JUL222022_01D7101 · L-1A · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室 非先例决定

案号：19936815 日期：2022年7月22日

对加州服务中心决定的上诉

表格 I-129，L-1A 经理或高管申请

申请人寻求根据 L-1A 跨国公司调派人员非移民类别，继续受益人作为其首席执行官（CEO）的临时雇佣。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 类别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，以高管或经理身份临时工作。

加州服务中心审理主任批准了该申请，但在送达多份撤销意向通知（NOIR）后随后撤销了批准。如下文程序历史所述，审理主任最初于 2019 年 8 月经通知撤销了批准。审理主任批准了申请人随后提出的重新开案动议，撤销了先前的决定，签发了新的 NOIR，并在审查申请人对该通知的答复后，于 2021 年 1 月签发了新的撤销决定。在最终的撤销决定中，审理主任认定申请人未能证明受益人将在美国受雇于经理或高管职位，而这是所要求的。此事现因上诉而由本办公室审理。

在这些程序中，申请人有责任以优势证据标准证明其符合所请求福利的资格。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。行政上诉办公室（AAO）对本案问题进行重新审查（de novo）。参见 Matter of Christo's Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，由审理主任采取进一步行动并作出新的决定。

1 申请人成立于 2015 年 12 月，并于 2016 年 5 月代表受益人提交了“ 新办公室 ”L-1A 申请。该申请获批，有效期自 2016 年 6 月 14 日至 2017 年 5 月 31 日。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分支机构、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高管或经理职位。

一、法律框架

A. L-1A 非移民类别

为确立 L-1A 非移民签证类别的资格，符合条件的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“ 担任经理、高管或涉及专业知识 ” 的职位。该法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以经理或高管身份为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

涉及新办公室的 L-1A 申请，如申请人寻求延期，必须提交一份关于受益人在过去一年内以及延期申请下职责的说明；一份描述新运营机构人员配备及所任职位数量和类型的证据的说明；其财务状况的证据；其过去一年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条件关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。该证据必须证明受益人在延期申请下将受雇于该法第 101(a)(44)(A) 和 (B) 条所定义的经理或高管职位，并且必须在提交申请时确立资格。

B. 撤销权限

根据美国公民及移民服务局（USCIS）的规定，L-1A 申请的批准可在六种特定情形下经通知撤销。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(A)。为适当撤销申请的批准，审理主任必须签发一份撤销意向通知，其中包含撤销理由的详细说明以及允许反驳的期限。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(B)。

二、程序历史

申请人于 2017 年 5 月提交申请，寻求延长其先前获批的“ 新办公室 ” 申请。在提交申请时提交的支持信中，申请人称其及其中国关联公司继续从事数据管理服务，包括为教育机构、图书馆和博物馆等客户出版数字图书馆。申请人解释称，其还决定将业务扩展至包括咖啡馆和冰沙吧。申请人提供了其 2016 年联邦纳税申报表副本，该申报表未显示上一财政年度有任何来自商业活动的收入或所得。

审理主任签发了证据请求（RFE），申请人在其 2017 年 10 月的答复中承认，数据管理业务难以在美国立足，因此决定设立咖啡馆和冰沙吧以增加收入。申请人提供的证据表明，受益人于 2017 年 6 月签署了餐厅场所的租约，其于 2017 年 7 月将咖啡馆注册为其全资子公司并开设了银行账户，且其于 2017 年 8 月获得了餐厅翻新和改造的许可。申请人还提交了一份日期为 2017 年 9 月的修订商业计划，讨论了新的

事业。在审查申请人对 RFE 的答复后，审理主任批准了该申请，为期两年。
2018 年 5 月，用户进行了两次裁决后实地核查，以核实申请中提供的信息。一名移民官员（IO）在咖啡馆所在地面谈了受益人，受益人承认申请人的数据管理公司此前未曾盈利。IO 还面谈了员工！（L-P-），其称她于 2017 年 3 月被受益人聘为受益人孩子的保姆，申请人为这些服务向其支付报酬。L-P- 还表示，她后来同意为咖啡馆工作，并且不知道有其他员工为数据管理公司工作。

