NOV202019_01D7101 · 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 C- 公司案 日期：2019年11月20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

申请人将其业务描述为卡车及其他车辆零部件的销售商及运输服务提供者，寻求根据 L-1A 非移民身份（跨国公司调派人员）继续受益人的临时雇佣，担任其总裁。1《移民与国籍法》（本法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A 身份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，以管理或行政身份临时工作。

佛蒙特服务中心审理主任最初批准了该申请，但随后撤销了批准，理由是记录未能按规定证明：(1) 在提交本申请时，外国实体正在经营业务；或 (2) 受益人已经或将会在美国受雇于合格的行政职位。审理主任还在未提供进一步具体说明的情况下作出了欺诈认定。

本事项现因上诉而由本办公室审理。申请人主张，在提交本申请时，外国实体正在经营业务，且受益人已在美国受雇于行政职位。申请人还主张，欺诈认定属任意和反复无常，且记录中无任何依据。

经对记录（包括为支持上诉而提交的材料）进行重新审查，我们将撤回审理主任关于在提交本申请时外国实体未在经营业务的认定。我们还将撤回审理主任的欺诈认定，因为撤销决定中未就该认定提供任何分析或法律理由。但是，我们将维持审理主任的认定，即记录未能证明受益人在美国受雇于合格的行政职位。因此，我们将驳回上诉。

1 记录显示，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，有效期自2016年1月19日至2016年12月16日。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分公司、关联公司或子公司在美国经营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行政或管理职位。

关于 C- 公司案

I. 法律框架

为确立 L-1A 非移民签证身份的资格，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“ 担任管理、行政或涉及专业知识的职位 ”。本法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理或行政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。

涉及新办公室的 L-1A 申请延期，申请人必须提交受益人在过去一年及延期申请下的职责说明；描述美国运营机构人员配置及所任职位数量和类型的证据；美国运营机构财务状况的证据；其过去一年一直在经营业务的证据；以及其与受益人的外国雇主保持合格关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。该证据必须证明，在延期申请下，受益人将受雇于本法第 101(a)(44)(A) 和 (B) 条所定义的行政职位。

根据美国公民及移民服务局的规定，L-1A 申请的批准可在通知后基于六种特定情形予以撤销。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说明及允许反驳的期限。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(B)。

II. 分析

该申请于2016年11月提交，并于2016年12月1日获批。然而，在2018年6月发出的撤销意向通知（NOIR）中，审理主任告知申请人存在多项撤销理由。审理主任指出，记录未能证明美国实体与外国实体之间存在合格关系，且二者在提交申请时均在经营业务，而这是这些实体符合 8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(G) 中“ 合格组织 ”定义所必需的；记录也未能证明受益人已经并将继续受雇于本法第 101(a)(15)(L)(A) 和 (B) 条所定义的行政或管理职位。审理主任建议提交特定文件以克服撤销理由。根据申请人对 NOIR 的答复，审理主任认定部分撤销理由已被克服，但申请人仍未证明在提交本申请时外国实体正在经营业务，或受益人已经或将会在美国受雇于合格的行政职位。审理主任还作出了欺诈认定，该认定显然与第一项撤销理由相关，但未另行解释该认定的依据。

在上诉中，申请人提交了额外证据，克服了审理主任关于在提交申请时外国实体未在经营业务的认定。由于审理主任的欺诈认定与该问题相关，尽管在 NOIR 或决定中未作进一步解释，

我们将一并撤回欺诈认定。因此，仍待本办公室审理的问题是，申请人是否已证明受益人将在美国受雇于行政职位。2

“ 行政职位 ”是指在组织内的一项职务，其中雇员主要指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理；确立组织、组成部分或职能的目标和政策；在自由裁量决策中行使广泛权限；并且仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的一般监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

根据行政职位的法定定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (9th Cir. 1991)（未公布的目录决定）。申请人还必须证明受益人将主要从事行政职责，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。申请人必须提供一份职位说明，清楚描述受益人将履行的职责，并说明该等职责是否属于行政职位。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所需的职位职责说明外，我们还会审查公司的组织结构、受益人的下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行运营职责、业务性质，以及任何其他有助于理解受益人在企业中的实际职责和角色的因素。

