MAR272020_03D7101 · 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

案号：7749565 日期：2020年3月27日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家IT咨询服务提供商，寻求根据L-1A非移民分类临时雇用受益人担任其总裁，该分类适用于以经理或高管身份来美国就业的跨国公司内部调职人员。移民和国籍法（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

加利福尼亚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将以经理或高管身份在美国就业。申请人随后提交了重新开案和复议动议，审理主任予以驳回。该事项现因上诉而由本办公室审理。

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。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们认定申请人未能推翻审理主任的否决依据。因此，我们将驳回上诉。

一、法律框架

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。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。

二、以经理或高管身份在美国就业

本讨论要处理的主要问题是，申请人是否提供了充分证据证明受益人在美国实体的职位将是经理或高管身份。尽管申请人声称受益人将以其中一种身份就业，但并未清晰一致地说明拟议职位符合经理身份还是高管身份的就业。在提交申请时，申请人声称受益人将担任“ 高管职位 ”，其将专注于

通过与“主要客户”签订协议、“完成”经理和专业人员的招聘以及组建IT部门来扩展业务。然而，申请人无论是在动议中还是在上诉中均未继续主张这一说法。相反，申请人在动议中称受益人将管理“若干基本职能”，后来在上诉中称受益人将管理“一项基本职能”。

“经理身份”是指在组织内的任职，其中雇员主要管理该组织，或该组织的部门、分支机构、职能或组成部分；监督和控制其他主管、专业或经理雇员的工作，或管理组织内或组织部门或分支机构内的一项基本职能；在组织层级中处于高级别或就所管理职能拥有人事行动或职能的权限；并对该雇员拥有权限的活动或职能的日常运营行使自由裁量权。该法第101(a)(44)(A)条。“职能经理”一词通常适用于受益人并非主要监督或控制下属员工的工作，而是主要负责管理组织内“基本职能”的情形。见该法第101(a)(44)(A)(ii)条。

“高管身份”一词的法定定义侧重于个人的高级职位。根据该法，受益人必须有能力“指导管理层”并“制定”组织或其重要组成部分或职能的“目标和政策”。该法第101(a)(44)(B)条。为表明受益人将“指导”组织或该组织重要组成部分或职能的“管理层”，申请人必须说明该组织、重要组成部分或职能是如何管理的，并证明受益人主要关注其广泛目标和政策，而非其日常运营。个人不会仅因拥有高管头衔或作为所有者或唯一经理雇员“指导”组织、重要组成部分或职能而被视为该法意义上的高管。受益人还必须行使“广泛的自由裁量决策权”，且仅接受“来自上级高管、董事会或组织股东的一般监督或指导”。同上。

作为门槛事项，我们注意到，声称受益人将作为“混合型”经理/高管履职的申请人，除非已证明受益人将主要从事经理或高管身份的职责，否则不会满足其举证责任。见该法第101(a)(44)(A)-(B)条。虽然在某些情况下可能存在同时符合经理和高管性质的职责，但申请人有责任证明受益人的职责符合法定定义中经理或高管身份各自的标准。如果记录中的证据未能证明受益人将主要从事经理或高管身份的工作，申请不得获批。

如前所述，申请人就受益人的拟议就业提出了相互矛盾的主张。在支持性说明信中，申请人强调了受益人在鼓励与“主要客户”达成协议方面的作用，并提供了以下工作职责分解和时间分配：

- 20%用于“领导公司完成两年的业务”、设定“增长总体目标和指导方针”、“领导公司的设立”、就

公司扩展做出决策，以及与“客户和利益相关方的高级管理层”合作以确保申请人实现其增长目标；

- 20%用于“指导和监督公司整体财务和预算活动的协调”、“审查和分析财务数据”，以及聘请“财务专业人员”的服务以监督预算执行和规划；
- 20%用于做出人事决策和确定人员需求，监督人力资源和“人事流程”，并分配“日常运营和职责”；
- 15%用于建立“部门职责”并协调各部门之间的职能，指导和实施政策和目标，以及监督营销计划的实施；
- 15%用于向申请人的董事会和股东提供报告，并确保必要报告的准确性；以及
- 10%用于分析运营并根据经理和专业人员的报告评估公司绩效，以及监督公司业务计划和计划调整的实施。

申请被否决后，申请人提交了一份动议，其中概述了上述职位描述的关键要素。尽管申请人重申了最初的主张，但其引入了相互矛盾的主张，首先称受益人“将管理若干职能”，但随后将讨论集中于单一职能，该职能被确定为“指导和监督申请人的[原文如此]整体财务和预算活动、资金和报告”。申请人解释称，由于其主要依赖境外分包商，“预算、财务规划和税务合规成为业务的基本职能”。然而，上述工作职责描述并不支持申请人关于受益人将主要管理预算、财务规划和税务合规职能的主张。事实上，上述职位描述表明，受益人仅有20%的时间将分配给财务和预算相关活动，而其余时间将用于业务的其他方面，包括营销和增长目标、政策制定和实施以及人事管理，这些均未表明受益人将主要管理一项基本职能。申请人未提供独立、客观的证据来解决其关于受益人就业归类为高管或经理身份的各种主张之间的重大不一致，申请人也未提供充分证据证明受益人将履行的职责性质。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。此外，申请人未证明受益人声称管理的职能对组织具有基本性。见 Matter of G- Inc., Adopted Decision 2017-05 (AAO Nov. 8, 2017)。

