JUN232021_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：17572154 日期：2021年6月23日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家制冷剂产品的制造商和分销商，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民类别，临时雇用受益人担任其总裁。《移民与国籍法》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，以经理或高管身份临时工作。

德克萨斯服务中心审理主任最初批准了该申请，但随后在发出通知后撤销了批准，认定申请人未能证明其正在美国开展法规所定义的业务。具体而言，审理主任认定申请人雇用了持B1/B2签证进入美国的个人，因此尽管提交了“ 表明美国公司开展业务 ”的文件，但并未“ 如表格I-129所报告的那样开展业务 ”。申请人随后提交了合并的重新开案和复议动议。审理主任驳回了这两项动议并维持了撤销决定。此事现上诉至本办公室。

在撤销程序中，证明所寻求福利资格的责任仍由申请人承担。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Cheung, 12 I&N Dec. 715 (BIA 1968)；以及 Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 452, n.1 (BIA 1987)。经重新审查（de novo），我们将撤回审理主任撤销申请批准的决定，并将此事发回重审以进一步审议和采取行动。

一、法律框架

A. L-1A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入境美国之前的三年内，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 ”。《移民与国籍法》第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以经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。申请人

还必须证明受益人先前的教育、培训和就业经历使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

为满足“ 符合条件的组织 ”的定义，必须有一个在美国开展业务的美国雇主，以及一个至少在一个其他国家开展业务的关联母公司、分支机构、关联公司或子公司。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(G)。“ 开展业务 ”是指符合条件的组织定期、系统、持续地提供商品和/或服务，不包括仅在美国和国外设有代理人或办公室。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(H)。

B. 撤销权限

根据美国公民及移民服务局（USCIS）法规，L-1A申请的批准可在六种特定情形下经通知予以撤销。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(A)。为适当撤销申请的批准，审理主任必须发出撤销意向通知，其中包含撤销理由的详细陈述以及允许反驳的期限。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(B)。如果预期撤销全部或部分基于在程序记录之外发现的不利信息，USCIS有义务提供该信息的通知，并将该不利信息连同申请人提供的任何反驳一并纳入记录。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。

二、程序历史

申请人于2018年12月提交本申请，将受益人归类为L-1A高管。记录显示，申请人是制冷剂产品及配件的制造商，例如用于暖通空调行业的铜管和管件，并且是一家从事同一行业的中国公司的子公司。申请人提供了证据，证明其成立于2016年，在阿拉巴马州一个100,000平方英尺的设施中运营，该设施包括办公室、仓库和制造厂。申请人在《非移民工人申请表》（表格I-129）上声明，截至2018年12月提交时，其年总收入超过1500万美元，拥有34名员工。申请人所述的地点、业务活动、人员配备水平和财务状况均得到随申请提交的支持性证据的佐证。如前所述，审理主任最初于2019年2月批准了该申请。

2019年9月20日，审理主任发出了撤销意向通知（NOIR），其中告知申请人“ 唯一需要评估的问题是[美国]组织是否按照法规开展业务 ”，并引用了8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(H)中“ 开展业务 ”的定义。审理主任承认“ 申请人提供了表明美国实体正在开展业务的文件 ”，但强调“ 申请人似乎虚报了美国实体的人员配备水平 ”。

撤销意向通知描述了2019年6月在申请人设施进行的USCIS实地考察，指出该考察是由向USCIS提交的投诉引发的。审理主任称，投诉指控申请人“ 雇用了持B1/B2签证进入美国的中国公民；且这些中国公民在入境口岸向官员虚报了其访问目的 ”。撤销意向通知告知，移民官员会见了申请人的执行

副总裁，参观了设施，并让执行副总裁填写了一份问卷，提供了有关现任和前任员工的额外就业文件。撤销意向通知进一步指出：

经审查证据，官员认定有九名中国公民持B1/B2签证进入美国，以便在美国实体工作。此外，官员还发现了这些中国公民在美国实体工作期间居住的几处住所。USCIS认定申请人可能通过虚报其业务人口统计信息以及未如证据所报告的那样开展业务而实施了欺诈。

对撤销意向通知的答复包括一份详细的书面论证意见，申请人在其中主张，这些中国外国公民（均为申请人母公司的员工）从事的是允许的活动，已向领事官员和/或边境官员披露了其旅行目的，并从外国实体获得了所有报酬，包括工资和临时住房。申请人的书面论证意见对B1类别进行了详细讨论，包括适用法规、判例法以及《外交事务手册》中的相关信息，以支持其关于这些外国公民的活动符合移民法的主张。申请人进一步主张，即使存在未严格遵守的情况，此类行为也并非故意，未达到审理主任所暗示的欺诈或虚报程度。最后，申请人主张，外国实体员工的临时存在“与确定美国实体是否按法规和规定要求‘开展业务’无关”。

