JUN102022_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

案卷编号：20882690 日期：2022年6月10日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家在巴西制造橱柜及相关家具的公司的美国办事处，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民分类，继续受益人作为其首席执行官（COO）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）将合格的外国雇员调派至美国临时从事管理或高管工作。

加州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申请人将以主要高管身份雇佣受益人。我们驳回了申请人随后对该决定提起的上诉，现该事项再次因合并的重新开案动议和复议动议提交至我们面前。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。经审查，我们将驳回两项动议。

一、法律

为确立L-1A非移民签证分类的资格，合格组织必须在受益人申请进入美国之前的三年内，连续一年雇佣受益人从事“管理、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，以管理或高管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。

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，有效期为2019年7月2日至2020年7月1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管理职位。

申请人必须满足动议的正式提交要求，并表明批准该动议的正当理由。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)。重新开案动议必须陈述新的事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，且根据决定时诉讼记录中的证据，该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

此外，我们注意到，我们此处的决定并非基于对完整记录的审查而对基础申请进行新的裁定。相反，我们的审查仅限于申请人在动议中就2021年10月4日所作先前决定所指出的具体错误。

二、分析

本事项的争点是：(1) 申请人是否已证明，根据我们作出决定时记录中的证据，我们驳回其上诉的决定是基于对法律或USCIS政策的错误适用；以及(2) 申请人是否提交了足以支持重新开案上诉的新事实。

A. 背景及先前AAO决定

如前所述，审理主任否决了L-1A延期申请，认定申请人未能履行其责任，证明其将以该法第101(a)(44)(B)条所定义的高管身份雇佣受益人。我们在得出相同结论后驳回了申请人的上诉。

在驳回上诉时，我们考虑了申请人关于受益人的工作职责、申请实体的人员配置和组织结构、业务性质以及受益人在包括申请人巴西母公司在内的大型国际组织中所主张角色的陈述和证据。这包括为支持申请和回应证据请求（RFE）而提交的证据，以及在上诉时提交的证据。

关于受益人的工作职责和在公司中的职位，我们认可申请人关于受益人担任其最高高管和高级管理团队负责人的主张，并指出此类主张必然意味着没有比受益人更高的高管，且其下有下属的“ 高级管理团队 ”。尽管我们认定申请人证明了受益人在公司内行使自由裁量权，但我们得出结论，申请人未能证明受益人主要指导组织的管理。

具体而言，关于公司的人员配置和组织结构，我们认可申请人关于受益人指导一个管理团队的主张，该团队包括一名销售和区域经理（SRM）和两名产品设计师（“ PD ”），申请人称其为“ 具有基本管理职责的建筑师 ”。在审查下属所述职责后，我们认定这些职位描述未能有说服力地证明下属员工的实际职责，因为这些职责是通用性的，且在若干情况下明显不适用。具体而言，我们注意到职位描述包含若干似乎源自通用任务清单的要素，

而非特定于该工作的实际职责。例如，SRM职位的描述表明他将“ [d]指导和协调涉及制造产品销售、服务、商品、房地产或其他销售标的的活动 ”，该措辞暗示申请人将从事“ 服务、商品、[和]房地产 ”的销售，这似乎并不 readily 适用于一家家具公司的运营。此外，我们注意到，关于PD设计图纸然后发送至巴西进行建造的主张，并不意味着PD“ 管理 ”巴西按照图纸施工的工厂工人，正如申请人所主张的那样。我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明存在从属于受益人的管理层级，并得出结论，申请人未能证明受益人在延期申请下将主要履行高管职责。

B. 复议动议

在动议中，申请人主张我们未考虑证据的整体性，且未对所呈现的事实适用优势证据标准。基于下述理由，申请人未能证明我们在驳回上诉的决定中错误适用了法律或USCIS政策。

记录显示，受益人在提交申请时有两名直接下属员工，其中一人还监督另一名员工。在动议中，申请人主张我们在认定受益人将不会以主要高管身份受雇时错误地依赖了人员配置水平。申请人正确地指出，我们必须考虑组织的合理需求，且公司规模本身可能不是确定受益人是否或将以高管（或管理）身份受雇的唯一因素。参见该法第101(a)(44)(C)条。然而，USCIS结合其他相关因素考虑申请公司的规模是适当的，例如缺乏将执行公司非高管运营的员工，或公司未以常规和持续方式开展业务。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)。当USCIS注意到记录中的差异时，公司规模可能尤其相关。参见Systronics，153 F. Supp. 2d at 15。

