JUL092018_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 I-T-, LLC 案 日期：2018年7月9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

申请人是一家“ 从事技术开发和销售业务 ”的公司，寻求根据 L-1A 跨国公司调派人员非移民分类继续受益人的临时雇佣，担任首席执行官（CEO）。1《移民与国籍法》（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调派至美国，临时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受益人将在延期申请项下受雇于管理或行政职务。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了为受益人提交的详尽职责描述、为其所称下属提供的职责，以及表明其拥有专业下属使其免于主要从事不符合条件任务的税务文件。

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，连续一年以管理或行政职务雇用受益人。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(B)。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。

1 申请人此前曾代表受益人提交了一份“ 新办公室 ”申请，该申请获批期限为2016年9月15日至2017年9月14日。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分公司、关联公司或子公司在美国开展业务不足一年的组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F)。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C) 的规定允许“ 新办公室 ”运营在申请获批之日起一年内支持行政或管理职位。

关于 I-T-, LLC 案

寻求延期涉及新办公室的 L-1A 申请的申请人必须提交：受益人在上一年度及延期申请项下的职责说明；描述新运营机构人员配置及所任职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其在上一年度一直在开展业务的证据；以及其与受益人的外国雇主保持符合资格关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、美国行政职务的雇佣

首先需要解决的问题是，申请人是否证明受益人将在延期申请项下受雇于行政职务。申请人并未主张受益人将受雇于管理职务。因此，我们将分析限于受益人是否将受雇于行政职务。

该法将“行政职务”定义为组织内的一项指派，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务时，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描述受益人将履行的职责，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)。除所需的工作职责描述外，我们审查公司的组织结构、受益人的下属雇员的职责、是否存在其他雇员使受益人免于履行运营职责、业务的性质，以及有助于理解受益人在企业中的实际职责和角色的任何其他因素。因此，我们将讨论有关受益人工作职责的证据，以及有关申请人业务性质、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将履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (9th Cir. 1991)（未公布的目录决定）。其次，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运营活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

关于 I-T-, LLC 案

申请人称其及其外国母公司“ 从事技术开发和销售业务 ”。为支持该申请，申请人表示受益人将监督“ 为客户提供技术解决方案 ”的经理，提供“ 关键战略技术和项目管理指令 ”，制定人力资源政策，“ 设定质量管理准则 ”，并“ 识别潜在的交易和合同 ”。在另一份职责描述中，申请人进一步解释，受益人的任务是确立“ 公司的目标和政策 ”，制定“ 战略规划 ”，从行政立场做出所有决定，指导和监督管理层，审查和批准合同，并在公共活动中代表公司。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了与受益人在延期申请项下将履行的职责相关的职责描述。申请人称受益人将花费25%的时间用于“ 行政战略规划 ”，包括建立“ 联盟和伙伴关系 ”并建议“ 年度预算 ”。申请人还表示，受益人将投入25%的时间确立运营和人力资源目标及政策，另25%的时间用于指导公司的管理，包括实施“ 长期和短期计划 ”、发展“ 文化和愿景 ”以及指导“ 公共关系 ”。此外，申请人解释，受益人将有20%的时间负责做出“ 行政决定 ”，包括提供“ 行政领导 ”并更新公司的“ 战略计划、政策及其实施 ”。最后，申请人称受益人将花费5%的时间向公司成员汇报。

申请人未提交足够详细的职责描述，说明受益人日常行政级别的职责，以可信地证明他将主要将时间用于符合条件的工作。受益人的职责描述包含若干通用职责，可适用于任何行业任何企业中的任何行政人员，且未提供对其角色实际性质的深入了解。申请人提供的示例不足，支持性文件也很少，无法证明受益人履行了符合条件的工作，例如其确立的战略规划、其建立的联盟和伙伴关系、其建议的年度预算或其确立的运营和人力资源政策。此外，申请人未阐明或记录受益人实施的长期和短期计划、其发展的文化和愿景、其指导的公共关系或其做出的“ 行政决定 ”。

