JAN102017_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

关于S-Q-S-USA-UK, LLC案 日期：2017年1月10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

申请人是一家制造和包装服务公司，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制造和生产总监。参见《移民和国籍法》（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到美国，以经理或高管身份临时工作。

佛蒙特服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人未提交充分证据证明受益人将在美国以经理或高管身份受雇。

此事现因上诉而由本办公室审理。为支持上诉，申请人提交了一份书面论证意见，对否决依据提出异议。

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，已连续1年以经理或高管身份，或以专业知识身份雇用受益人。本法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以经理、高管或专业知识身份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：

(i) 证明申请人和已雇用或将雇用该外国人的组织是本条(l)(1)(ii)(G)段所定义的符合资格组织的证据。

(ii) 证明该外国人将以高管、经理或专业知识身份受雇的证据，包括对所提供服务的详细描述。

(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、高管或涉及专业知识的证据，以及该外国人此前的教育、培训和就业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从事的工作相同。

二、在美国以经理或高管身份受雇

审理主任基于以下认定否决了申请：申请人未证明受益人将以经理或高管身份受雇。申请人并未主张受益人将以经理身份受雇。因此，我们将分析限于受益人是否将以高管身份受雇。

本法第101(a)(44)(B)条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(B)，将“ 高管身份 ”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) 制定组织、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) 仅接受组织高层高管、董事会或股东的总体监督或指导。

如果以人员编制水平作为判断个人是否以经理或高管身份行事的因素，美国公民及移民服务局（USCIS）必须考虑组织的合理需求，并结合组织的总体目的和发展阶段。参见本法第101(a)(44)(C)条。

申请人于2015年5月12日提交了表格I-129，声称其成立于2006年，目前没有雇员或收入。在补充说明中，申请人表示其在美国的活动因经济衰退而受到限制，“ 经济复苏 ”是申请人目前希望扩大其美国业务的原因。

。

关于S-Q-S-USA-UK, LLC案

在申请第9部分第3项中，申请人表示受益人“ 负责确保紧固件和包装产品按照精确的规格和工艺以准确高效的方式生产[原文如此]。 ”申请人还补充说，受益人还将“ 达成有利的安排 ”，以获得最能满足公司运营需求的承包商和设施。

在审查记录后，审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人其未提供充分证据证明将以高管身份雇用受益人。审理主任给予申请人机会以解决该证据缺陷，部分方式是提交一份声明，描述受益人拟任的高管工作职责及其将分配给每项工作职责的时间百分比，并说明受益人将如何满足高管身份四要件定义的每一要件。审理主任还要求申请人提供雇员薪资和工作职责的证据。

作为回应，申请人提供了一份声明，声称“ [受益人]的大部分时间将用于监督[申请人]的研发、制造和生产活动 ”，其典型的日常工作职责将包括金属零件工程、开发产品规格、发送电子邮件、“ 与现场经理举行Skype或电话会议，[以及]作为客户和工程顾问的联络人。 ”申请人指出，受益人作为美国和外国实体的多数股东，对所有业务事项拥有最终决策权。申请人未提供2014年或2015年的任何雇员税务文件，表明其未因外国子公司的“ 英国业务活动 ”而产生“ 美国税务责任 ”，因此未缴纳该等年度的美国所得税。在另一份声明中，申请人提供了简要历史，解释申请人和其外国子公司是如何成立的，并讨论了外国实体在美国境外开展的业务活动。申请人还提供了日期为2014年8月28日的3年、5年和10年商业计划，解释申请人在美国扩展业务的长期目标。3年计划指出，申请人在运营的第一年或第二年将作为家庭办公室开展业务，并进一步指出其董事（包括受益人）将“ 亲力亲为于所有部门，长时间工作以稳定[原文如此]增长。 ”

此外，申请人提供了描述其运营和公司结构的组织架构图。描述美国运营的图表显示受益人和 分别担任其董事和经理。尽管图表显示了密歇根州和佛罗里达州的办公室，但表明申请人的运营（包括工程设施和包装/配套设施）位于佛罗里达州。图表还显示了一个连接佛罗里达州和密歇根州地点的总部，并表明总部由销售/营销、财务、工程、英国运营和行政部门组成。第二张图表标题为“ 公司 ”，表明申请人的美国运营将分为五个部分——生产工程、业务开发、基础设施和IT、销售和营销以及财务。申请人还提供了标题为“ 董事管理层审查会议 ”的文件，其中列出了受益人和其同事 在2010年至2015年间为努力扩大其在美国的运营而考虑和处理的各种议程项目。

