MAR022020_01D7101 · L-1B · 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：7605436 日期：2020年3月2日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-129，L-1B专业知识工人申请

申请人是一家软件设计、开发和咨询服务企业，寻求根据L-1B非移民分类（针对公司内部调派人员）继续受益人的临时就业，职位为首席顾问——技术。移民和国籍法（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1B分类允许公司或其他法律实体（包括其关联公司或子公司）将具备“ 专业知识 ”的合格外国雇员调派至美国临时工作。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能按要求证明受益人拥有专业知识、她曾在国外以涉及专业知识的身份受雇、以及她将在美国以专业知识身份受雇。审理主任还认定申请人未能证明其正在经营业务。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定未正确地将法规、条例及相关美国公民及移民服务局（USCIS）政策指导适用于所呈现的事实。

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

一、法律框架

为确立L-1B非移民签证分类的资格，合格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、行政或涉及专业知识的身份 ”雇用受益人。该法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以专业知识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)。

根据该法，如果受益人具备以下条件，则被视为拥有专业知识：（1）对公司产品及其在国际市场中的应用具有“特殊”知识；或（2）对公司流程和程序具有“高级”水平的知识。该法第214(c)(2)(B)条，8 U.S.C. § 1184(c)(2)(B)。申请人可通过提交证明受益人和所提供职位满足专业知识法定定义任一分支的证据来确立资格。

专业知识还被定义为个人所拥有的关于申请组织产品、服务、研究、设备、技术、管理或其他利益及其在国际市场中应用的知识，或对组织流程和程序的高级水平知识或专长。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(D)。

二、背景

申请人是一家上市软件设计、开发和IT咨询公司，在美国拥有超过1700名员工，全球拥有超过20,000名员工。记录显示，受益人此前由申请人的斯里兰卡子公司于2009年12月至2017年12月期间在海外雇用，她最初担任助理工程师，在调派至美国时担任首席顾问——技术职位。申请人自2017年12月起在美国雇用受益人，现寻求以首席顾问——技术职位继续其就业，年薪为52,700美元。受益人将主要在申请人的客户The [已隐去] Pennsylvania [已隐去]的工作场所工作。

受益人的简历表明她于2010年获得信息技术学士学位，并且其整个职业生涯均在申请人的集团内受雇。

三、专业知识

需要处理的主要问题是申请人是否证明受益人拥有专业知识、她曾在国外以涉及专业知识的职位受雇，[1] 以及她将在美国以专业知识身份受雇。

在否决决定中，审理主任认定申请人未能证明受益人对公司内部和专有流程、工具和方法的了解等同于专业知识，也未证明受益人在国外的先前职位或在美国的当前职位如何要求她拥有与公司或IT服务行业中类似受雇工人相比真正不同、不常见或先进的知识。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定未充分考虑为支持申请而提交的证明陈述和证据，也未正确适用相关法律、

[1] 申请人未在替代方案中主张受益人曾在国外以管理或行政身份受雇。见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(iv)。

条例以及有关专业知识的政策。申请人强调受益人拥有关于其专有流程、工具和方法的特殊知识和高级知识，以及关于客户项目的知识，因此拥有在美国无法找到且不易转移给其他雇员的知识。申请人进一步主张受益人具备符合USCIS政策备忘录PM-602-0111《L-1B审理政策》（2015年8月17日）的专业知识雇员特征，https://www.uscis.gov/laws/policy-memoranda。

A. 评估专业知识

作为门槛问题，我们必须确定申请人是否证明受益人拥有专业知识。如果证据不足以证明她拥有专业知识，那么我们就不能认定她曾在国外以涉及专业知识的职位受雇，或将在美国以专业知识身份受雇。

一旦申请人阐明了所主张的专业知识的性质，则确立受益人是否实际拥有专业知识的是证据的权重和类型。如果申请人至少未能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，我们就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。

基于下文讨论的理由，申请人未能证明受益人拥有专业知识。

B. 特殊知识或高级知识

在此，申请人主张受益人拥有关于其向客户交付IT服务的专有流程、工具和方法的特殊知识和高级知识。

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知识，申请人可通过证明受益人所拥有的知识与特定行业中其他类似受雇工人的知识相比具有独特性或不常见性来履行其举证责任。

关于“ 高级知识 ”，申请人可通过证明特定受益人对组织流程和程序的知识或专长在进展、复杂性和理解方面与雇主运营中的其他工人相比高度发达或更为深入来履行其举证责任。此类高级知识必须由证据支持，将该知识与他人所拥有的基本或基础知识区分开来。在申请人行业内普遍持有的知识或可轻易从一人传授给另一人的知识不被视为特殊知识或高级知识。