申请中，受益人在美国的职责描述如下：

[作为]美国关联公司的总裁，受益人将负责确立公司的目标和政策，将雇用和解雇雇员，评估雇员的工作表现，设定雇员的薪资，并且总体上将作为美国关联公司的总裁监督其所有业务活动。

申请附有申请人管理人的一封信函，称美国运营机构有六名雇员，包括受益人，受益人约80%的时间用于行政职责，其余时间用于行政事务。该管理人逐字重复了申请中的职位说明，并称受益人的工作职责“ 自 L-1 签证开始以来一直保持不变 ”。未提供进一步关于工作职责和人员配置的证据以支持延期申请，但该申请仍获批准。

在答复 NOIR 时，申请人提交了其总裁的一份声明，声称在2016年11月提交申请时，美国实体有六名雇员和一些独立卡车司机，他在2016年12月返回委内瑞拉时让这些雇员离职

2 申请人未主张受益人将受雇于管理职位。

并打算在2017年1月返回美国后重新雇用他们，但他无法返回[3]，且申请人在2017年期间继续以独立卡车司机运营。申请人声称，受益人在美国实体的工作职责在提交申请时符合“行政主管能力”的四项标准，即：

• 其20%的时间用于指导公司业务运营的管理，涉及监督和控制两名专业和/或监督雇员——行政管理员和运营经理——的工作，并包括每周与这些雇员开会，以确保总裁设定的政策、程序、销售目标和目的得以实现。

• 其10%的时间用于确立公司目标和政策，包括“行政部门”关于产品销售和服务的开票及收款指南，以及“运营部门”关于最大化运营效率的指南。

• 其40%的时间用于行使广泛自由裁量决策权的活动——包括5%用于通过分析每月成本制定月度预算，10%用于协调行政部门与运营部门之间的活动，20%用于建立和开发申请人产品销售和服务的新市场，包括与潜在客户的首席执行官会面和谈判，以及5%用于分析收入和成本以确定申请人产品和服务最高可行价格。

• 作为美国实体的总裁，受益人向委内瑞拉关联公司的董事会报告，仅接受该机构的一般监督。

因此，根据受益人的陈述，其70%的时间用于履行“行政主管能力”的工作职责。受益人表示，其余30%的时间涉及企业的日常活动。

申请人提供了一份组织架构图，显示六名雇员，包括受益人作为总裁、一名行政管理员和一名隶属于总裁的运营经理，以及三名隶属于运营经理的运输司机。申请人主张，“[企业]的非行政性日常活动主要由其行政管理员和运营经理及其下属处理”，从而“使受益人能够主要履行行政职责”。

在其陈述中，受益人将行政管理员和运营经理均描述为“专业和监督”雇员，提供了这两个职位的职位描述，并

[3] 美国海关与边境保护局（CBP）记录显示，受益人确于2017年3月6日返回美国。

提及了各雇员的学历背景。行政管理员职责描述为：

- 监督总裁所设行政部门政策和程序的实现；
- 编制总裁所设的月度预算；
- 监督雇员薪资和薪资税的编制；以及
- 监督与产品销售和服务相关的所有书面文件的编制；

运营经理职责描述为：

- 监督总裁所设运营部门政策和程序的实现；
- 监督客户产品运输至目的地；以及
- 监督和评估公司的长途运输司机。

在撤销申请批准的裁决中，审理主任认定，关于申请人总裁及其他雇员所称薪资与实际支付工资之间存在未解决的文件差异，且记录证据不足以表明申请人拥有下级雇员以使受益人免于履行不符合条件的日常业务运营。审理主任得出结论，记录未能证明受益人已经或将会在美国从事符合条件的行政主管能力工作。

在上诉中，申请人针对审理主任撤销裁决中讨论的薪资和工资支付差异作出回应，我们对申请人的陈述感到满意，认为这些差异不构成撤销的理由。然而，申请人未回应审理主任更重要的认定，即受益人的工作职责，结合申请人的整体人员配置及两名直接下属雇员的职责考虑，不能证明受益人已经或将会如申请中所称主要从事行政主管能力工作。因此，申请人未提供任何依据使我们推翻审理主任在此问题上的认定。