关于S-Q-S-USA-UK, LLC案

在2010年至2015年间，为扩大其在美国的业务。然而，申请人并未明确说明在获批申请下受益人将被指派何种工作职责，也未对原始支持声明中所列工作职责分配具体时间安排，该声明中申请人表示受益人将监督公司的研发以及制造和生产职能，并进一步主张受益人将履行非管理职能，例如以联络人身份加工金属零件、制定产品规格，以及与客户和工程顾问沟通。

审理主任认定，受益人的职位描述以及申请人的规模和范围均不能得出受益人将以高管身份受雇的结论。

经审查申请及记录在案证据，包括为支持上诉而提交的材料，我们认定申请人未能证明受益人将以高管身份受雇。

在审查受益人的高管身份时，我们将首先考察职位职责的描述。见8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(iv)。已公布的判例已认定，职责本身将揭示受益人受雇的真实性质。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), affd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。因此，我们寻找的是清晰描述受益人拟议工作职责的职位描述。

高管身份的定义包含两部分。第一，申请人必须证明受益人履行了某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (9th Cir. 1991)（未公布的目录式裁决）。第二，申请人必须证明受益人将主要从事高管职责，而非与公司其他员工一起从事普通运营活动。见Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

在本案中，申请人未按补件通知（RFE）的要求提供受益人拟议高管工作职责的具体清单。相反，申请人的补件答复中包含多次董事会议记录，这些会议发生在申请提交之前，其中列明了分配给受益人及其同事的各项行动，似乎是为了推进并最终扩大申请人的运营。尽管申请人称受益人将在组织层级中担任最高职位并代表申请人作出自由裁量决定，但其在组织中的职位安排及其决策权限均不足以证明受益人基础工作职责的性质将主要是高管性质。我们注意到，实际职责本身揭示了受雇的真实性质。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. at 1108, aff'd, 905 F.2d 41。在此，申请人侧重于受益人的自由裁量权行使及其组织职位安排，但未具体说明受益人日常通常将履行何种类型的高管工作职责。此外，如前所述，申请人初始支持声明中的信息表明，受益人时间的未指明部分将分配于

非高管职能，如加工金属零件、制定产品规格以及与客户和工程顾问沟通。此外，尽管同一支持声明表明受益人将“监督”组织内其他多个部门，但申请人声称在申请提交时没有任何员工或承包商，这一事实表明此种监督是对受益人未来某一时点将履行任务的预测，即待一批工作人员到位以履行受益人所监督部门内的工作职责之后。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人或受益人依据新的事实组合而具备资格后获批。见，例如，Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。

在上诉中，申请人将自己比作新设办事处，因为尽管其成立于2006年，但自那时起经历了“有限的活动”。然而，我们注意到，申请人未在I-129表L类补充表中请求依据8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)的新设办事处规定审议受益人的职位，该表中表明受益人不会来美国开设新办事处。申请人在上诉中声称其符合新设办事处资格，构成对初始申请的重大变更。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。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

此外，“高管身份”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级中的高位，包括组织的主要组成部分或职能，以及该人指导组织的权限。《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(B)。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，组织必须拥有下属层级的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人员“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”，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。

申请人称其在提交申请时没有任何员工，因此不构成复杂的组织层级。相反，记录中的组织架构图显示，受益人及其一名潜在下属将是申请人的仅有两名员工。尽管申请人的商业计划表明申请人计划未来雇用更多员工，如申请人拟议组织架构图所示，但签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人或受益人依据新的事实组合而具备资格后获批。见，例如，Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。

Matter of S-Q-S-USA-UK, LLC

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中主张高管身份的定义不要求合格组织必须具有特定规模和范围。申请人随后指出受益人将作出的各项自由裁量决定，表明此种权限足以将受益人归类为高管。尽管我们不否认受益人将拥有高度自由裁量权并在美国组织内自主运作，但仅此两个特征不足以证明受益人将以高管身份受雇。如上所述，下属层级的管理人员是高管身份定义的内在要求，因为该管理层级连同将履行组织运营和行政任务的其他员工和/或承包商，将把受益人在组织中的角色提升为高管，其主要关注点将是指导组织的管理层并关注组织的总体目标和政策，而非其日常运营。“ 主要 ”履行生产产品或提供服务所需任务的员工不被视为“ 主要 ”以管理或高管身份受雇。另见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)和(B)条（要求个人“ 主要 ”履行所列举的管理或高管职责）；Matter of Church Scientology International, at 604。