申请人强调其已投入大量时间和数百万美元开发其专有流程、工具和方法，并建立了广泛的培训、测试和认证框架以确保其技术人员精通这些内容。申请人承认其他IT服务公司能够提供类似服务，并拥有自己的内部流程、工具和方法来向客户交付项目。它还承认其工程师和顾问与竞争对手雇用的工程师和顾问一样，拥有行业内常见的第三方技术专长。然而，申请人声称拥有“独特的设计、开发、安装、测试和部署流程方法——很像专有制造工艺”，并强调这种独特方法是公司区别于竞争对手的方式。

据称，受益人拥有公司方法论、项目管理与跟踪系统、代码质量治理工具以及API Accelerator（一个用于快速开发基于API的银行解决方案的云平台）的特殊和高级知识。此外，申请人表示她使用这些特定工具来履行其在1项目中被分配的职责。2

因此，我们面前的问题是，受益人对这些专有工具、流程和方法论的知识是否达到了特殊或高级知识的水平。属于专有或公司特定的知识仍必须是特殊或高级的。相应地，申请人必须证明其专有工具、流程或方法论的性质要求该受益人拥有超出行业常规的知识。例如，如果申请人证明其专有工具和方法论足够复杂，以至于所有使用这些工具的员工都必须接受大量培训才能履行其被分配的职责，这一事实可能支持认定：仅对专有产品和工具的知识即构成对公司服务的“特殊知识”。

申请人声称其员工必须接受至少一年的正式培训、指导和在职培训，才能获得对提供公司服务所需的专有流程、工具和方法论的基本知识水平和熟练程度。在上诉中，申请人坚持认为完成这一培训水平的员工拥有特殊知识。它进一步强调，其培训部门“已经开发并提供关于其高级专有流程、工具和方法论的高级培训、认证和指导——一旦完成，即为高级知识。”申请人表示，像受益人这样的高绩效员工被选中参加这一高级认证，并解释说此类员工“还被分配给认证专家，接受为期数月/数年的方法论和工具指导”，并指出“正是这种培训/指导的结合，才真正使[公司]能够选拔并将这些高绩效员工安置在驻场团队中。”申请人表示，被选中的员工通常需要两到三年才能获得据称受益人所拥有的高级知识。然而，如下文所述，申请人未能充分支持其关于受益人完成了这一长期培训和指导的主张。

2 申请人表示受益人已获得其他内部工具的专业知识，包括_____，但并未声称她在美国当前职位中将需要使用其中任何一项。

申请人提交了其斯里兰卡子公司的一封信函，其中列出了受益人自加入公司以来已完成的具体培训课程，以及她已通过的认证考试。如所述，申请人表示受益人拥有对IL、_____ ___..___ ___ _____和I APL的特殊和高级知识。基于申请人对培训要求的描述，我们因此期望申请人提供证据，证明她在上述每个领域完成了各种形式的培训、指导和认证。
提交的信函表明，受益人于2008年10月10日完成了一门基本的、为期一天的I培训课程。3 信函还显示，她在2008年10月至2017年10月期间完成了20门课程，共计71.5小时。尽管信函表明许多课程属于“ 专业 ”或“ 高级 ”类别，但除了一门基本课程外，没有任何一门课程涉及据称她拥有专业知识的特定工具、方法论或流程。

子公司的信函还列出了受益人通过在线评估完成的19项认证。其中14项认证被归类为“ 基本 ”，包括六项D I评估。四项认证被归类为“ 高级 ”，包括她于2010年1月（即她加入外国实体仅数周后）完成的一项I认证，以及两项I认证。申请人强调了该O认证，但未解释受益人其他认证的意义。除O认证外，这些认证似乎均与据称她对上述公司工具、流程和方法论的专业知识无关。

我们注意到，虽然不要求员工通过正式培训课程获得专业知识，但本案申请人强调了其在所有公司地点配备完善的培训部门以及对专有培训模块的依赖。其陈述一致表明知识获取始于此类培训，因此期望受益人完成一些关于I 11 [、_____-- an~ IAPI的正式培训是合理的。此外，申请人的陈述表明存在一门为员工准备高级认证的高级课程，但受益人并未完成此类课程。尽管申请人声称受益人属于完成高级认证的少数员工之列，但记录并不支持申请人关于通过该认证所需知识需要大量培训的主张。

