MAR162017_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

关于 R-D-M- LLC 案 日期：2017年3月16日

对佛蒙特服务中心决定的上诉

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人是一家提供数字营销硬件和软件的企业，寻求根据 L-1A 跨国公司调派人员非移民类别，临时聘用受益人担任其新办公室的总经理。参见《移民与国籍法》（本法）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，临时从事管理或行政职务。

佛蒙特服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，在案证据未能证明：(1) 新办公室将在申请获批后一年内支持一个管理或行政职位，以及 (2) 申请人已为新办公室取得足够的实际场所。审理主任随后批准了申请人提出的复议动议，并维持了先前两项否决申请的理由。

本案现因上诉而由本办公室审理。在上诉中，申请人提交了先前证据材料的副本，并主张审理主任错误适用法律且错误解读案件事实。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立 L-1 非移民签证类别的资格，符合资格的组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，连续一年以管理或行政身份，或以专业知识身份聘用受益人。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理、行政或专业知识身份继续为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。本法第 101(a)(15)(L) 条。

“ 新办公室 ”一词指在美国开展业务不足一年的组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F)。如果表格 I-129（非移民工作者申请）表明受益人将以 L-1A 身份来美国开设新办公室或在新办公室任职，申请人必须提交证据以证明该新办公室

将能够在一年内支持一个管理或行政职位。该证据包括有关新办公室实际场所、该实体的拟议性质和范围、其组织结构、其财务目标以及美国投资规模的信息。一般参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)。

二、以管理或行政身份受雇

审理主任否决申请的部分依据是认定申请人未能证明其将在一年内以管理或行政身份聘用受益人。具体而言，审理主任认定申请人未能证明“受益人的实际职权线”，也未能证明受益人将在一年内监督和控制监督性、专业性或其他管理性雇员的工作。在上诉中，申请人主张受益人的所有拟议职责均属管理性质，特别是人事经理的职责。申请人称组织架构图确立了职权线，以及申请人聘用专业人士和管理人员的意图。

法律将“管理身份”一词定义为“在组织内的一项职务，其中雇员主要：

(i) 管理该组织，或该组织的部门、分支、职能或组成部分；

(ii) 监督和控制其他监督性、专业性或其他管理性雇员的工作，或管理组织内的一项基本职能，或组织的部门或分支；

(iii) 如果直接监督另一名或多名雇员，拥有聘用和解雇或推荐聘用和解雇以及其他人事行动（如晋升和准假）的权力，或者如果没有直接监督任何其他雇员，则在组织层级内或就所管理职能而言在高级层面行使职能；以及

(iv) 对雇员拥有权限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。此外，“一线主管不得仅凭其监督职责而被视为以管理身份行事，除非所监督的雇员是专业人士。”同上。

如果人员配置水平被用作确定个人是否以管理或行政身份行事的因素，美国公民及移民服务局（USCIS）必须考虑组织的合理需求，并结合组织的总体目的和发展阶段。参见本法第 101(a)(44)(C) 条。

关于 R-D-M- LLC 案

A. 职责

在审查受益人的管理身份时，我们将首先考察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说明受益人将履行的职责，并表明该等职责是否属于管理身份。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。申请人必须证明受益人将履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (9th Cir. 1991)（未公布的目录式决定）。其次，申请人必须证明，在一年内，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。参见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

申请人于2015年3月23日提交了表格 I-129。申请人打算向酒店和其他企业提供平板电脑。客户可以使用平板电脑完成预约、订餐或在社交媒体上发布信息等任务。申请人的收入将来自设备上的广告。

在一份介绍性陈述中，申请人称受益人“ 不会在日常事务上花费时间 ”。申请人列出了受益人的拟议职责：

- 监督并为公司活动设定方向，该等活动涉及为在[申请人]平台上进行数字广告而采购设备和开发及采购软件；
- 监督与潜在客户的谈判……；
- 监督并为开发和提供数字广告平台过程中遵守版权法律法规设定策略；
- 监督财务活动和预算编制……；
- 选拔管理人员。任命代表[申请人]与潜在客户独立工作的销售经理和代理人。分配或委派职责领域，包括运营、营销、物流、财务和法律；
- 设定公司目标和目的，并确保投入适当资源以实现目标和目的；
- 监督与供应商、分销商、销售商和其他实体的协议的谈判和批准；
- 担任[申请人]与其关联公司之间的关键联络人……。