在本案中，申请人既未声称也未提供证据表明其在申请提交时雇用了下属层级的员工或有承包商履行运营和行政任务。因此，在如此有限的组织结构下，申请人如何能够使受益人免于将时间主要分配于运营和行政任务，尚不清楚。尽管制定组织的目标和政策可能是受益人拟议职位的一个方面，但证据表明该要素不会是受益人的主要关注点。相反，记录表明申请人处于早期发展阶段，将要求受益人同时履行高管和非高管任务，且在申请人能够推进至下一发展阶段之前，后一类任务将占用受益人的主要时间。因此，我们无法认定申请人在提交申请时已准备好并能够以高管身份雇用受益人，基于这一不利认定，本申请不能获批。

最后，上诉人在上诉中主张，USCIS批准了一份L-1A申请，该申请由同一上诉人为另一名雇员同时提交。我们指出，每一份非移民申请都是独立的程序，具有独立的记录和独立的举证责任。在作出法定资格裁定时，USCIS仅限于该个人程序记录中所包含的信息。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)。在涉及同一上诉人、受益人和相同基本事实的非移民签证申请有效性事项中，USCIS通常会对先前的资格裁定给予一定程度的尊重。然而，USCIS因错误或疏忽在某一次批准了签证申请这一单纯事实，并不自动产生另一签证的独立申请获得批准的权利。参见，例如，Royal Siam Corp. v. Chertoff, 484 F.3d 139, 148 (1st Cir 2007)；Matter of Church Scientology Int'l., 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm. 1988)。

Matter of S-Q-S-USA-UK, LLC

在本案中，审理主任审查了程序记录，并认定上诉人因无法证明资格而不符合非移民签证的条件。在补证通知（RFE）和最终拒绝中，审理主任明确阐述了客观的法定和监管要求，并将其适用于本案。如果同一上诉人此前为不同受益人提交的申请基于与本程序记录中所含相同的最低限度证据而获得批准，该批准将构成审理主任的错误。即使某服务中心主任批准了代表受益人拟议下属的非移民申请，我们也不受服务中心相反决定的约束。Louisiana Philharmonic Orchestra v. INS, 2000 WL 282785 (E.D. La.), aff'd, 248 F.3d 1139 (5th Cir. 2001), cert. denied, 122 S.Ct. 51 (2001)。

III. 雇主-雇员关系

此外，尽管审理主任未予处理，仍需审查的剩余问题是：上诉人是否证明受益人与境外实体在受益人声称的境外雇佣期间存在雇主-雇员关系，以及上诉人是否与受益人存在此种关系。

该法第101(a)(15)(L)条规定，只有曾在境外"受雇"并来美国"继续为同一雇主或其关联公司或子公司提供服务"的外国国民，才有资格被归类为跨国公司调派人员。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，在该雇员将在美国临时从事管理或行政职务。这与该法中的其他条款形成对比，例如第101(a)(15)(E)条，该条允许外国国民为自己提交非移民申请，前提是该外国国民满足关于条约贸易商或条约投资者的某些其他条件。

所有权和控制权因素对于确定受益人是否与其境外雇主存在雇主-雇员关系以及是否与上诉人存在此种关系至关重要。参见 Clackamas Gastroenterology Assocs. P.C. v. Wells, 538 U.S. 440, 451 (2003)（引用 Nationwide Mut. Ins. Co. v. Darden, 503 U.S. 318, 324 (1992)）。

在本案中，记录表明受益人直接拥有并控制上诉人和受益人受雇的境外实体的多数股权。记录进一步显示，受益人在境外实体的组织中担任最高职位，且受益人在上诉人的拟议职位也将如此。上诉人主张，受益人在其各自职位上过去不是、将来也不会受制于更高权威。因此，由于拥有上诉人和境外实体的多数股权，从而控制两个实体，受益人与任一实体的雇主-雇员关系均受到损害。基于这一额外理由，上诉将被驳回。

Matter of S-Q-S-USA-UK, LLC

IV. 结论

基于上述理由，申请将被拒绝，上诉将被驳回，每一理由均被视为本决定的独立和替代依据。在签证申请程序中，证明所寻求福利资格的责任完全由上诉人承担。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。在此，该责任未得到满足。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of S-Q-S-USA-UK, LLC, ID# 126486 (AAO Jan. 10, 2017)