然而，在上诉中，申请人重复其主张，称受益人将管理一项基本职能，并声称其聘请了一家“领先的”财务咨询公司协助准备申请人的纳税申报表。申请人并未主张，也未提供证据表明，该外部承包商提供其他服务以支持受益人其所称的对一项基本职能的管理。相反，申请人主张，乌克兰财务部门的“专业团队和管理人员”帮助支持受益人的基本职能。然而，这些员工描述宽泛，未提及美国实体，也未解释这些职位将如何运作以支持该实体。尽管有两份职位描述——会计主管及其两名下属会计之一的描述——表明他们将

履行涉及“新设立实体”的工作职责，但尚不清楚申请人是否被视为“新设立”，因此我们无法确定这些外国员工或该外国实体行政部门中的任何员工是否以及如何支持申请人的运营或受益人的职位。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

根据管理能力和行政能力的法定定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)和(B)条。申请人还必须证明受益人将主要从事管理或行政职责，而非与其他员工一起从事普通运营活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。此外，申请人必须清楚描述受益人将履行的职责，并说明此类职责属于行政能力还是管理能力。

申请人对受益人的雇佣提出了相互矛盾的主张。一方面，其称受益人将担任“行政职位”，在其中他将“领导公司”；另一方面，其称受益人将管理“基本职能”或一项侧重于公司预算和财务的基本职能。此外，尽管申请人提供了带有时间分配的工作职责细分，但并未清楚描述受益人的拟议职位，也未传达对其实际日常工作的有意义理解。例如，申请人称受益人将为增长设定目标和指导方针，并确定扩展公司的方法，但未提供具体信息描述他将设定的目标和指导方针，也未说明在没有任何驻美国人员推广和销售其服务的情况下，受益人将如何有效扩展美国客户群并实现其销售目标。申请人未充分解释驻外员工将如何营销和销售其服务。如果USCIS有理由相信申请中陈述的某项主张不真实，USCIS可以拒绝该主张。见，例如，《移民与国籍法》第204(b)条，8 U.S.C. § 1154(b)；Anetekhai v. INS, 876 F.2d 1218, 1220 (5th Cir. 1989)；Lu-Ann Bakery Shop, Inc. v. Nelson, 705 F. Supp. 7, 10 (D.D.C. 1988)；Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。

申请人还称，受益人将监督和协调“整体财务和预算活动”，并确保投资最大化且公司效率提高。然而，申请人未指明任何此类活动，也未指明申请人的任何投资，或具体说明受益人在其整个劳动力（除受益人和另一名员工外）均驻海外运营的范围内将采取哪些行动提高效率。此外，在考虑受益人将作出人事决定并监督人力资源的主张时，我们不能忽视以下事实：截至本申请提交之日，申请人仍为两名员工，且已雇用受益人超过两年。同样值得注意的是，尽管受益人已在美国就业2年以上，但申请缺乏关于受益人拟议工作职责的细节。笼统陈述受益人的模糊工作职责或宽泛表述的商业目标是不够的；法规要求详细描述受益人的日常工作职责。实际职责本身将揭示真实的

雇佣性质。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。

因此，申请人不仅未一致说明受益人的工作职责应归类为行政还是管理，而且还提供了有缺陷的职位描述，使人无法有意义地理解受益人究竟将如何指导组织的管理并制定该组织的政策，或如何管理一项基本职能。

此外，受益人将管理或指导一家企业这一事实，并不必然确立其符合《移民与国籍法》第101(a)(44)条含义内以管理或行政能力作为公司内部调任人员分类的资格。根据法规，该分类资格要求某一职位的职责在性质上“主要”为行政或管理。见《移民与国籍法》第101(A)(44)(A)和(B)条。尽管受益人可能对申请人的日常运营行使自由裁量权，并在自由裁量决策方面拥有必要级别的权限，但仅凭这些要素不足以确立受益人的实际职责在性质上主要属于管理或行政。如前所述，申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人未能满足上述基本要求，妨碍了我们评估受益人在美国组织范围内的角色，并使人们无法有意义地理解据称构成申请人支持人员绝大多数的外国员工和分包商将如何使受益人免于主要履行不符合资格的职责。

最后，USCIS已澄清，“裁决者的事实认定权……不应受任何先前申请批准的约束，而应基于每个案件的实质。”USCIS政策备忘录，PM-602-0151，Rescission of Guidance Regarding Deference to Prior Determinations of Eligibility in the Adjudication of Petitions for Extension of Nonimmigrant Status（2017年10月23日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Laws/Memoranda/2017/2017-10-23Rescission-of-Deference-PM6020151.pdf。该备忘录还强调，“举证责任仍由申请人承担，即使是在寻求延长非移民身份的情况下。”同上。

无论如何，上述缺陷和模糊之处妨碍了我们适当评估申请人主张的实质，因此无法认定受益人将以管理或行政能力受雇。

命令：上诉被驳回。