“ 行政主管能力 ” 一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级中的高级职位，包括组织的主要组成部分或职能，以及该人指导组织的权力。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力 “ 指导管理 ” 并 “ 确立该组织的目标和政策 ” 。该定义的内在要求是，组织必须拥有下级雇员供受益人指导，且受益人必须主要关注组织的广泛目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因拥有行政头衔或仅因作为所有者或唯一管理雇员 “ 指导 ” 企业而被视为该法意义上的行政主管。受益人还必须行使 “ 广泛的自由裁量决策权 ” 并仅接受

“ 来自组织高层行政主管、董事会或股东的一般监督或指导。 ”同上。

在本案中，申请人以模糊和笼统的措辞描述受益人的许多所谓行政职责，未传达太多关于这些职责实际内容以及如何如所称占据平均工作日70%的信息。例如，申请人声称受益人将花费10%的时间为行政和运营部门确立公司目标和政策，另花费10%的时间协调这两个部门的活动。考虑到行政管理员没有下属雇员，似乎行政部门甚至不存在。即使存在，申请人也未解释为何为其业务的行政和运营确立和协调目标与政策是一个如此持续的过程，以致在不确定的未来将占据受益人20%的时间。申请人声称受益人将另花费20%的时间建立和开发新市场，但除与潜在客户会面和谈判外，几乎未提供关于这将涉及哪些活动的细节。申请人关于受益人工作职责的描述普遍缺乏细节，这使人怀疑其声称受益人将作为一家拥有五名雇员的卡车运输公司的总裁主要履行高层行政职能的说法。

在审查受益人的管理或行政主管能力时，USCIS审查全部证据，包括受益人职责及其下属雇员的描述、申请人业务的性质、雇员的雇用和薪酬，以及任何其他有助于完整理解受益人在企业中实际角色的证据。证据必须证实受益人的职责及其下属的职责与其在组织架构层级中的位置相符，人为设置的下属层级和夸大的职位头衔不具有证明力，不能证明组织足够复杂以支持行政主管或经理职位。在考虑上述因素时，我们再次注意到，申请人是一家卡车零部件和运输供应商，仅有五名隶属于受益人的雇员。在这五名雇员中，一名是行政管理员，一名是运营经理，三名是履行企业日常运营任务的运输司机。因此，尽管拥有总裁头衔，受益人并未在复杂组织层级中占据高级职位。

尽管申请人将该管理员职位描述为“ 监督性 ”职位，四项工作职责中有三项被描述为“ 监督 ”各项职能，但记录并不支持该主张。事实是，该管理员没有可供监督的下属员工。因此，可以合理得出结论：该管理员直接执行而非监督员工薪资和薪资税的编制，以及产品销售和服务的书面文件的编制。至于“ 实现由总裁确立的政策和程序…… ”，这似乎不过是按照总裁希望的方式做事。因此，该管理员似乎并不存在需要受益人进行高层行政监督的职位。与管理员相比，运营经理确实承担一些管理职责，包括监督卡车司机以及监督向客户运输货物的过程。但这些在卡车运输业务中都是常规任务，并且

考虑到申请人业务量不大，规模有限。4 再次，这些因素并不表明运营经理需要受益人进行高层行政监督。

仅凭公司规模，而不考虑组织的合理需要，不得作为拒绝向跨国经理或高管发放签证的唯一因素。该法第101(a)(44)(C)条。受益人的职责必须是关键因素。但是，如果USCIS不相信请愿书中陈述的事实主张为真，则USCIS可以拒绝这些断言。参见，例如，该法第204(b)条；Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。在此，如上所述，申请人对受益人职责及其组织结构的描述不可信。因此，申请人未能证明受益人将以行政身份受雇。

III. 结论

申请人未能证明受益人将以行政身份在美国受雇。基于上述理由，上诉被驳回。在签证程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未履行该责任。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter ofC-, Inc., ID# 3676032 (AAO Nov. 20, 2019)

4 此外，尽管记录表明申请人的员工在2016年末请愿书提交之前均已在工资单上，但并不清楚他们当时是否均为全职员工。