运营范围、美国与委内瑞拉公司之间的关系，以及"受益人作为整个组织整体的财务主管的角色"。

记录中包含若干图表，旨在显示 的结构，其中描绘了多家委内瑞拉和美国公司，包括受益人的前雇主 。这些图表共列出五家美国公司，包括四家"采购"公司：申请人、 和 ，以及一家"房地产"公司， 。申请人提供了地址和一张地图，显示这些公司在德克萨斯州彼此相邻，但后来提供了证据表明 在申请提交后已解散。

申请人提交了其组织架构图的副本，显示 为运营总监，监督受益人、供应链经理 以及一个空缺的商务和销售经理职位。该图表描绘了一名财务管理员 、一个空缺的税务协调员职位，以及一名行政助理 ，隶属于受益人。在供应链经理之下，图表显示四个空缺的采购职位、一名库存和物流协调员以及一名仓库助理。最后，图表显示在商务和销售经理职位之下有一个空缺的投标流程职位。

申请人还提供了 ' 和 的组织架构图。两张图表均列出 和 ——会计协调员，作为受益人的下属，并注明受益人、 和 是"从"申请公司"指派"为这些实体提供服务的。 图表共列出七名个人向 汇报，而商务和销售部门在三家公司的图表上均无人员配置。

支持性证据确认 和 为申请人工作（连同受益人和 ），而 是 的员工。

(b)(6)

Matter of KRS-, LLC

申请人提供了 和 相同的职位描述，称两名员工均负责员工薪资、应付账款、应收账款，并协助受益人履行以下职责：

- 通过收集、分析和总结信息和趋势来编制特别报告。
- 通过研究现行和新立法来遵守联邦、州和地方的法律要求；预见未来立法；强制执行对要求的遵守；提交财务报告；就所需行动向管理层提供建议。
- 通过建立预防性维护要求和服务合同来确保设备的运行；维护设备库存；评估新设备和技术。
- 通过保守财务信息和计划的机密性来保护运营。

申请人称这两个职位均要求学士学位"或同等学历"以及2年簿记经验。申请人还提交了行政助理的职位描述，表明她管理其主管的日历、筛选来电和信件、担任公司文件和记录的保管人、指导公司法律文件的准备和提交、撰写和准备信件和报告、创建和维护数据库和电子表格文件，以及安排旅行计划和行程。

此外，申请人提供了其委内瑞拉关联公司的图表，其中将受益人描绘为财务主管，监督一名系统和电信员工、一名财务和行政经理以及一名会计管理人员。申请人还提交了这些所称外国下属的详细职位信息。然而，根据所提供的信息，这些职位均不向受益人的财务主管职位汇报；相反，所提交的信息表明，一名行政经理监督系统和电信协调员，而财务和行政经理及会计经理均向该外国实体的财务总监汇报。

审理主任随后发出了补件通知（RFE）。审理主任告知申请人，初始证据未能证明其当前范围和结构如何能够支持一名主要从事管理或行政职责的L-1A员工。审理主任指出，所提交的部分文件表明受益人将代表一组公司行事，但指出证据未能以书面证据证实或佐证这些主张。因此，审理主任告知，受益人在更大公司集团内的角色尚未确立。

在回应RFE提交的一封信中，申请人称受益人"指导我们公司及其关联公司的财务和会计活动"，并"监督一支由六（6）名专业会计以及系统和电信人员组成的团队"，该团队位于德克萨斯州和委内瑞拉。申请人提供了一份修订后的美国组织架构图，其中包括申请人的公司名称以及 和 。该图表显示

(b)(6)

Matter of KRS-, LLC

受益人监督 和 以及此前确定的三名委内瑞拉员工。

申请人重新提交了 相同的职位描述，但将其职位名称改为"财务管理员/协调员——应付账款"。申请人将 的职位名称修改为"会计协调员"，并为其提交了一份完全修订的职位描述，同时提交了申请人和 的季度税务申报副本，其中 以"人力资源主管"的身份签署。最后，申请人将 的职位名称改为"行政助理——应收账款"，并在其先前的职位描述中增加了一项职责（"协助应收账款事项"）。

申请人还提交了外国员工的修订职位信息。具体而言，它修改了这些职位各自的监督者职位名称。新的描述表明，财务和行政经理及会计经理由"财务主管兼财务总监"监督，而系统和电信协调员仅由财务主管监督。'