申请人援引 Nat'l Hand Tool Corp. v. Pasquarell, 889 F.2d 1472, n.5 (5th Cir. 1989) 及 Mars Jewelers, Inc. v. INS, 702 F. Supp. 1570, 1574 (N.D. Ga. 1988)，以支持如下主张：申请人规模较小本身并不会削弱关于受益人将主要从事管理或行政职能的认定。具体而言，申请人在复议动议中主张，其员工规模并非确定受益人是否将受雇于符合资格的行政职位的决定性因素。然而，申请人在复议动议中未能妥善回应本机关关于职位描述存在缺陷的关切，以及有关受益人下属员工、以及受益人对该等员工的管理可能进一步表明受益人将从事不符合资格任务的未决问题。此外，申请人侧重于受益人对公司管理的指导及其在商业决策方面的自由裁量权，这不足以证明受益人将把主要时间用于履行符合资格的行政职能范围内的任务。申请人负有举证责任，提供详细的职位描述，包括拟定的受益人工作职责清单及其下属的职责清单，以证明受益人的主要部分

时间将用于履行符合资格性质的任务。由于本机关先前决定中所述的职位描述不一致以及关于下属员工实际职责的信息相互矛盾，受益人下属将如何使其免于履行其他不符合资格的行政和运营职责，仍不明确。

在复议动议中，申请人还主张，本机关未认定受益人监督《移民与国籍法》第 101(a)(32) 条、8 U.S.C. § 1101(a)(32) 所定义的“ 专业 ”下属员工，属于错误。该法第 101(a)(44)(A) 条对“ 管理能力 ”的法定定义规定，人事经理须主要监督和控制其他监督、专业或管理员工的工作。然而，在本案中，申请人始终主张受益人将仅受雇于行政职位，且本机关在上诉中的分析仅限于确定申请人是否满足该法第 101(a)(44)(B) 条所列行政能力的必备要素。虽然本机关注意到申请人在复议动议中关于受益人的下属所声称的专业职位的主张，但主张受益人职位将包含管理和行政职责混合的申请人，除非证明受益人将主要从事管理或行政能力职责，否则不能满足其举证责任。参见该法第 101(a)(44)(A)-(B) 条。申请人在本案中未做到这一点。

尽管如此，虽然监督员工并非行政能力法定标准的明示组成部分，但如本机关先前决定所述，该定义固有要求组织必须设有下属管理层级供受益人指导，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。个人不会仅因拥有行政头衔或因其作为所有者或唯一管理员工“ 指导 ”企业而被视为该法意义上的行政人员。虽然“ 行政能力 ”的定义并不要求申请人证明受益人监督由经理、主管和专业人员组成的下属员工，但申请人负有举证责任，证明由受益人以外的人执行组织的日常非行政职能。在本机关先前的决定中，本机关认定，为受益人在美国的直接和间接下属提交的职位描述不一致，且缺乏关于其履行具体职能的细节。在复议动议中，申请人未充分回应这一认定，也未阐明本机关先前的决定如何基于对所引法规或判例的错误适用。

申请人还在复议动议中主张，COVID-19 疫情带来了挑战并使公司早期发展阶段复杂化，并请求鉴于全球疫情造成的、影响其美国运营第一年的特殊情况予以复议。然而，申请人此前曾表示，受益人在运营的前六个月内通过入职三名下属员工超越了其商业计划招聘实践，并进一步表示“ 到 2020 年 1 月，在 COVID-19 疫情高峰时期，2 该疫情导致大量企业关闭，[他]已完全达到导致其初始 L-1A 获批的商业计划招聘预测。 ”（原文强调）。因此，申请人的困难主张似乎是在本机关作出驳回上诉的决定后才出现的。虽然本机关承认其运营第一年的一部分受到疫情影响，但申请人仍必须

2 本机关注意到，COVID-19 直到 2020 年 3 月才被宣布为大流行病。

证明移民福利的所有资格要求自提交申请之时起并持续至裁决期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

申请人援引 Matter of Z-A-, Inc., Adopted Decision 2016-02 (AAO Apr. 14, 2016)，以支持本机关“ 权衡所有相关因素，包括……受益人在更广泛符合资格的国际组织中的角色的证据 ”的主张，并主张同样的推理适用于本案，因为其是跨国组织的一部分，且母公司的数百名员工和承包商支持美国实体。申请人在其上诉中引用了同一判例，本机关已处理其主张，指出其错误描述了外国实体与提出申请的美国雇主之间的关系，因为申请人的存在是为了母公司的利益，而非相反。3 申请人未在复议动议中阐明本机关先前的决定如何基于对所引判例的错误适用。

申请人还重述了其先前关于美国公民及移民服务局政策手册近期修订的主张，该修订要求在裁决延期申请时遵从先前的批准。参见 2 USCIS Policy Manual A.4(B)(1), https://www.uscis.gov/policymanual；另参见 USCIS Policy Alert, PA-2021-05, Deference to Prior Determinations of Eligibility in Requests for Extensions of Petition Validity (Apr. 27, 2021), https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20210427-Deference.pdf。然而，在情况或资格要求发生重大变化时，本机关不遵从先前的批准。2 USCIS Policy Manual, supra, at A.4(B)(1)。这包括法规要求在批准后满足标准的情形，例如 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C) 详述的新办公室 L-1A 延期申请（新办公室自初始批准之日起有一年时间支持行政或管理职位）。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)（寻求延期涉及新办公室的 L-1 申请的申请人必须提交受益人在上一年度及延期申请下的职责声明；描述新运营机构人员配备及所持职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其在上一年度已开展业务的证据；以及其与受益人的外国雇主保持符合资格关系的证据）。