根据实地核查获得的信息以及对记录的进一步审查，审理主任于 2019 年 5 月签发了 NOIR（第一份 NOIR）。在 NOIR 中，审理主任告知申请人实地核查期间获得的不利信息（包括 L-P- 的陈述），并指出不清楚申请中提供的所有信息是否真实准确。此外，审理主任质疑：（1）申请人的新咖啡馆业务是否与受益人的外国雇主具有符合条件的关系；（2）申请人本身是否在开展业务，并指出其经营的是咖啡馆而非申请中所述的数字出版业务。就此，审理主任强调，申请人未提交修订申请以告知用户受益人雇佣条款和条件的变化，也未撤回申请。最后，审理主任表示，证据未能证明受益人曾在国外受雇，以及在美国受雇于经理或高管职位，但未进一步阐述导致该结论的任何具体证据缺陷，例如受益人的职位描述问题，或为证明申请人和关联实体的员工配备和组织结构而提交的证据问题。

在对第一份 NOIR 的反驳中，申请人重新提交了证据，证明其全资拥有经营咖啡馆的公司，并指出该子公司因此与外国关联公司具有符合条件的关系。申请人还强调，其在初始申请中以及在申请获批前对 RFE 的答复中，均已披露开设咖啡馆的计划并提供了有关其子公司的支持文件。申请人坚持认为，其因此无需提交修订申请。最后，申请人重申了受益人为外国实体承担的职责，并提供了更新的职责说明及其美国运营的组织结构图，以支持其关于受益人在国外受雇并将在美国受雇于高管职位的主张。

2019 年 8 月，审理主任以申请人未能证明其以经理或高管身份雇用受益人为唯一理由，撤销了申请的批准（第一次撤销）。审理主任的认定基于对受益人工作职责以及 NOIR 答复中所记录的咖啡馆业务员工配备和组织结构的分析。该决定未讨论为证明申请人在提交申请时资格而提交的证据、实地核查提出的任何问题，或 NOIR 中提出的其他问题。审理主任观察到，申请人的大多数员工（截至 2019 年）似乎为兼职人员，并强调记录缺乏下属员工的职位描述和核实其雇佣情况的工资记录。

申请人提交了一份重新开案动议，并附上其当前人员配置的额外证据，包括工资记录、职位描述及下属员工的学历证明，以支持其关于受益人以行政身份受雇的主张。审理主任批准了该动议，撤销了2019年8月的撤销决定，并于2020年6月发出了新的撤销意向通知（第二次撤销意向通知）。审理主任强调，申请人必须在提交申请时确立资格，并指出申请人的组织层级结构不足以证明受益人将免于主要履行非行政职责。然而，审理主任并未进一步阐述与受益人在提交申请时资格相关的证据存在任何缺陷。相反，审理主任分析了2019年和2020年提交的公司人员配置和组织结构证据。审理主任告知申请人，记录未显示受益人在咖啡馆的下属员工是经理，并认定证据未能证明她如所称主要履行行政职责。

在针对第二次撤销意向通知的答辩中，申请人坚持认为其在提交申请时已满足L-1A分类的所有要求，并持续满足这些要求。申请人主张受益人是一名行政人员，领导其在美国的运营。申请人提供了一份时间表，详细列明了自2017年至今曾为申请人工作的一般经理、主管及其他部门经理的受雇日期，并附有描绘公司不同时期人员配置的组织结构图。

2021年1月，审理主任第二次撤销了申请的批准（第二次撤销）。第二次撤销部分基于2018年5月实地考察期间及第一次撤销意向通知中提出的问题，尽管这些问题并未在第二次撤销意向通知或第一次撤销决定中提出。例如，审理主任注意到申请人声称L-P-此前受雇为公司的总经理，但指出申请人未处理以下事实：她曾向一名移民官表示，她最初是由受益人雇用来提供育儿服务的。审理主任注意到L-P-向移民官所作的陈述与申请人的主张相矛盾，因此申请中的事实陈述不真实且不正确。审理主任还强调，申请人最初设立为一家数据管理和数字出版公司，但此后开始经营一家咖啡馆，并指出基于这一额外理由，申请中的事实陈述似乎不真实且不正确。审理主任进一步认定，下属总经理职位的职位描述不足以证明该职位涉及管理或监督职责，因此对申请人的组织复杂性提出了疑问。审理主任得出结论，记录未能确立申请人能够支持受益人主要履行行政或管理职责。