申请人提供了 和
的成立证书，以支持其关于这些实体是申请人的关联实体的主张。申请人提供了其截至2015年12月31日止年度的未经审计财务报表，显示净销售额为7.79百万美元，净收入为52,332美元。申请人还提交了2012年和2013年经审计的财务报表，针对

在审查所有已提交的证据后，我们同意审理主任的认定，即所提交证据的整体不足以支持申请人关于受益人主要从事与集团在美国及境外财务活动相关的管理或行政职责的主张。

“ 管理能力 ”的法定定义涵盖“ 人事管理者 ”和“ 职能管理者 ”。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)(i)和(ii)条。人事管理者须主要监督和控制其他监督性、专业性或其他管理性雇员的工作。与对“ 管理者 ”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能力行事，除非其所监督的雇员为专业人员。 ”见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)(iv)条。如果受益人直接监督其他雇员，受益人还必须有权雇用和解雇这些雇员，或建议采取此类行动，并采取其他人事行动。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(3)。

1 在评估受益人是否管理专业雇员时，我们必须评估下属职位是否要求以学士学位作为进入该职业领域的最低条件。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 专业 ”定义为“ 任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业 ”）。《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、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、专科院校或神学院的教师。 ”

在此，申请人称受益人监督六名专业人员，包括申请公司的两名雇员、一名为其美国关联公司工作的雇员，以及三名为其委内瑞拉关联公司工作的雇员。关于美国雇员，虽然申请人表示三个职位中有两个要求学士学位或同等学历，但后来又称其中只有一名雇员，即财务管理员，实际至少获得了学士学位。此外，归属于该职位的职责，包括编制工资单和处理应付账款和应收账款，并未明确要求完成学士学位。申请人为会计协调员职位提供了两份完全不同的职位描述，却未提供解释，还提交了表明其担任“ 人力资源主管 ”的证据。申请人未以独立、客观的证据解决这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。总体而言，证据未能证明受益人主要监督专业职位，或其次属人员为管理者或监督者，因为他们中没有任何人有任何所述的监督职责。

关于受益人声称对三名境外员工的监督，我们注意到，最初提交的这些雇员的职位描述称，这些雇员向境外实体的行政经理或其财务总监报告，而非向受益人报告。虽然申请人后来修改了此信息，表明这些雇员向受益人报告，但申请人未就此重大变更提供解释。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。此外，境外雇员的职位描述中没有任何内容表明他们参与申请公司的日常财务和行政职责，受益人工作职责的分解中也没有迹象表明他在为申请人履行职责时监督委内瑞拉员工。因此，我们认为证据不足以证明受益人直接监督境外员工。

申请人亦未能另行证明受益人将主要作为“ 职能管理者 ”受雇。“ 职能管理者 ”一词通常适用于受益人不监督或控制下属员工的工作，而是主要负责管理组织内“ 基本职能 ”的情形。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)(ii)条。“ 基本职能 ”一词未由法规或条例定义。如果申请人主张受益人将管理一项基本职能，申请人必须清楚描述在管理该基本职能中将履行的职责，即具体指明该职能，阐明该职能的基本性质，并确定受益人日常职责中专门用于管理该基本职能的比例。见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。此外，申请人对受益人日常职责的描述必须证明受益人将管理该职能，而非履行与该职能相关的职责。

虽然职能管理者不要求直接监督下属员工，但申请人称受益人监督六名位于美国及境外的员工，且这些个人履行与会计、税务和工资单相关的非合格职责，从而使

受益人得以主要管理公司集团的这些基本职能。然而，我们注意到申请人最初以更狭窄的措辞描述该职能，因为其在提交时称受益人“将负责指导和管理的我们美国公司财务和会计活动的基本职能。”记录未能证明三名美国本土雇员将如何使受益人免于履行与该职能相关的非合格职责，因为申请人最初表示受益人的两名下属履行与工资单及应付账款和应收账款相关的相同且有限的职责，而另一名雇员主要履行行政任务。申请人为[已隐去]提交了三个职位名称和两份非常不同的职位描述，我们无法确定其角色是什么。

此外，如前所述，记录中包含关于受益人对委内瑞拉财务和行政团队监督的不一致信息，且不支持关于境外员工将支持受益人履行其对申请人或其美国关联公司职责的主张。我们认可申请人援引Matter of Z-A- Inc.（已采纳决定2016-02）（AAO 2016年4月14日）以支持其主张，即USCIS必须考虑受益人在更广泛合格组织内角色的证据，并考虑组织整体的合理需求，包括合格组织内任何相关实体。然而，我们同意审理主任的认定，即此处的证据未能证明境外实体的财务和行政雇员使受益人免于履行与其声称在美国管理的活动相关的非合格职责，也未能证明申请人和其委内瑞拉关联公司的财务运营相互交织并处于受益人的权限之下。如前所述，初始证据显示受益人声称的境外下属向行政经理和财务总监报告，而非向受益人报告。