申请人的答复除其他材料外，还包括公司业务活动的额外证据、受益人的宣誓书以及所涉外国公民的个人陈述，其中他们讨论了与外国实体的雇佣关系以及他们以B1/B2身份在美国逗留的目的和细节。这些个人陈述附有他们的表格DS-160（非移民签证申请）副本、美国入境和出境记录，以及旨在证明他们在所涉期间从申请人母公司领取工资的文件。

审理主任撤销了申请的批准，再次指出“本案唯一需要评估的问题是您的美国组织是否按照法规开展业务”。撤销决定仅简要讨论了申请人对撤销意向通知的答复，并承认“[许]多文件表明美国实体开展业务”。审理主任进一步指出：

USCIS告知申请人“USCIS认定申请人可能通过虚报其业务人口统计信息以及未如证据所报告的那样开展业务而实施了欺诈”。证据承认中国公民进入美国是为了在美国实体工作。尽管申请人声称这些中国公民并非由美国实体支付报酬，但申请人未提供足够的佐证证据来支持该主张。例如，申请人提供了一份电子表格，列出了所报告的中国公民的姓名、日期、工资等。然而，该文件并非官方文件，例如

税务文件。您未能证明外国实体如表格I-129所报告的那样开展业务；且申请中所包含的事实陈述不真实且不正确。

审理主任认定“贵方的美国机构似乎并未按照法规开展业务”。审理主任驳回了申请人随后提出的合并重新开案动议和复议动议，认定其不符合8 C.F.R. § 103.5(a)(2)和(3)对这两类动议的监管要求。

III. 撤销审理主任的决定

本上诉中我们面临的主要问题是，审理主任基于认定申请人未在美国开展业务而撤销申请批准是否适当。

在上诉中，申请人坚持认为，审理主任未能处理记录中证明其按照8 C.F.R. § 214.2(1)(1)(2)(H)的定义开展业务的证据。申请人再次强调，审理主任对B1非移民商务访客遵守移民法情况可能存在的任何关切“与判定美国实体是否按法规要求‘开展业务’无关”。

我们注意到，在NOIR和撤销通知中，审理主任均承认记录中包含“表明美国实体正在开展业务”的文件。审理主任未对申请人在申请中指明的地点经营所述类型业务表示任何怀疑，也未表示实地考察发现该公司未从事记录所述类型的定期、系统和持续的商品和/或服务提供。虽然审理主任对申请人所报告的人员配置水平表示关切（我们将在下文讨论），但其关于公司活动不符合“开展业务”定义的认定缺乏记录支持。由于审理主任表示撤销决定仅基于申请人活动不符合“开展业务”定义的认定，该决定被撤销。

IV. 发回重审的依据

尽管审理主任将“开展业务”要求确定为本案需处理的“唯一问题”，但撤销决定中包含以下认定：“申请中所含事实陈述不真实且不正确”、“申请人可能通过虚假陈述其业务人口统计信息而实施了欺诈”，以及申请人未能证明“外国实体正在开展I-129表所报告的业务”。

通过这些陈述，审理主任提出了需要进一步解释和在诉讼记录中进一步发展的严肃且相关的关切。然而，审理主任在作出这些陈述时几乎未讨论记录如何支持这些结论。我们注意到，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。See 8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i); see also Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定

决定必须充分解释驳回动议的理由，以便答辩人有有意义的机会在上诉中对裁定提出质疑）。

由于这些问题未解决，我们无法支持上诉，因此我们将此事发回审理主任进一步考虑、签发新的NOIR，并在必要时作出新的撤销决定。

审理主任关于“ 申请中所含事实陈述不真实且不正确 ”的认定，可作为经通知撤销已批准的L-1申请的依据。See 8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(A)(4)。然而，在本案中，审理主任未充分告知申请人哪些具体事实被认定为“ 不真实且不正确 ”。审理主任似乎可能指的是I-129表上所述的员工人数，因为NOIR称申请人“ 似乎虚假陈述了美国实体的员工配置水平 ”。审理主任最终认定，没有足够证据支持申请人关于其母公司支付了所有持B1/B2签证来美国的中方公司员工薪酬的主张。

申请人在I-129表上声明，截至2018年12月其有34名员工。其初始证据包括其最新的IRS 941表（雇主季度联邦税申报表）副本，显示其在2018年9月申报了31名员工。它还提供了近期工资记录和一份员工名单，按姓名和职位列明了34名员工。

