JUL132020_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：8705856 日期：WLY 13, 2020

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

表格 I-129，L-1A 经理或高管申请

申请人是一家激光设备制造商，寻求根据 L-1A 跨国公司调派人员非移民类别，临时雇用受益人在美国担任定制产品经理。移民与国籍法（本法）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在国外受雇于管理或专业知识职位。此外，审理主任认定申请人未证明受益人将在美国受雇于管理或高管职位。

在上诉中，申请人主张受益人在国外管理一项基本职能，并主张其先前的外国职位涉及行业内不常见的专业知识。此外，申请人称其已提交充分证据证明受益人将在美国受雇为职能经理。

经重新审查，我们将驳回上诉。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。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。

一、法律框架

为确立 L-1A 非移民签证类别的资格，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“ 担任管理、高管或涉及专业知识的职位 ”。本法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理或高管身份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、在美国以管理身份受雇

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职位。申请人不主张受益人将受雇于高管职位。因此，我们将分析限于受益人是否将受雇于管理职位。

“ 管理职位 ” 是指在组织内的任职，其中雇员主要管理该组织，或该组织的部门、分支、职能或组成部分；监督和控制其他监督、专业或管理雇员的工作，或管理组织内的一项基本职能，或组织的部门或分支；在组织层级内的高级层面或就所管理的职能对人事行动或职能拥有权力；并对该雇员拥有权力的活动或职能的日常运营行使自由裁量权。本法第 101(a)(44)(A) 条。

在审查特定受益人的管理职位时，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描述受益人将履行的职责，并表明该等职责是否属于管理职位。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所要求的工作职责描述外，我们审查公司组织结构、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。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

根据管理职位的定义，申请人必须首先表明受益人将履行某些高层职责。见本法第 101(a)(44)(A) 条。其次，申请人必须证明受益人将主要从事管理职责，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)。

申请人称其是 “ 激光设备的领先制造商 ”，并专门为客户提供 “ 定制系统的能力 ”。申请人解释称，作为定制产品经理，受益人的 “ 技能和知识 ” 将 “ 增强[其]修改解决方案[和]创新以满足客户特殊需求的能力 ”。申请人提供了以下受益人在美国的职责描述：

1. 与销售团队合作，明确激光加工需求和挑战，确定定制模块，包括特殊激光源型号选择、运动控制设计等；15%
2. 与母公司研发团队沟通技术规格，监督设计过程；15%
3. 接收技术规格设计提案和加工工件，安排人员、时间和地点进行演示；

4. 与研发团队合作，在客户需要时进行更改；
5. 组建本地团队，提供系统启动、调试和培训。

在补充证据请求（RFE）中，审理主任指出所提供的美国职责描述“ 缺乏足够细节 ”。审理主任指出，申请人“ 未提供任何支持性文件以证明受益人的管理权力 ”，或证明其将主要免于履行日常不符合资格的职责。审理主任进一步指出，职责描述应描述受益人的典型管理职责，并包括其在每项任务上花费的时间百分比。然而，正如审理主任在否决决定中所指出的，申请人在回应 RFE 时仅重新提交了上述相同的职责描述；在上诉中，再次重新提交了这同一描述。

为受益人提供的美国职责描述既未包含具体的日常任务，也未分配其用于每项所称职责的时间百分比。事实上，该职责描述仅涉及受益人 30% 的时间，这一点值得质疑。这种缺乏细节值得注意，因为受益人的职责描述表明其将从事若干不符合资格的运营任务，例如确定定制模块、特殊激光源型号选择和运动控制设计、与研发团队沟通技术规格，以及按要求对客户解决方案进行更改。

受益人是否为管理雇员取决于申请人是否履行了证明其职责“ 主要 ”为管理性的责任。见本法第 101(a)(44)(A) 条。在此，申请人未记录受益人职责中管理职能所占比例以及不符合资格职责所占比例。申请人将受益人的职责列为既包括管理任务又包括行政或运营任务，但未量化其在这些不同职责上花费的时间。因此，我们无法确定受益人是否主要履行经理的职责。见 IKEA US, Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

相比之下，尽管审理主任直接要求，申请人提供的细节很少，且未提供支持性文件以证实受益人主要履行符合资格的管理职责。例如，申请人未提供具体细节或支持性文件以佐证受益人监督设计过程、安排人员、组建团队或提供培训的所称情况。此外，尽管主张受益人免于履行不符合资格的运营任务，但没有支持性证据证实这一主张。这种缺乏细节和文件的情况值得注意，因为申请人主张自 2015 年 9 月以来，受益人已在美国担任其所称的管理角色超过三年。1 具体细节显然是判断受益人职责是否主要具有管理性质的重要指标，否则满足定义就只是重述法规的问题。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)。

