NOV232018_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

关于 K-G-G-, LLC 日期：2018年11月23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

申请人是一家地板清洁企业，寻求根据 L-1A 非移民公司内部调派人员分类，继续聘用受益人以管理成员身份提供临时服务。1《移民与国籍法》（该法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A 分类允许公司或其他法律实体（包括其关联公司或子公司）将符合条件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否决了该申请，认定记录未能按要求证明原新办公室在运营第一年后现已能够支持管理或行政身份。审理主任拒绝了申请人将该申请作为新办公室申请处理的请求，而是将该申请视为延长先前新办公室申请有效期的请求。

该事项现因上诉而由本办公室审理。在上诉中，申请人未对审理主任关于该公司尚不能支持管理或行政职位的认定提出异议。相反，上诉完全基于以下主张：“ 受益人无法控制的特殊情况…… warrant 批准第二份新办公室 L-1A 申请 ”，以及即使不存在此类情况，申请人也可以提交第二份新办公室申请。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为在涉及新办公室的申请中确立 L-1A 非移民签证分类的资格，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，以管理或行政身份连续雇用受益人一年。

1 申请人此前曾代表受益人提交过一份 “ 新办公室 ” 申请，该申请获批有效期自2016年4月14日至2017年4月13日。“ 新办公室 ” 是指通过母公司、分支机构、关联公司或子公司在美国开展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。

入境美国。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(B)。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向同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

申请人必须提交证据，证明新办公室将能够在一年内支持管理或行政职位。该证据必须证明申请人已获得足够的实际场所容纳其运营，并披露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的规模。一般参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)。

寻求延长涉及新办公室的 L-1A 申请的申请人必须提交：受益人在上一年度及延长申请下的职责说明；描述新运营人员配置及所任职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其在上一年度已开展业务的证据；以及其与受益人的外国雇主保持符合资格关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、程序历史

为正确理解和处理本程序中的问题，我们必须在讨论实体问题之前简要概述相关程序历史。首先，法规定义了两个重要术语：

新办公室是指通过母公司、分支机构、关联公司或子公司在美国开展业务不足一年的组织。

开展业务是指符合资格组织定期、系统且持续地提供商品和/或服务，不包括符合资格组织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)(F) 和 (H)。

申请人此前于2016年1月提交了一份新办公室申请。审理主任于2016年4月14日批准了该申请，授予受益人 L-1A 身份至2017年4月13日。批准时，受益人已以 B-2 非移民访客身份在美国。当时，申请人所述计划是为高档住宅经营清洁服务。

申请人于2017年4月11日提交了本申请，并请求自2017年4月11日至2018年4月10日的又一个一年期。在申请附文中，申请人称：“ 这是一份新申请。它不是延期申请，也不是追回失去时间的请求。 ”申请人主张其“ 美国运营直到2016年7月才开始的定期、系统和持续的服务提供 ”，因此“ 截至本申请提交之日，申请人开展业务不足一年。 ”据此，申请人声称“ 它继续符合‘ 新办公室 ’的资格。 ”

关于 K-G-G-, LLC

在补证请求（RFE）中，审理主任表示该申请不能被视为第二份新办公室申请。相反，审理主任将把该申请视为延长受益人现有 L-1A 身份的请求。

在回应补证请求时，申请人“ 请求将本[申请]修改为请求两年身份延期。 ”申请人补充道：“ 如果移民局认定申请人不符合‘ 新办公室延期 ’的资格……，申请人特此恭敬地请求将其最初关于批准本申请作为第二份‘ 新办公室 ’申请的请求予以续展。 ”实际上，申请人请求对同一申请依据两套不同标准进行两次审理。申请人还将受益人的拟任职位称为“ 专司管理 ”，并未主张受益人将以行政身份工作。

在否决通知中，审理主任拒绝将该申请作为新办公室申请审理，因为受益人在新办公室批准的一年期限内始终在美国并能够经营申请企业。审理主任解释称，美国公民及移民服务局可行使裁量权，在受益人因无法控制的原因而无法在原始一年有效期内以 L-1A 身份在美国工作的情况下，批准第二份新办公室申请。即便如此，审理主任表示，受益人“ 通常将获得自其抵达之日起‘ 一年剩余时间 ’”，而非另一个完整年度的 L-1A 身份。