如所述，申请人表示其员工不仅通过正式培训课程，还通过指导获得特殊和高级知识。外国实体全球物流与移民负责人! I的一封信函描述了公司的正式指导计划。I 表示，除了完成培训课程外，“ 被认定的高绩效者 ”会被分配指导关系。具体而言，她描述了一个流程：此类员工完成一个为期六个月的名为“ Buddy Program ”的指导计划，之后他们参加一个“ Mini Project Program ”，需要另外一至六个月的指导。该流程的下一步是在客户项目中成为“ sbadoJI团队成员 ”，以获得在D ~--------和I I I的额外指导，并解释说一旦员工

3 根据受益人的简历，她于2008年10月至2009年4月在申请人的斯里兰卡子公司实习。

完成这些步骤后，他们可以被分配到客户团队，在那里他们将在最初的“ 几年 ”内继续接受指导，并获得对公司工具和流程的更高级知识和熟练程度。

根据I Is陈述，可以合理认定，受益人在甚至被分配到一个需要使用公司工具、流程和方法的客户团队之前，本应已完成至少七至十二个月的指导。申请人提交了一份题为“ 受益人接受的正规指导 ”的图表，显示她在2013年3月至2017年底期间共接受了132小时的正规指导。这包括2013年在I O I的12小时指导、2015年的28小时，以及2017年10月——就在她调往美国之前——的28小时。在这四年期间，她还在“ API Exchange platform -I ~ ”接受了32小时指导，该平台似乎与l I~ API Accelerator工具有关。基于该证据，我们无法认定她完成了由I r所描述的正式指导项目，也无法认定她被要求就_ l ol__J Bank API Accelerator工具接受广泛指导。此外，提交的材料~并未表明她就高级 技能、L__J或 DI I接受过任何指导。总体而言，提交的证据不支持申请人的主张，即受益人须接受两至三年的正式培训、指导和在职培训，才能熟练掌握其据称拥有高级知识的专有工具、流程和方法。申请人也未记录证明她完成了其声称能使员工获得“ 特殊知识 ”的一年培训与指导。申请人的证据反映，她在七或八年期间接受了约200小时的培训和正规指导。虽然这一数字并非微不足道，但它不支持申请人的主张，即其专有工具、方法和流程如此复杂，且需要如此广泛的培训，以至于对它们的熟练掌握达到了特殊知识的水平。由于它们是专有的，我们承认这些知识无法在公司外部学到。然而，申请人声称已建立的健全正式培训、认证和指导项目，以及受益人完成该项目的情况，在记录中没有得到充分记录。事实上，申请人没有记录证明受益人完成了对据称对其当前项目任务至关重要的两项工具中任何一项的正式培训或指导。

鉴于申请人能够记录的正式培训和指导数量有限，受益人更有可能是在工作中根据任务需要学习了许\n多专有工具和流程。例如，记录显示她于2016年12月被分配到该项目\n的离岸团队，其关键职责之一是使用专有\n IAPI accelerator创建和\n定义定制架构设计与实现模型及API，以及\n实施框架。记录反映\n她被分配担任该项目的技术负责人角色，尽管她显然没有接受过该专有工具的培训或此前经验，并且在项目进行数月后获得了“ API\nExchange Platform ”的32小时指导。可以通过短期正式或非正式培训轻易转移给具有适当技术背景员工的专有知识，\n不达到特殊知识的水平。

总体而言，虽然证据表明申请人的集团拥有自己专有的IT服务交付方法、\n工具和流程，但它并未支持其主张，即仅凭对这些方法的了解即构成特殊知识。申请人承认，提供同类服务的其他\n公司也有自己可比的交付\n这些服务的方法，并提供比较以试图将其自身工具和方法与\n竞争对手所使用的工具和方法区分开来。然而，它并未支持其主张，即其自身工具、流程和\n方法如此独特和复杂，以至于培训一名对申请人\n集团旗下公司没有先前经验的资深信息技术顾问需要大量时间。

申请人还强调受益人对正在进行的LJ项目的现有知识，\n指出由于她此前被分配到该项目离岸团队，她拥有任何其他团队成员都不具备的知识。具体而言，申请人称，从组织内部重新培训另一名高级别专业人员以承担该角色至少需要六个月。为现场项目团队提供的组织架构图反映，\n申请人是被分配到该项目D的三名首席顾问之一。尽管审理主任要求，\n申请人未提供有关受益人的知识、\n培训和经验与其团队中类似受雇员工相比如何的信息。\n在上诉中，申请人主张，就特殊知识而言，“ 用户最近要求与组织内其他\n员工进行比较的趋势是[原文如此]不正确的 ”，并表示在评估特定受益人是否拥有高级\n知识时，此类比较“ 不是强制性的 ”。