我们注意到申请人提交了受益人于2017年11月和12月发布的两份备忘录；然而，该文件不足以证明他将大部分时间用于行政级别的工作。其中一封信反映受益人指示公司雇员在节日期间不要将自己的宗教信仰强加于他人，而另一封信则延长了感恩节假期。这些备忘录不能证实受益人主要关注战略行政事务，包括其职责描述中提到的那些职责，例如其确立的战略规划、其建立的联盟和伙伴关系、其建议的年度预算、其确立的运营和人力资源政策等。具体细节显然是判断受益人的

关于 I-T-, LLC 案

职责在性质上是否主要为行政或管理的重要标志，否则满足定义就只是重复法规而已。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)。

就受益人提交的关于其日常职责的细节和文件而言，该证据反映其参与了不符合条件的运营性任务。例如，申请人提交了几份网站和应用程序设计服务的报价单，其中声明这些服务系由受益人"准备"。然而，申请人在其职责描述中可疑地未包含为客户提供方案所固有的运营层面职责。申请人亦未提交书面证据以反映受益人将不符合条件的运营职责（例如公司的网站和应用程序开发服务）下放给下属。申请人提供的实例甚少，文件亦极少，不足以证实受益人的日常行政层面任务。

受益人是否为行政雇员，取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责"主要"为行政性。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条。在此，申请人未以文件说明受益人的职责中行政职能占多大比例、不符合条件的部分占多大比例。申请人提交的证据表明受益人参与了不直接属于法条所定义行政职责范围内的运营层面任务，但未量化其在这些职责上花费的时间。因此，我们无法判定受益人是否主要从事行政职责。见IKEA US, Inc. v. U.S. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

尽管受益人在组织内担任高级职位，但其将管理或指导一项业务这一事实并不必然确立其符合《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条所指行政身份的公司内部调职人员分类资格。依法条规定，该分类资格要求某一职位的职责在性质上"主要"为行政性。同上。受益人可能对申请人的日常运营行使裁量权，并在酌情决策方面具备所需权限水平；然而，仅凭职位描述不足以确立其实际职责在性质上主要属于行政性。

B. 人员配置

若将人员配置水平作为判定个人是否以行政身份行事的因素，我们应结合组织的整体目的和发展阶段，考量该组织的合理需要。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(C)条。

如上所述，申请人主张受益人符合行政身份资格。"行政身份"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 elevated 职位，以及该人指导该组织的权限。《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条。依法条规定，受益人必须有能力"指导管理层"并"确立目标与政策"

为该组织的目标与政策。该定义固有要求组织必须设有下属管理层级雇员供受益人指导，且这些雇员必须主要关注组织的总体目标与政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因拥有行政头衔或仅因作为所有者或唯一管理雇员"指导"企业而被依法视为行政人员。受益人还必须行使"广泛的酌情决策权"，且仅接受"来自高层行政人员、董事会或组织股东的一般监督或指导"。同上。

为支持该申请，申请人提供了一份组织架构图，显示受益人监督一名首席运营官（COO），该COO又监督一名教育顾问。针对审理主任的补证通知（RFE），申请人提供了另一份组织架构图，反映其已聘用一名从属于COO的程序员。

首先，我们注意到申请人必须确立自申请提交之时起并持续至裁决期间，该移民福利的所有资格要求均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，我们必须分析的是2017年9月5日申请提交时有效的组织架构图。提交的证据表明，截至申请提交之日，申请人仅雇用了从属于受益人的COO和教育顾问。

申请人提交了大量文件，表明其提供广泛的信息技术服务，包括创建移动应用程序和网页、为此收集规格说明，以及向客户提供预防性维护、安装服务、设计工作、数字艺术作品、编码、测试和技术支持。然而，截至申请提交之日，申请人并无运营层面雇员在岗以执行这些服务。