在上诉中，申请人强调其已通知USCIS计划将其运营重点从数据管理转变为经营咖啡馆和冰沙吧，并且其在2017年12月申请获批之前已这样做。此外，申请人声称其未获得公平机会对前雇员在实地考察期间所作的陈述作出回应，而该问题并未在第二次撤销意向通知中提出。申请人进一步主张，基于为支持其先前动议而提交的证据（其在上诉中重新提交），其已达到支持受益人在行政职位上工作所需的组织复杂性。

III. 分析

上诉中摆在我们面前的主要问题是，审理主任是否依据8 C.F.R. § 214.2(1)(9)(iii)(A)的规定妥善撤销了申请的批准。如前所述，为妥善撤销申请的批准，审理主任必须发出一份撤销意向通知，其中包含撤销理由的详细陈述。8 C.F.R. § 214.2(1)(9)(iii)(B)。

A. 撤销审理主任的决定

在此，审理主任的第二次撤销决定在很大程度上基于2020年6月发出的第二次撤销意向通知中未提出的问题。虽然其中一些问题在第一次撤销意向通知中提出过，但审理主任并未通过引用将该通知纳入，也未以其他方式告知申请人这些问题尚未解决。审理主任也未通知申请人其将需要再次进行答辩，例如针对2018年实地考察期间收集的信息或其商业模式的变更。鉴于审理主任最终基于第二次撤销意向通知中未陈述的理由撤销了批准，我们无法认定第二次撤销意向通知包含了“ 撤销理由的详细陈述 ”。我们进一步指出，官员必须充分解释拒绝签证申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的appellate review。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另参见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释拒绝动议的理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

因此，我们将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以便审理主任处理以下具体问题。

B. 发回重审的依据

基于我们的de novo审查，目前构成的记录未能确立申请人在提交本延期申请之日有资格获得所寻求的利益，因此申请的批准可能涉及重大错误。2 此外，我们注意到实地考察对申请中陈述的某些事实是否真实且正确提出了合理关切。因此，我们将此事发回审理主任进一步审议，发出新的撤销意向通知，并在必要时作出新的撤销决定。

记录显示，在2017年5月提交延期请求时（这也标志着初始一年新办公室有效期届满），申请人尚未设立其子公司，因此尚未通过该子公司经营咖啡馆。申请人表示其打算在2017年晚些时候开设咖啡馆，并将雇用更多经理和较低级别员工。然而，8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)的规定仅允许预期的美国运营在申请获批之日起一年内支持行政或管理职位。如果申请人在一年后没有必要的人员配置和商业活动

22 “ 重大错误 ”一词虽在8 C.F.R. § 214.2(1)(9)(iii)(A)(5)中使用，但法规或成文法并未对其作出定义。基于法规历史及该术语的通常用法，我们将 “ 重大错误 ”解释为未减轻的或绝对性的错误，例如违反成文法或法规规定的要求而授予的批准。无论对资格的法律认定是否存在争议，任何违反法律授予的批准都必须被视为未减轻的错误，因此属于 “ 重大错误 ”。

来支持L-1A受益人能够主要履行管理或行政职责的职位，则申请人无资格获得延期。虽然USCIS在裁定新办公室申请时必须考虑申请人的预期业务和招聘计划，但在该一年期结束时延长受益人L-1A身份的申请必须证明公司在提交申请时有能力支持管理或行政职位。参见8 C.F.R. § 214.2(1)(14)(ii)(C)和(D)。

此外，法规要求申请人提供证据证明新办公室在过去一年一直在开展业务。参见8 C.F.R. § 214.2(1)(14)(ii)(B)。“ 开展业务 ” 是指 “ 定期、系统和持续地提供商品和/或服务 ” 。8 C.F.R. § 214.2(1)(1)(ii)(H)。