在回应NOIR时，申请人承认其中国母公司的员工持B1/B2签证入境从事申请人认为商务访客允许的活动。申请人坚持认为此类外国员工始终留在母公司的工资单上。它在NOIR回应中附上了外国实体的内部工资记录。在撤销决定中，审理主任认定申请人在其NOIR回应中“ 承认中国国民入境美国是为了在美国实体工作 ”，但未处理申请人关于这些个人的活动根据适用法律是允许的论点。相反，审理主任侧重于缺乏“ 官方 ”文件证明中国国民由外国实体而非美国实体支付薪酬。审理主任在此分析之后得出结论称“ 申请中所含事实陈述不真实且不正确 ”，但未进一步阐述。

在发回重审时，审理主任应审查记录并签发新的NOIR，明确告知申请人申请中哪些事实被认定为“ 不真实且不正确 ”，以及作出该认定的理由。记录中有法律论点和证据附件在撤销决定中未得到充分考虑，包括为回应NOIR提交的大部分书面论证意见和证据，以及申请人为支持其重新开案动议而提交的额外证据。具体而言，申请人的动议包括翻译的中文税务文件，旨在证明其母公司支付了所有持B1/B2非移民身份在美国停留的中方公司员工的薪酬。1

1 审理主任拒绝考虑该证据，并基于认定该证据不属于“ 新 ”证据（因为本可先前提交）而驳回了重新开案动议。关于重新开案动议的法规8 C.F.R. § 103.5(a)(2)未界定何为“ 新 ”事实，我们也不要求“ 新事实 ”的证据必须是先前无法获得或无法发现的。相反，我们将“ 新事实 ”解释为与动议所提问题相关且先前未在程序中提交的事实，该程序包括原始申请。

此外，我们注意到，申请人为回应NOIR提交的证据在记录中引入了关于其2018年人员配置水平的可能不一致之处，审理主任未予处理，这将需要进一步解释。根据申请人的季度联邦税申报表，其在2018年支付了772,673美元的工资和薪金。然而，记录显示申请人在其2018年公司联邦税申报表上仅报告支付了323,473美元的工资和薪金，差额近450,000美元，尚未得到解释。此外，根据申请人2018年第四季度的IRS 941表，其报告截至2018年12月有53名员工，显著多于同月提交的I-129表上所报告的34名员工。应给予申请人在发回重审时处理这些问题的机会。

审理主任还在NOIR中对欺诈和虚假陈述的可能性表达了关切，指出“ USCIS已认定申请人可能通过虚假陈述其业务人口统计信息而实施了欺诈。 ”2 审理主任在撤销决定中重复了这一表述，但未具体说明其意图是否是作出关于欺诈或对重大事实故意虚假陈述的正式认定。此外，撤销决定未回应申请人的论点，即此处呈现的事实，包括任何可能不符合B 1182规定的情形，并不构成欺诈或虚假陈述。发回重审时，审理主任应在新的NOIR中充分阐明这些问题，并给予申请人回应的机会。

最后，我们注意到撤销决定中包含一项陈述，即申请人未能证明“ 外国实体正在开展I-129表所报告的业务 ”。审理主任未进一步阐述，也未在NOIR中提出外国实体业务活动的问题。我们注意到该陈述可能是无意中作出的。然而，如果审理主任的意图是作出外国实体未开展业务的认定，则审理主任应在新的NOIR中告知申请人关于外国实体活动的记录中任何缺陷（以及如适用，任何不利信息）。

V. 结论

基于上述理由，所陈述的唯一撤销依据缺乏记录证据支持。然而，由于撤销决定涉及其他必须解决的问题，我们将此事发回进一步考虑、签发新的NOIR并作出新决定。

命令：审理主任的决定被撤销。此事发回，按照上述意见进行进一步程序并作出新决定。

2“ 欺诈 ”与“ 虚假陈述 ”这两个术语不可互换。认定欺诈需要确定某人明知虚假而就重要事实作出虚假陈述，并且具有欺骗移民官员的意图。此外，该虚假陈述必须已被该官员相信并据以行事。见 Matter of G-G-, 7 I&N Dec. 161 (BIA 1956)。故意虚假陈述要求该个人为获得其无权享有的移民利益之目的，明知而向政府官员作出重要虚假陈述。Sergueeva v. Holder, 324 Fed. Appx. 76 (2nd Cir. 2009)（引用 Matter of Kai Hing Hui, 15 I&N Dec. 288, 289-90 (B.I.A. 1975)）。重要虚假陈述仅要求作出重要且故意的虚假陈述。见 9 FAM 40.63 N2；另见 Matter of Tijam, 22 I&N Dec. 408, 424 (BIA 1998)（全体审理）（Rosenberg，协同意见）。