申请人在上诉中主张这些服务由境外实体雇员执行；然而，其未提供任何支持性文件以证实该主张。申请人未：以姓名或头衔指明这些所称的境外雇员；列出其教育背景和职责；在所提供的组织架构图中予以体现；或描述其如何为美国公司的运营活动作出贡献。因此，截至申请提交之日，申请人似乎并无足够的运营层面雇员以提供其信息技术服务。若无足够的运营雇员，则不清楚受益人如何主要履行行政层面职责，以及COO如何在其所称的管理角色中行事。事实上，如我们已讨论的，申请人提交了数份由受益人起草的方案以及反映其与COO共同为客户制定解决方案的电子邮件。

申请人还主张其在申请提交之日之后聘用了一名程序员，这留下了在该雇员受聘之前由谁履行其职责的疑问。"主要"履行生产产品或提供服务所必需任务的雇员，不被视为"主要"以行政身份受雇。见，例如，《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条

Matter of 1-T-, LLC

（要求个人"主要"履行所列举的行政职责）；Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 604 (Comm'r 1988)。

申请人未证明其拥有足够的运营雇员以使受益人免于主要履行不符合条件的任务。其亦未证实其在第一年内充分成长以支持受益人担任行政身份。事实上，申请人就其申请提交时的财务状况提供的证据甚少。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)的规定仅允许"新办公室"在申请获批之日起一年内支持行政职位。法规中并无允许延长该一年期限的规定。若企业不具备必要的人员配置以充分使受益人免于履行运营和行政任务，则申请人不符合延期资格。

此外，受益人下属的职责及支持性文件不足以支持得出其以所称身份行事的结论。如前所述，申请人称受益人监督一名COO和一名教育顾问；然而，其未能可信地确立截至申请提交之日其需要一名行政和管理层面雇员。为COO提交的职责描述表明其主要从事运营层面任务，称其"为所有创业过程协作努力"并"提供支持"，且提交的电子邮件亦表明其侧重于向客户提供服务。因此，证据并不表明COO以所称的下属管理角色行事。此外，尽管组织架构图反映COO监督教育顾问，但该管理职责并未体现在其极为简短的职责描述中。

此外，申请人亦未充分证实从属于COO的教育顾问职位。例如，申请人称教育顾问为"预期教育软件创建适当的课程"，实施和研究教育需求以及与教育软件相关的"改进技术"，并帮助和指导程序员。首先，我们注意到申请人未证实截至申请提交之日其雇用了程序员。此外，其提供的支持性文件甚少，不足以确立其需要一名全职教育顾问来开发教育软件和应用程序。

申请人还主张，首席运营官和教育顾问是专业下属，因为他们持有学士学位。然而，即使申请人已证明首席运营官和教育顾问是专业下属，这也不能确立受益人将主要以行政身份行事。行政法规对行政人员的定义并未规定，受益人仅因监督专业下属即符合行政人员资格，而是要求其在复杂组织层级中处于较高职位，并主要侧重于指导管理层以及确立组织的目标和政策。因此，申请人仅以受益人监督专业下属为由主张其符合行政人员资格，不具有说服力。

f,

Matter of I-T-, LLC

申请人未能证实，在申请提交之日，其拥有足够的下属管理人员，使受益人能够主要关注组织的总体目标和政策，而非企业的日常运营。提交的文件表明，受益人从事了不符合资格要求的运营职责，且申请人未记录证明在申请提交时受益人已被免除这些任务。同样，申请人未能可信地描述和记录受益人的日常行政级别职责，也未能证实其有可供其指导的管理下属。基于上述理由，申请人未能确立受益人在延期申请下将以行政身份行事。

III. 结论

上诉必须被驳回，因为申请人未能确立受益人在延期申请下将以行政身份受雇。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of 1-T-, LLC, ID# 1383932 (AAO July 9, 2018)