审理主任还认定，在一年新办公室期限结束时，申请人未能证明该公司已发展到能够以主要管理身份支持受益人的程度。审理主任进一步认定，申请人未能证明其雇用了受益人。

在上诉中，申请人未对审理主任关于延长申请有效期的认定提出异议。申请人仅对关于其不再符合新办公室资格的裁定提出异议。因此，我们将重点关注后一问题。

三、新办公室

本决定的关键问题是申请人能否获得作为新办公室的第二个完整年度身份。在本程序的不同阶段，申请人提出了各种理由说明其为何有资格获得该利益。我们已将这些理由转述如下：

• 受益人的 L-1A 身份于2016年4月生效，但申请人直到2016年7月才开始开展业务。此外，申请人放弃了其原始商业模式，并于2017年3月开始了一项实质上的新业务。因此，当申请人于2017年4月提交本申请时，其开展业务不足一年，因此仍符合新办公室资格。

关于 K-G-G-, LLC

• 没有任何法规、规章或判例法禁止申请人为同一受益人提交多份新办公室申请。
• 审理主任未援引任何权威依据要求申请人证明存在受益人无法控制的特殊情况，以证明第二份新办公室申请合理。

下文我们将讨论申请人关于其于2016年7月开始开展业务的主张。但首先，我们将考虑一个更一般和根本的问题：申请人能否获得作为新办公室的两年利益。

A. 新办公室限制

审理主任承认，如果出现延误导致受益人无法持L-1A身份满一年，则提出申请的雇主可以通过为该受益人提交新的申请来追回缺失的时间。然而在本案中，受益人在初始新办公室申请所涵盖的整年期间均身处美国，并持有已获批的L-1A身份。审理主任认定，申请人未提交“ 证明存在阻止受益人立即履行其工作职责并执行其在新办公室申请中所呈交商业计划的特殊情况的证据 ”。

在上诉中，申请人主张“ 法规并未明确禁止提交第二份新[办公室]L-1A申请 ”，因此申请人“ 应当能够提交第二份新办公室申请，并获得另一个完整的L-1A资格年度，而无需考虑证明情有可原情况的必要性 ”。

根据新办公室申请的条款，不存在提供“ 另一个完整的L-1A资格年度 ”的规定，无论是否存在情有可原的情况。法规明确将受益人限于与新办公室相关的一年L-1A身份。在该一年之后，受益人只能通过身份延期以同一雇主维持L-1A身份：

如果受益人前来美国开设新办公室或在新办公室受雇，申请可获批不超过一年的期限，此后申请人须按本节第(1)(14)(ii)段的要求证明其正在从事本节第(1)(1)(ii)(H)段所定义的经营业务，以延长申请的有效期。

8 C.F.R. § 214.2(1)(7)(i)(A)(J)。在回应补件通知（RFE）时，申请人坚持认为“ 受益人的身份延期与基础申请的延期之间存在区别 ”。申请人主张，由于受益人已持有L-1A身份，该身份将被延期，但申请人试图通过“ 一份新申请 ”来延长该身份，该新申请将重置一年的“ 新办公室 ”计时。上述所引法规明确规定，如果申请人寻求将受益人的身份延长至初始“ 新办公室 ”年度之后，则其“ 应……[寻求]延长申请的有效期 ”，并遵循8 C.F.R. § 214.2(1)(14)(ii)所规定的程序。负有举证责任的申请人未援引任何授权允许申请人

Matter of K-G-G-, LLC

将受益人与同一雇主持续存在的L-1A身份与首次授予该身份的申请脱钩。

我们承认8 C.F.R. § 214.2(1)(15)(i)提及“ 申请延期和外籍人士的停留延期 ”。但该法规也表明两者必须在同一申请表格上同时提出请求；它未规定在没有基础申请延期的情况下可进行停留延期。此外，即使申请人能够将两种延期分开，停留延期的拒绝也不可上诉。参见8 C.F.R. § 241.1(c)(5)。我们只能审查同时提出的申请延期的拒绝。

按照申请人的推理，除非公司在某一受益人处于L-1A身份的第一天即已全面运营，否则公司将惯常地有资格获得两个“ 新办公室 ”期间。申请人可以通过在受益人取得L-1A身份后（无论是通过入境，还是在本案中通过身份变更）故意延迟开始运营来人为制造此种情形。法规显然未设想此种情况，因为受益人可以是“ 前来美国开设……新办公室 ”。该措辞明确表明该办公室尚未开设。如果受益人抵达时新办公室尚未开设，则至少应当正在进行开设的准备工作。例如，新办公室必须已经取得足够的实际场所来容纳运营。参见8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(A)。企业无权因进度落后，或如申请人在本案中所主张的，因原商业模式被证明不可行后公司作出了根本性改变，而作为新办公室获得第二年的身份。