申请人称该职位描述提供了关于受益人拟议任务的足够细节。然而，该描述在很大程度上列出了较低层次的职能，并称受益人将监督这些职能。此类笼统主张并未告诉我们谁将执行运营任务，以使受益人不必亲自执行这些任务。

关于 R-D-M- LLC 案

例如，申请人称受益人将“ 监督并为公司活动设定方向，该等活动涉及设备和软件的开发及采购 ”，但其拟议下属的职位描述均未提及这一职责。因此，申请人未能证明谁将实际执行采购。受益人的“ 监督与潜在客户的谈判 ”职责同样如此。申请人未指明任何现有或计划中的雇员将实际进行这些谈判。

其他职责非常宽泛（如“ 设定公司目标和目的 ”），或者是短期的、一次性的职责，不会对受益人的时间产生持续需求（如聘用管理人员和“ 委派职责领域 ”）。申请人未说明受益人需要在各项职责上投入多少时间，因此申请人未能证明受益人的职责将主要是管理性的。

B. 商业计划和拟议人员配置水平

此外，仅凭职位描述不足以证明受益人的职责将主要以管理性质为主，尤其是在新设办事处申请的情况下，此类申请在很大程度上取决于申请人的业务和招聘计划等因素，以及证明该业务将充分增长以支持受益人担任预期管理或行政职务的证据。申请人负有举证责任，证明该业务将切实发展到在一年内需要受益人履行主要属于管理性质的职责的程度。因此，在分析拟议职责是否合理时，必须考虑全部记录，并结合申请人在一年期间内的预期人员配置水平和发展阶段。见 8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)。

申请人商业计划中的组织架构图显示了以下计划结构（斜体显示的职位在提交申请时仍然空缺）：

总裁

总经理 [受益人]
I I I I
销售经理 运营部 会计 首席技术官
I I I
区域销售代表 记账员 软件工程师
I I
线上及社交媒体销售 技术员

申请人未说明其打算雇用多少名销售代表、软件工程师或技术员，但复数名词的使用表明每个职位下有多名员工。图表仅显示一个计划中的销售经理职位，尽管职位描述表明受益人将“ 任命销售经理 ”。申请人的初始提交材料未包含组织架构图上所列下属职位的职位描述。

Matter of R-D-M- LLC

申请人未提供组织架构图上所描绘员工的具體招聘时间表，其商业计划也未包含人员或招聘计划，仅说明将在运营第一年“ 雇用销售人员 ”，并在第三年“ 为招聘更多人员做好准备 ”。商业计划包含一份简单的运营前三年预计损益表，提供了销售额、销售佣金、运营成本、税费和净利润的数字。申请人预计第一年销售额为650,000美元，从中减去220,000美元佣金、100,000美元运营成本以及158,350美元税费、利息和折旧，得出预计净利润171,650美元。申请人未在其预计支出中明确列出预期薪资和工资。

审理主任签发了补件通知（RFE），要求提供有关拟议下属员工的详细信息，并解释新设办事处将如何在一年内支持管理或行政职位。审理主任确认了已提交的商业计划，并建议申请人提供一份包含运营第一年每项拟议行动时间表的商业计划。

作为回应，申请人外国母公司的所有者兼董事表示：“ 我们计划雇用大约十（10）名员工，包括：总经理、销售经理、运营经理、会计、技术官/经理、区域销售代表、线上及社交媒体销售、记账员、软件工程师和硬件安装技术员。 ”