尽管受益人在组织内担任高级职位，但其将管理或指导部分业务这一事实并不必然确立分类资格

1 该申请于 2019 年 4 月 3 日提交。

作为《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)条意义上的管理人员身份的跨国公司调派人员。依法规定，该分类的资格要求某一职位的职责在性质上“ 主要 ”为管理性。同上。受益人可以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程度的权限；然而，仅凭职位描述不足以证明其实际职责在性质上主要为管理性。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作判断个人是否以管理身份行事的因素，我们会结合组织的总体目的和发展阶段，考虑该组织的合理需要。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(C)条。

申请人仅主张受益人将被聘为职能经理。“ 管理身份 ”的法定定义允许“ 人事经理 ”和“ 职能经理 ”两种情形。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)条。人事经理须主要监督和控制其他主管、专业或管理雇员的工作。而“ 职能经理 ”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某一“ 基本职能 ”的情形。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)(ii)条。由于申请人仅主张受益人符合职能经理资格，我们将不分析其是否符合人事经理资格。

如果申请人主张受益人将管理某一基本职能，则必须清楚描述为管理该基本职能将履行的职责。此外，申请人必须证明：“ (1) 该职能是一项明确界定的活动；(2) 该职能是‘ 基本的 ’，即对组织而言是核心的；(3) 受益人将主要管理而非履行该职能；(4) 受益人将在组织层级中或就所管理职能处于高级别地位；以及 (5) 受益人将对该职能的日常运营行使自由裁量权。 ”Matter of G- Inc., Adopted Decision 2017-05 (AAO Nov. 8, 2017)。

申请人在支持信中表示，受益人的“ 职位不[涉及]监督[sic]和控制 ”，但指出“ 他将在来自中国的研发管理层、当地客户支持团队和中国制造团队的帮助下拥有一个虚拟团队 ”。信中还称“ 有5名工程师被指定支持由世界各地产品经理管理的定制项目 ”。申请人在上诉中主张受益人“ 监督修改和创新以满足客户的特殊需求 ”，并称其不承担该职能的日常职责，而是监督“ 他人的工作并行使自由裁量权以实现目标 ”。

首先，申请人未充分界定受益人所主张的基本职能。申请人仅笼统地表示受益人为客户执行定制项目；然而，其未详细解释这些项目，也未解释这如何是一项其拥有自由裁量权的具体界定职能。事实上，申请人表示受益人的职位不涉及“ 控制 ”，这使人对其是否对某一基本职能行使自由裁量权产生疑问。

此外，申请人未提交足够的细节和支持性文件以证明受益人主要承担管理其职能而非履行该职能。如前所述，受益人的职责描述表明其大量参与其所从事项目中不符合资格要求的运营方面，包括确定定制模块、特殊激光源型号选择、运动控制设计、与研发团队沟通技术规格，以及按要求对客户解决方案进行更改。然而，几乎没有证据表明受益人监督他人执行这些任务，或表明其将这些不符合资格要求的运营职责委派他人。此外，如前所述，记录中几乎没有支持性证据证明受益人履行管理层级任务，例如监督设计流程、安排人员、组建团队或如其所称提供培训。

申请人主张，受益人由团队成员免于履行不符合资格要求的任务，这些成员包括研发人员、当地客户支持和制造团队，以及“ 5名被指定支持定制项目的工程师 ”。然而，尽管审理主任提出了这些直接的证据要求，申请人未指明这些雇员、未具体解释他们如何主要使受益人免于履行不符合资格要求的任务、未证实他们的存在、未解释他们的职责、未列出他们的薪资，也未证明他们的教育水平。因此，总之，证据不足以证明受益人将在美国被聘为职能经理。

基于上述理由，申请人未能证明受益人将在美国以管理身份受雇。

III. 在国外以管理或专业知识身份受雇

如我们已讨论的，审理主任还以申请人未能证明受益人在国外以管理或专业知识身份受雇为由驳回了申请。由于上述不合格认定具有决定性效力，我们将仅简要讨论受益人在国外是否以管理或专业知识身份行事。申请人未主张受益人在国外以高管身份受雇。因此，我们将分析限于受益人在国外是否以管理或专业知识身份受雇。

在以这些理由驳回申请时，审理主任认定所提交证据未能证明受益人——被主张为国外职能经理——主要免于履行其职能中不符合资格要求的运营任务。此外，审理主任认定，申请人未将受益人的知识与同事的知识进行比较，而这是将其知识区分为专业知识所必需的。