对于某一为某一申请人工作的特定受益人，法规仅规定在新办公室享有一年的L-1A身份。新办公室身份取决于在更全面地建立业务方面取得的进展。如果在该年度结束时，新办公室未取得该进展，则该缺陷是终止该移民福利的理由，而非延长该福利的理由。

B. 经营业务

尽管我们同意审理主任关于新办公室身份不能延长超过一年的意见，但我们也将回应申请人关于其有权基于开始经营业务的时间获得特殊考虑的主张。申请人就此实际提出了两项主张，称可以论证申请人于2016年7月或2017年3月开始经营业务。记录不支持这两项主张中的任何一项。

关于2016年7月的主张，申请人在整个程序中一直主张，虽然受益人于2016年4月身处美国，但购买设备和作出其他必要安排花了数月时间。在上诉中，申请人称：“ 直到2016年7月，在[公司]取得营业执照、开设办公室并且最重要的是取得责任保险之后，[申请人]才开始向客户提供清洁服务。 ”

记录中的收据显示，申请人在2016年最初的几个月、即当年4月第一份申请获批之前，已在清洁设备上花费了数千美元。此外，

。

Matter of K-G-G-, LLC

申请人提交了10份2016年3月1日至6月23日期间所提供清洁服务的发票副本。该证据从表面上看与申请人于2016年7月“ 开始向客户提供清洁服务 ”的主张相矛盾。记录未具体指明零星、偶尔提供服务变为常规、系统性和持续性服务的特定时间点，但记录中没有任何内容支持申请人关于2016年7月基准的主张。

申请人主张，当其销售额明显低于预期时，公司将其重点从清洁高端住宅转向清洁和修复硬表面地板。在回应补件通知（RFE）时，申请人称：

由于申请人直到2016年7月才开始常规、系统性和持续地提供高档住宅清洁服务，并且更重要的是，由于其于2017年3月放弃了高档住宅清洁服务业务并开始了新的天然石材修复业务，因此在本申请提交时，其从事8 C.F.R. (1)(1)(ii)(H)所定义的“ 经营业务 ”的时间不足一年。如果申请人关闭 并开设一家新公司以从事石材修复业务，则可以说毫无疑问第二份新申请可以获得批准。 仅仅终止一项业务并在同一商业实体下开始另一项业务这一事实并非有意义的区别，因为这仅仅是形式重于实质。

问题并非如申请人所主张的仅仅是“ 形式重于实质 ”的问题。申请人推测“ 如果申请人关闭 并开设一家新公司 ”会产生何种结果，但申请人是 有限责任公司是其所有者或各所有者之外的独立法律实体，且代表潜在雇员提交申请的是该实体，而非其所有者。如果受益人设立了多个独立运营的独立实体，则每个实体本可以提交自己的新办公室申请，但本案并未发生这种情况。本程序的结果取决于实际发生的情况，而非本可能发生但并未发生的假设情形。

“ 经营业务 ”的定义一般指提供商品、服务或两者，而非具体指任何某一类型或类别的商品或服务；企业每次推出新产品或服务时并不重新开始“ 经营业务 ”。因此，所提供商品或服务的变化不会为新办公室申请的目的重置一年的“ 经营业务 ”计时。当申请人将重点转向地板修复时，该变化并未抹去公司先前从事住宅清洁服务的历史。按照申请人的逻辑，公司可以通过在不到一年后放弃每项活动并转向另一项活动，从而无限期地保持“ 新办公室 ”身份。

基于上述理由，申请人在2017年4月提交本申请时不符合新办公室的资格。

IV. 申请延期

审理主任未接受申请人要求依据新设办事处条款审理该申请的请求。相反，审理主任依据新设办事处申请延期有效性的要求审理了该申请，并认定该公司尚不能支持一个管理或行政职位。在上诉中，申请人未指出该认定中存在任何所谓的事实或法律错误。相反，上诉完全基于以下主张：“ 受益人控制之外的非常情况…… warrant approval of a second new office L-1A petition（ warrant 批准第二份新设办事处L-1A申请）。 ”隐含的（但未明说的）论点是，如果现在摆在我们面前的这份申请要符合新设办事处申请的条件，那么所述的拒绝理由将不适用，因为该理由仅涉及新设办事处申请的延期。