虽然本机关注意到申请人对美国公民及移民服务局政策手册近期修订的依赖，但申请人未在复议动议中表明，本机关关于其未证明将在延期申请下以行政能力雇用受益人的认定存在错误。如本机关先前决定所述，新办公室申请与其他 L-1 申请（包括延期申请）适用不同的条件，且新办公室申请的批准并不意味着在延期阶段推定符合资格。

最后，在本机关先前的决定中，本机关处理了申请人关于其仅须以优势证据标准证明资格的主张。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下满足其举证责任，本机关不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在复议动议中，申请人仅坚持其提交了远超满足该标准的充分证据。

3 如果申请人主张其有合理需要由外国员工履行与其美国业务相关的部分运营任务，则其负有举证责任，记录该等外国员工及其为美国实体履行的职责。Id.

然而，其未充分回应如下事实：本机关已阐明合理依据，对某些关键证据的证明价值提出质疑，包括申请人对受益人和其下属所履行职责的描述。

在我们先前的决定中，我们并未质疑受益人担任该企业的高级职务并参与酌情决策。这些因素对于支持认定某一职位属于《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条所定义的行政性职位而言是必要的，但并不充分；申请人还必须证明该职位的实际职责主要具有行政性质。最终，我们认定申请人未能履行其举证责任，即未能提供关于受益人实际职责的充分具有证明力的描述，也未能提供关于其在提交申请时下属雇员的具有证明力的描述，因为其提交的描述不一致、含糊不清，且未描述其将在企业业务范围内履行的具体任务。申请人未能证明我们在评估受益人是否将主要履行行政职责时未适用优势证据标准。

尽管申请人对我们关于其未能以优势证据证明其将在延期申请下以行政身份雇用受益人的认定持不同意见，但基于上述理由，其未能证明我们在作出该认定时错误适用了法律或USCIS政策。因此，复议动议将被驳回。

C. 重新开案动议

重新开案动议必须陈述新的事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。尽管我们会审查为支持重新开案动议而提交的新证据，但申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交申请之时起并持续至审理期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

为支持重新开案动议而提交的新证据不能推翻我们驳回申请人上诉的理由。申请人重新提交了此前为支持其在本案中已确立资格的主张而提供的许多书面证据。然而，我们认为此类已经审查和评估过的证据不构成有书面证据支持的新事实。

申请人在动议中提交的新证据部分包括与受益人的下属雇员的学历资格和经验相关的文件（其中许多雇员是在延期申请提交后雇用的），以及与申请人在延期申请提交后发生的业务活动相关的文件。

在确定申请人是否已证明受益人将在美国主要履行行政职责时，不得考虑在2020年6月基础申请提交后发生的业务交易和活动的证据。申请人必须在提交非移民签证申请时确立资格。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人或受益人根据新的事实组合变得符合资格之后予以批准。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg. Comm. 1978)。在本案中，申请人在延期申请中声称受益人已签署

合同协议，并在延期申请提交时监督三名下属雇员。因此，仅可考虑与提交申请时的人员配置和企业状况相关的职责。不得考虑因申请提交后发生的交易和活动而归于受益人及其下属的未来职责，包括所称对专业雇员、新雇用下属和独立承包商的监督。在动议或上诉中，申请人不得向受益人提供新职位，也不得实质性改变职位的名称、其在组织层级中的权限级别或相关的工作职责。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm. 1998)。因此，我们认定在动议中提交的证据与推翻我们先前驳回上诉的不利决定这一目的无关。

关于申请人提交经验和学历文件以支持受益人监督专业雇员的主张，以及其关于我们错误地忽视了这一事实的主张，我们再次指出，申请人一直坚持认为受益人将以主要行政身份受雇。申请人试图首次在动议中提出新事实以证明受益人可能符合管理身份法定条款下的“ 人事经理 ”资格，这不构成重新开案程序的正当理由。同样，申请人必须证明在提交申请时向受益人提供的职位值得被归类为管理性或行政性职位。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

因此，由于申请人未陈述有书面证据支持的、为支持重新开案动议所必需的新事实，该动议必须被驳回。参见 8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。

III. 结论

申请人未能证明我们驳回其上诉的决定是基于对法律或USCIS政策的错误适用，也未能提交足以支持重新开案其上诉的新证据。因此，各项动议将被驳回。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。