在上诉中，申请人指出其此前代表受益人获得的非移民签证批准，指出记录中关于其国外雇佣情况未发生重大变化，并主张基于此，审理主任不应重新评估其资格。申请人还称，审理主任认定受益人在国外的职能并非基本职能是错误的，并主张受益人由其监督的跨职能团队成员免于履行不符合资格要求的职责。

最后，申请人表示受益人的知识相对于业内其他人具有特殊性；因此，审理主任指出缺乏将受益人与公司内同事进行比较是不当的。

首先，我们不同意审理主任评估受益人此前国外雇佣是否以管理或专业知识身份进行属于不当。审理主任的决定未表明其是否审查了其他非移民申请的先前批准。如果先前的非移民申请是基于当前记录中所载的相同证据而获批，这些批准将构成审理主任的错误。我们无须仅因可能存在错误的先前批准，就批准尚未证明资格的申请或请求。Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)。审理主任或我们将已承认的错误视为具有约束力的先例是不合理的。Sussex Eng'g, Ltd. v. Montgomery, 825 F.2d 1084, 1090 (6th Cir. 1987), cert. denied, 485 U.S. 1008 (1988)。此外，我们对服务中心的权限类似于上诉法院与地区法院之间的关系。即使服务中心审理主任曾代表受益人批准非移民申请，我们也不受服务中心相反决定的约束。Louisiana Philharmonic Orchestra v. INS, 44 F. Supp. 2d 800, 803 (E.D. La. 1999)。

基于与上一节所述类似的理由，申请人未能证明受益人在境外担任职能经理。正如审理主任所指出的，申请人未能充分证明受益人主要是管理其所主张的职能，而非执行该职能。同样，受益人笼统的职责描述表明其在境外参与了不符合条件的操作性任务，例如制定解决方案的详细说明、安排产品的制造和调试、与客户“密切协作”，以及在项目中充当“枢纽”。然而，申请人并未详细说明受益人在境外的职责中有多大比例涉及不符合条件的操作性任务，相较于其所主张的管理职责。此外，尽管申请人声称受益人在境外监督和指导团队，但没有任何支持性文件证实这一点，也没有证据表明其将不符合条件的任务委派给他人。因此，与受益人拟议的美国雇佣情形非常相似，申请人未能适当佐证受益人主要从事的是境外的管理任务并管理其所主张的职能，而非执行该职能。

或者，申请人未能证明受益人的境外职位涉及专业知识。在认定受益人的境外职位不涉及专业知识的结论中，审理主任强调，申请人未将受益人与同事进行比较，而这是证明其知识相较于同事的知识大为发展所必需的。在上诉中，申请人主张该分析有误，因为其主张的是其在境外的知识具有特殊性，或“与特定行业中普遍存在的知识相比具有独特性或不常见性。”2

2 确定受益人是否具有“特殊知识”需要审查特定受益人对申请组织如何制造、生产或开发其产品、服务、研究、设备技术、管理或其他利益的了解。由于“特殊知识”涉及对申请组织产品或服务及其在国际市场中应用的了解，申请人可以通过以下证据履行其举证责任：

然而，申请人在上诉中的主张忽略了申请人并未将受益人的知识与行业内类似岗位的人员进行比较，以证明其相比之下具有“ 独特性或不常见性 ”。在没有申请人进一步解释或证据的情况下，可以合理推断国际市场上还有其他制造和定制激光器的公司，进而还有其他从事与受益人类似职责的专业人员。然而，申请人未提供任何具体细节或文件来证实受益人在该行业中的知识具有独特性或不常见性。

事实上，申请人至少甚至没有详细解释受益人知识的性质，而只是含糊地表示其基于专有信息。如果申请人至少没有具体阐明其产品和服务或流程和程序的性质、所涉特定行业或领域的性质以及受益人知识的性质，我们无法对特定受益人的专业知识作出事实认定。申请人还应描述雇员如何在组织内获得专业知识，并解释特定受益人如何以及何时获得此类知识。由于申请人未提供这一详细程度或针对受益人主张的专业知识的其他充分支持性证据，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明受益人在境外的先前职位涉及专业知识。

基于上述理由，申请人未能证明受益人在境外以管理或专业知识身份受雇。

裁定：上诉被驳回。

受益人的知识相较于特定行业中其他类似受雇劳动者的知识具有独特性或不常见性。在申请人所在行业中普遍持有的知识，或可以轻易从一人传授给另一人的知识，不被视为特殊知识。