由于申请人未直接质疑拒绝的实际依据，我们认为申请人已放弃该问题。参见 Sepulveda v. U.S. Ally Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n. 2 (11th Cir. 2005)；另参见 Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（法院认定原告的请求已被放弃，因其未向行政上诉办公室提出上诉）。

鉴于申请人放弃了拒绝该申请的唯一依据，我们无需详细讨论该问题。为获得对实体问题的讨论，上诉必须具体指出 underlying decision（ underlying decision ）中的任何错误法律结论或事实陈述。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，我们同意审理主任认定的实质内容，并赞同这些认定足以构成拒绝该申请的理由。

为延长公司内部调任人员以管理或行政身份提交的新设办事处申请的有效性，申请人必须证明在提交申请时存在一个主要为管理或行政性质的职位；未来设立此类职位的计划不足以满足要求。

“ 管理能力 ”指在组织内的一种任职，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；监督和控制其他监督性、专业性或其他管理性雇员的工作，或管理该组织或该组织部门或分支机构内的一项 essential function（ essential function ）；在组织层级内的高级层面或就所管理的职能对人事行动或职能拥有权限；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。

为满足上述要求，寻求延期的新设办事处必须提交有关受益人职责和公司人员配置的信息。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)(C) 和 (D)。

“ 管理能力 ”的法定定义允许“ 人事管理者 ”和“ 职能管理者 ”两种类型。参见该法第101(a)(44)(A)条。人事管理者须

。

Matter of K-G-G-. LLC

主要监督和控制其他监督性、专业性或其他管理性雇员的工作。同上；8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(4)。

一份组织架构图显示，受益人监督一名主管，而该主管又对四名下属工人拥有权限。申请人承认所有这些工人均为承包商而非雇员。审理主任认定，申请人未能证明受益人是人事管理者，因为管理者的法定定义指的是对“ 其他监督性、专业性或其他管理性雇员 ”的监督和控制，而非对承包商的监督和控制。

“ 职能管理者 ”一词通常适用于受益人的管理能力并非源自监督或控制下属员工，而是源自主要管理组织内一项“ essential function（ essential function ） ”的情形。参见该法第101(a)(44)(A)(ii)条。如果申请人声称受益人将管理一项 essential function（ essential function ），则必须清楚描述在管理该 essential function（ essential function ）中将履行的职责。

职能管理者的职责可以包括监督承包商的工作，但审理主任认定申请人未能证明受益人是职能管理者。为回应补件通知而提交的职责清单表明，受益人“ 在组织的最高层工作 ”，“ 在日常自由裁量决策中拥有无限的自由度 ”，并“ 对所有人事决定拥有最终权限 ”。

申请人表示，受益人监督“ 运营、预算、会计和财务、采购、营销、专业服务和银行关系的综合管理 ”。申请人声称，受益人的一名下属监督工人、安排预约并采购用品，但申请人未能证明受益人将有关会计、营销和业务开发的运营和文书活动委托给下属的程度。

尽管申请人声称受益人在公司没有运营职责，但审理主任注意到受益人本人于2016年8月从 参加了“ 硬表面清洁课程 ”。一封2017年3月的客户来信似乎表明受益人本人前往工作现场并执行了一些清洁服务；该客户表示受益人“ 最近为我们完成了工作……他和他的同事很专业且高效。 ”

审理主任认定，申请人未能证明受益人在公司的职责主要为管理性质而非运营性质。因此，审理主任认定申请人未能证明受益人是职能管理者。审理主任还指出，缺乏证据（如工资记录）证明申请人在受益人此前处于L-1A身份期间实际雇用了受益人。

Matter of K-G-G-, LLC

基于上述缺陷和不一致之处，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明受益人将在延期申请下以管理能力受雇。

V. 结论

申请人未对拒绝该申请的实质依据提出异议，且未能证明该申请有资格延期。申请人未能证明其有资格获得第二年新设办事处身份，或甚至证明授予该利益是可能的。

命令：上诉被驳回：

引用为 Matter of K-G-G-, ID# 1661914 (AAO Nov. 23, 2018)