申请人还提交了受益人预期下属的职位描述。其中一份描述与组织架构图冲突，称运营经理将“ 控制和监督与销售和支持相关的活动……包括监督安装技术员和供应商 ”，但图表未显示运营经理权限下有任何下属。在图表上，销售经理监督所有销售人员，首席技术官监督技术员，销售经理和首席技术官均不向运营经理汇报；三者处于同一层级。

申请人声称受益人将在运营第一年年底主要受雇为人事经理。人事经理须主要监督和控制其他主管、专业或管理员工的工作。法规明确规定，“ 仅凭主管的监督职责，一线主管不被视为以管理身份行事，除非所监督的员工是专业人员。 ”法案第 101(a)(44)(A) 条；8 C.F.R. § 214.2(l)(l)(ii)(B)(4)。

职位描述表明，部分拟议下属职位属于主管职位，部分属于要求大学学位的专业职位。为证明受益人作为人事经理的资格，申请人仅声明其打算在受益人权限下雇用主管、专业或管理员工是不够的。申请人还必须证明其将在申请获批后一年内雇用这些员工，而申请人在本案中并未做到。

(b)(6)

Matter of R-D-M- LLC

申请人的商业计划未包含关于人员配置的完整时间表。计划称申请人“ 将在运营第一年……雇用销售人员 ”，但未说明任何其他招聘计划。此外，根据申请人的预计财务预测，我们无法确定其预期支付的薪资或工资数额。组织架构图列明了销售经理和运营经理的姓名，但记录中无证据显示他们已在为申请人工作。审理主任在补件通知中要求提供更完整的时间表，但申请人未提供。

审理主任驳回了申请，认定申请人未证明受益人在一年内将监督和控制主管、专业人员和/或经理的工作。审理主任指出，受益人未说明谁将向客户提供申请人的商品和服务，且在缺乏该信息的情况下，似乎受益人将不得不亲自履行这些服务。审理主任在第二份驳回通知中基本重复了相同的结论。

在复议动议中以及再次在上诉中，申请人称，在新设办事处申请中，申请人无需证明受益人的职责将立即主要属于管理或行政性质。申请人称其已充分界定受益人的管理职责。申请人补充称，其组织架构图和职位描述表明，一旦新设办事处全面运营，受益人将“ 监督专业人员和主管的工作 ”，这些人员将“ 使受益人免于履行运营和行政任务 ”。

申请人未回应或解决审理主任的关键认定，即申请人未证明其在第一年内将雇用足够员工以支持一个监督经理、主管或专业人员的经理职位。含糊其辞地表示未来某个未定义时间点打算雇用此类员工，不足以满足申请人的举证责任。我们无法确定第一年内将雇用哪些员工，因此无法认定所雇员工将是专业人员、主管或经理。即使申请人一贯声称其将在第一年内填补组织架构图上所列的每个拟议职位，商业计划也不足以支持认定该公司将切实能够支持预计的员工人数。

基于上述缺陷和不一致之处，申请人未证明其将在一年内以管理身份雇用受益人。

III. 充足的物理场所

审理主任还认定，申请人未证明其已获得充足的物理场所来开始开展业务，这是 8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(A) 法规的要求。

申请人提交了位于北卡罗来纳州一间办公套房的室内照片。其中两张照片显示一间小办公室，内有一张桌子和三把椅子。根据其

Matter of R-D-M- LLC

转租协议的条款，申请人并未占用整个办公套房。相反，申请人转租了套房内的一间办公室。

在补件通知中，审理主任要求提供证据证明申请人已获得足够的办公空间来开展业务运营。申请人的初始提交材料不足，因为其仅指明了办公空间，但未提供进一步信息。

作为回应，申请人称该转租的“办公空间足以容纳[受益人]和销售人员”，并有空间用于会议和存放少量平板电脑。申请人未说明其他员工将在何处工作。该办公套间的平面图显示，整个套间由498平方英尺可租赁面积构成，包含两间办公室和一个公共区域。申请人办公室的照片与较小办公室的布局相符，该较小办公室占套间面积不到五分之一。