然而，由于“ 特殊 ”和“ 高级 ”都是相对术语，确定特定\n受益人的知识是否“ 特殊 ”或“ 高级 ”本质上需要将\n受益人的知识与他人的知识进行比较。此外，申请人有责任确立\n有利的比较。4 在此，申请人称受益人的特殊知识部分基于\n她拥有其项目团队任何其他成员都不具备的知识，\n且将该知识转移给另一名类似经验的公司员工需要六个月。\n因此，审理主任寻求有关团队其他成员职责的信息并询问其相对培训、知识和经验是合理的。

我们也认可申请人的主张，即特殊知识不必在申请组织内被狭窄地持有。\n正如申请人所指出的，用户政策承认公司内多名\n员工可能已获得拥有同类特殊知识所需的经验、培训或教育，甚至承认一些公司可能\n使用如此先进或复杂的技术或方法，以至于几乎所有从事\n相关产品或服务的员工都拥有特殊知识。5 如前所述，申请人声称其组织内被视为拥有特殊知识的员工已完成一年\n正式培训和指导，而被其视为拥有高级知识的员工已完成两至三年或更长时间的培训、指导和高级在职培训。

4 见 USCIS政策备忘录 PM-602-0111，supra，第7页。\n5 Id. 第10页。

申请人声称受益人拥有其专有工具、流程\n和方法的高级知识，尽管事实上它只能记录证明她完成了仅200小时的\n培训和正规指导。虽然我们不怀疑她具备履行\n工作职责所需的知识，但申请人并未支持其主张，即其员工必须接受广泛\n培训才能获得对其专有工具、方法和\n流程的知识和熟练度。因此，申请人未能确立此类专有知识是“ 特殊\n知识 ”，也未能确立受益人自身的知识水平在公司内普遍水平之上大幅发展或在\n进步、复杂性和理解方面远超，以至于可被视为“ 高级 ”。

我们注意到，申请人提供了一份图表，显示受益人本人于2013年至2017年调往美国之前主持了少数\n培训课程，作为其“ 高级知识 ”的额外\n证据，包括在inc=]和l 的培训。该证据\n不能克服缺乏文件记录的问题，即缺乏支持申请人关于她本人\n须接受广泛培训才能获得这些工具高级知识的主张的记录。

我们还认可申请人的主张，即受益人具备符合上述L-1B裁决政策备忘录的专门知识雇员的特征。然而，基于所讨论的理由，申请人未提交充分证据以证明受益人拥有的知识属于特殊或高级知识。尽管我们不怀疑申请人的内部工具、流程和方法对于交付客户项目对公司的生产力和市场竞争力至关重要，且受益人擅长提供依赖这些方法的服务，但仅凭这一特征并不能证明受益人的专门知识。正如该备忘录所指出的，申请人所列的“ 特征 ”仅是“ USCIS在裁定受益人的知识是否属于专门知识时可考虑的因素 ”。同上。该备忘录强调，“ 最终，是证据的权重和类型决定了受益人是否拥有专门知识 ”。同上，第13页。此处的申请人未提交充分证据以证明受益人的知识如何构成“ 特殊 ”或“ 高级 ”知识。

基于所讨论的理由，申请人未能证明仅凭对其专有工具和方法的了解即足以确立“ 专门知识 ”，因为其未表明该专有知识具有足够的独特性或不常见性，或该知识无法轻易转移给具备必要职能和技术背景的另一名IT专业人员。申请人关于获取美国职位所需知识需要长达三年的主张，完全没有记录支持。

由于申请人未证明受益人拥有专门知识，我们无需进一步讨论其是否曾在海外受雇于涉及专门知识的职位，或是否将在美国受雇于专门知识岗位。

IV. 开展业务

审理主任还基于以下认定驳回了申请人的申请：申请人未能证明其是符合法规所定义开展业务的合格组织。参见8 C.F.R. § § 214.2(1)(l)(ii)(G)和(H)。

具体而言，审理主任认定申请人未在宾夕法尼亚州注册开展业务，并表示其“ 在法律上须在职位所在州获得作为外国公司的经营授权，方被认可为有效企业 ”。审理主任还认定，“ 由于宾夕法尼亚州不存在合法授权的雇主，因此不存在就业机会 ”。

我们将撤销审理主任关于此问题的认定。如前所述，申请人是总部位于马萨诸塞州的公开上市美国公司。申请人在申请中表明，受益人除在总部工作外，还将在位于宾夕法尼亚州的客户现场工作。并无要求申请人须在受益人从事异地工作的州维持注册且活跃的办事处，且记录中包含充分证据表明申请人正在开展法规所定义的业务。

V. 结论

上诉被驳回，因为申请人未证明受益人拥有专门知识。

命令：上诉被驳回。