因此，关于申请人是否有资格获得其新办公室申请延期的裁定，应基于其过去一年（2016年6月至2017年5月）商业活动的证据，以及与其在提交延期请求时人员配置和运营相关的证据。申请人必须证明，截至2017年5月，其已达到在延期申请下企业能够支持受益人担任管理或行政职位的发展阶段。

在提交延期申请时，申请人在I-129表（非移民工人申请表）上表明其有三名员工，从事数字出版业务，且受益人将在申请人子公司（当时尚未注册成立）最终开设咖啡馆的地址工作。3 在一封支持信中，申请人解释其正在投资一家咖啡馆和冰沙吧以实现多元化并确保现金流，但强调其数据管理和数字出版业务将继续努力在美国市场立足。申请人2016年的纳税申报表显示该公司支付了一些业务费用，但未证明其通过提供商品或服务获得了任何收入。证据亦未证明该公司在2017年前五个月的活动符合8 C.F.R. § 214.2(1)(1)(ii)(H)项下 “ 经营业务 ” 的定义。如果申请人在提交延期申请时尚未经营业务，仅此一项事实即构成根据8 C.F.R. § 214.2(1)(14)(ii)拒绝新办公室延期申请的充分依据。

关于公司的员工配备水平，申请人表明其在2017年5月提交申请时有三名员工。在申请人于2017年10月回复补证通知（RFE）时，申请人表明其子公司的咖啡馆已开业，有九名员工，另一名员工（L-P-）管理数据管理/出版部门。看来审理主任最初批准该申请最终是基于申请人截至2017年10月的业务运营、员工配备和结构，而非基于2017年5月提交时存在的事实。如前所述，在2017年5月，申请人尚未设立其子公司咖啡馆，员工配备极少，且仅提供了与其数据管理和出版业务相关的最低限度证据。申请人必须证明在提交申请时向受益人提供的职位符合管理或行政职位的分类标准。参见 Matter of Michelin

3 申请人后来提交了该地点的租赁协议。该租赁协议的起始日期为2017年8月1日，允许于2017年6月10日提前占有该场所。申请人在提交时提到其正在协商以确保一家餐厅的租约。

Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。在缺乏证据证明申请人截至2017年5月31日正在经营业务且已发展至能够以管理或行政身份支持受益人的程度的情况下，记录不支持认定其有资格获得新办公室申请的延期。基于2017年5月新办公室申请到期后产生的事实批准该申请，将违反8 C.F.R. § 103.2(b)(1)的规定，并构成审理主任的重大错误。

此外，实地考察期间获得的信息引发了更多疑问，即申请人在提交时是否就其员工配备和结构提供了真实、正确的信息。如前所述，员工L-P-陈述称申请人于2017年支付其报酬，为其为受益人家庭提供托儿服务，且她最终在咖啡馆业务中担任了职位。该信息与申请人所称L-P-系受雇管理其数据管理/数字出版业务的说法相矛盾。此外，2017年4月申请人工资单上的一名员工，正是受雇担任于2017年10月开业的未来子公司咖啡馆经理的个人；目前不清楚她在提交时向申请人提供了何种服务。

在发回重审时，审理主任应向申请人提供一份详细说明，解释为何与其2017年5月提交时业务活动、员工配备和结构相关的证据不足以证明其有资格获得新办公室申请的延期，并给予申请人反驳和提交额外证据的机会。此外，如果审理主任打算基于2018年5月实地考察期间获得的任何信息，或基于记录之外的任何不利信息撤销该申请，则该等信息必须包含在撤销意向通知（NOIR）中，并与申请人提供的任何反驳一并纳入记录。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。

IV. 结论

基于上述理由，撤销决定的依据在NOIR中未得到充分阐明，审理主任的决定必须予以撤回。我们将把该事项发回重审，以进一步考虑、签发新的NOIR并作出新决定。

命令：审理主任的决定予以撤回。该事项发回重审，以按照上述意见进行进一步程序并作出新决定。