基于这些缺陷，我们无法认定受益人将主要管理一项基本职能，而非履行与该职能相关的许多日常运营和行政任务。

出于类似原因，申请人未能证明受益人将以行政能力受雇。“行政能力”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级内（包括组织的主要组成部分或职能）的较高职位，以及该人指导组织的权限。《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力“指导管理层”并“确立该组织的目标和政策”。该定义的内在要求是，组织必须具有下属管理层级供受益人指导，且他们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行政人员。受益人还必须行使“广泛的自由裁量决策权”，且仅接受“来自组织高层行政人员、董事会或股东的总体监督或指导。”同上。在此，虽然受益人可能为公司财务部门确立目标和政策，但基于已

(b)(6)

Matter of KRS-, LLC

讨论的理由，记录未能证明他将主要关注这些更高层级的活动，而非公司的日常财务、会计和行政活动。

我们承认，仅凭公司规模，而不考虑组织的合理需要，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l01(a)(44)(C)条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(C)。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员工，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. v. USCIS, 469 F.3d 1313 (9th Cir. 2006)；Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。

申请人是石油和天然气行业材料及设备供应商，有四名有记录的员工，包括一名公司财务主管、一名财务管理员、一名行政助理和一名供应链经理，另有若干采购职位、一名商务和销售经理以及一名投标流程经理的空缺。提交的证据表明，申请人的关联公司似乎从事同一业务领域，雇用了申请人所缺乏的采购、库存和物流以及仓库人员，但申请人未提供支持性证据，说明这些公司及其员工如何或在何种程度上共同开展工作以执行两家公司的运营。虽然我们承认申请人提交了一份未经审计的财务报表，显示其收入从2014年的223,000美元增至2015年的超过7百万美元，但尚不清楚申请人如何以其现有的四名员工实现这些销售额，也不清楚工作如何在公司内部以及集团各公司之间分配。

申请人援引Nat '! Hand Tool Corp. v. Pasquarell, 889 F.2d 1472, n.5 (5th Cir. 1989)和Mars Jewelers, Inc. v. INS, 702 F~ Supp. 1570, 1574 (N.D. Ga. 1988)，以支持以下主张：申请人规模小本身不会削弱关于受益人将担任主要管理或执行职能的认定。首先，我们注意到，申请人未提供证据证明本申请的事实与Nat 'I Hand Tool Corp.或Mars Jewelers, Inc.的事实类似；在Nat 'I Hand Tool Corp.案中，第五巡回上诉法院作出了有利于前移民和归化局（INS）的裁决，而在Mars Jewelers, Inc.案中，地区法院作出了有利于原告的裁决。关于Mars Jewelers案，对于在同一地区内产生的事项，我们不受美国地区法院已公布判决的约束。Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715 (BIA 1993)。尽管地区法官判决所依据的理由在适当提交给我们时会得到适当考虑，但该分析不必作为法律问题予以遵循。同上，第719页。

在Nat 'l Hand Tool Corp.和Mars Jewelers, Inc.两案中，法院均强调，前INS在审查外国国民所主张的管理或执行身份时，不应过度强调申请人业务运营的规模。我们长期以来一直将法规和法条解释为禁止对中小型企业进行歧视。然而，与该法条及Nat '! Hand Tool Corp.的裁决一致，申请人须证明受益人的职位主要由管理或执行职责组成，并且将有足够的人员使受益人免于履行运营和/或行政任务。

Matter of KRS-, LLC

如同Nat'! Hand Tool Corp.案法院一样，889 F.2d at 1472, n.5.，我们强调，我们的裁决基于以下结论：申请人未提交足够证据支持其关于受益人将主要履行管理或执行职责的主张，也未记录其在更广泛的公司集团中所主张的角色，且该裁决并不取决于申请人的规模。

基于上述缺陷，申请人未能证明受益人将在延期申请下以管理或执行身份受雇。

III. 结论

基于上述理由，申请将被拒绝，上诉将被驳回。在签证申请程序中，证明符合所寻求福利资格的责任仍由申请人承担。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。在此，该责任未得到满足。

裁定：上诉被驳回。

引用为Matter of KRS-, LLC, ID# 181149 (AAO Feb. 28, 2017)