在否决通知中，审理主任称“平面图描绘的办公区域约为250平方英尺，供[申请人]组织结构图中所示的11名员工使用”。审理主任未引用“250平方英尺”这一数字的任何来源。鉴于单间办公室相对于整个套间的尺寸，该办公室的面积似乎不足100平方英尺，一张办公桌和三把椅子占据了可用空间的很大一部分。

针对该决定提出动议时，申请人引用了一份未公开的地区法院判决，该判决称“监管要求是有足够的物理场所容纳‘新办公室’，而非容纳新经理或高管。”United States v. Caco, No. 2:12-CR-91-FTM-29UAM, 2013 WL 6085134, at *3 (M.D. Fla. Nov. 19, 2013)。

申请人的律师在动议中主张：

销售经理和销售代表不会使用该办公空间，因为其职责包括前往客户现场出差并与客户会面。……软件工程师同样将……远程工作，因为其职责不要求在办公室实际到场，且其工作成果可通过数字传输交付。

律师未经支持的断言不构成证据。参见，例如，Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)；Matter of Laureano, 19 I&N Dec. 1, 3 n.2 (BIA 1983)；Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)。虽然律师表面上代表申请人发言，但这一区别在此具有相关性，因为律师关于销售人员“不会使用该办公空间”的陈述与申请人关于“[该]办公空间足以容纳我们的总经理和销售人员”的陈述相矛盾。申请公司的任何官员或员工均未证实律师关于远程就业的主张，且申请人不能以其他员工将在一个或多个未指明地点工作的含糊断言来规避“足够物理场所”的要求。

Matter of R-D-M- LLC

在维持先前否决申请的第二次决定中，审理主任称，即使销售人员 and 工程师远程工作，该办公室也无法容纳其余员工，同时提供空间“ 用于工作站、电脑屏幕、网络设施、安保措施、文件留存释放与控制、办公用品、接待、销售或其他相关会议、客户拓展以及产品展示和存储 ”。

在上诉中，申请人未提出反驳，而是重复了此前在动议中提交的书面论证意见中的相同措辞。因此，申请人未能表明审理主任的最新结论如何有误。

未公开的Caco地区法院判决在本行政程序中不具有约束性先例的效力。与美国巡回法院判例法的广泛先例效力不同，我们不受美国地区法院已公布判决的约束，即使是在同一地区内产生的事项中亦然。Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715 (BIA 1993)。尽管地区法官判决背后的推理在适当提交给我们时会得到应有考虑，但该分析不必作为法律问题予以遵循。Id. at 719。即便如此，所引判决与任何移民程序无关，而是涉及在替代起诉书中删除某些指控的动议。法院认定替代起诉书错误地转述了某些监管条款。USCIS在行政程序中解释移民法规和条例时没有义务遵从Caco。

此外，申请人引用Caco判决以支持申请人无需“ 容纳新经理或高管 ”的断言。然而，在回应补证通知时，申请人特别声明“ [该]办公空间足以容纳我们的总经理和销售人员 ”。无论申请人是否被要求容纳受益人，申请人无疑有义务作出真实陈述，正如授权官员签署Form I-129时申请人在伪证处罚下所确认的那样。一旦申请人确认其有办公空间供受益人使用，声称申请人无需提供该空间便不能作为抗辩。

申请人提供的组织结构图预计至少有14名员工，而非10名或11名（假设每个复数职位名称仅指该职位的两名员工）。申请人称该办公室可容纳受益人和销售人员，但大多数预计员工不属于这些类别。申请人未指明其所有预计员工在新办公室运营第一年期间将在何处工作，也未表明其已为所有员工获得足够的物理场所。申请人仅记录了一间似乎可容纳三人共用一张办公桌的办公室。申请人未证明其能在这些限制范围内有效运营。

IV. 结论

申请人未证明其将在一年内以管理身份雇用受益人，也未证明其在提交申请时已获得足够的物理场所。

Matter of R-D-M- LLC

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of R-D-M- LLC, ID# 245828 (AAO Mar. 16, 2017)