NOV272020_06D7101 · 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：12916393 日期：2020年11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

申请人自称为“ 餐厅、食品和饮料业务 ”，寻求根据 L-1A 跨国公司调派人员非移民分类，临时雇用受益人担任其新办公室1的首席运营官。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 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，临时从事管理或高管职位的工作。

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在国外受雇于管理或高管职位，也未能证明新办公室将在申请获批后一年内支持受益人担任管理或高管职位。此事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。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉，因为申请人未能证明其将在申请获批后一年内如其所称支持受益人担任管理或高管职位。由于所认定的否决理由对上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其余否决理由的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

一、法律框架

在涉及新办公室的申请中，为确立 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，连续一年以管理或高管身份雇用受益人。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(B)。此外，受益人必须寻求

1“ 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)。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不超过一年的时间内支持高管或管理职位。

临时进入美国，继续以管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。

此外，在新办公室申请中，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高管职位。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)。

二、以高管身份在美国就业

本讨论要处理的主要问题是，申请人是否证明其运营将在申请获批后一年内支持受益人担任高管职位。2

“ 高管身份 ”指在组织内担任的职务，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的自主权；并且仅接受组织高层高管、董事会或股东的一般监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

在新办公室申请中，我们审查申请人的业务和招聘计划，以及业务将充分增长以支持受益人担任预期高管身份的证据。申请人负有责任证明其将切实发展到在申请获批后一年内需要受益人主要履行高管职责的程度。因此，我们在分析拟议的管理或高管职位是否合理时，会考虑全部证据，依据的是申请人在一年期间内的预期人员配置水平和发展阶段。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)。

如果将人员配置水平用作确定个人是否将以管理或高管身份行事的因素，美国公民及移民服务局（USCIS）会考虑组织的合理需求，结合组织的总体目的和发展阶段。参见本法第 101(a)(44)(C) 条。

在申请表中，申请人声称有 11 名员工，并为此提供了资产购买协议，显示其于 2019 年 4 月购买了一家特许经营餐厅，并在提交申请时经营餐厅业务。申请还包括对受益人拟议职位的简要描述，该职位将要求受益人开发美国市场、作出人事决定、制定培训计划、网络和联系人，并管理公司的业绩、公共关系以及投资和会计实务。申请人未提供有关其预计组织层级或预计招聘计划的信息，未披露其在运营第一年寻求填补哪些职位。同样，申请人

2 申请人声称受益人将在其组织内担任“ 高管职位 ”，并未主张受益人将以管理身份受雇。

未解释其计划如何从运营的初始阶段推进到能够在申请获批后一年内支持受益人担任高管身份的阶段的。

在补件通知（RFE）中，审理主任要求申请人提供启动新办公室的业务计划，并包括其运营第一年每项拟议行动的时间表。审理主任还指示申请人提供描述其拟议人员配置和组织层级的组织架构图，并概述员工的工作职责。

作为回应，申请人提供了一份陈述，自称是一家投资公司，计划在美国投资“ 各种业务 ”。申请人称，除了之前购买的加盟餐厅外，它还签署了收购第二家加盟餐厅的协议，并且也在寻求收购一家室内装修公司。申请人指出其纳税申报表和财务报表，称这些文件“ 清楚地表明 ”申请人有财务能力支持受益人担任高管职位。申请人还称，受益人的“ 主要职责 ”将是“ 管理 ”这些投资，但未澄清其拟议职责，也未证明在申请获批后一年内，构成管理当前和未来投资的职责将主要是高管性质的。申请人也未提供所要求的业务计划、组织架构图或运营的预计人员配置，也未概述其在运营第一年将采取哪些行动以推进超越发展的初始阶段。

由于申请人未提供补件通知中要求的证据和信息，我们无法有意义地了解申请人的估计成本和人员配置预测，也无法了解一旦申请人超越新办公室运营阶段后，为使受益人免于主要履行非高管工作职责所需的人员配置安排。未能提交所要求的证据，妨碍了实质性调查线索的，应成为否决申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。我们进一步指出，“ 主要 ”履行生产产品或提供服务所需任务的雇员，不被视为“ 主要 ”受雇于管理或高管身份。参见，例如，本法第 101(a)(44)(B) 条（要求一人“ 主要 ”履行所列高管职责）；Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 604 (Comm'r 1988)。因此，申请人必须概述其计划，将其运营发展到受益人将主要专注于高管工作职责的程度，这一点至关重要。

在否决决定中，审理主任指出缺乏关于受益人工作职责的信息，强调申请人未区分受益人在新办公室运营阶段期间和之后将履行的工作职责。审理主任还指出，申请人未提供证据证明其公司结构和业务活动范围将充分发展，从而能够在申请获批后一年内支持受益人担任管理或高管职位。

在上诉中，申请人重申其作为投资公司经营的目标，并指出其迄今已投资的资金以及其预计将投入美国业务活动的“ 数百万美元 ”。申请人还重述了申请表中提供的职位描述，并主张其将在申请获批后一年内支持受益人担任高管职位。

作为初步事项，我们注意到申请人必须以相关、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)。申请人未经支持陈述的权重非常有限，通常不足以承担其举证责任。在此，申请人仅重述其原始主张，却未提供任何证据予以支持，从而使我们质疑其计划如何配备人员以确保其有能力在申请人运营第一年之后免除受益人主要从事非高管任务。

此外，当新企业设立并开始运营时，法规承认负责建立运营的指定经理或高管将从事各种通常不由高管或管理级别员工执行的活动，且通常无法履行全部管理职责。为在运营第一年符合L-1非移民分类资格，法规要求申请人披露拟议业务的性质和美国投资的规模，并证明拟议企业将在申请获批后一年内支持一个高管或管理职位。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)。该证据应表明一种现实预期，即企业将取得成功并在从发展阶段迈向全面运营时迅速扩张，届时将实际需要一名主要履行合格职责的经理或高管。

如上所述，申请人未在记录中补充关于其运营范围和人员配置需求的关键证据，以解释申请人将如何进入下一发展阶段，即受益人的主要重点将是通过确立组织目标和政策来指导组织管理。见法案第 101(a)(44)(B) 条。尽管申请人声称其将作为投资企业运营，但其未澄清受益人将履行哪些工作职责，或支持投资业务并在申请获批后一年内免除受益人主要从事非高管工作职责所需的人员配置构成。我们进一步注意到，申请人未描述受益人计划在运营第一年采取的行动，以解释申请人将如何在申请获批后一年内过渡出新办公室阶段。没有这些关键信息（其中大部分已在补证通知中要求提供），我们无法认定申请人有能力在允许的时间范围内以高管身份雇用受益人。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。

上述证据缺陷使我们无法衡量受益人的角色将如何以及何时从主要执行申请人运营任务转变为主要在投资企业范围内履行高管工作职责。因此，我们无法认定申请人将在申请获批后一年内以高管职位雇用受益人。

III. 海外雇用

最后，尽管申请人对先前发出的拒绝意向通知（NOID）作出了回应，但其未提供充分证据处理审理主任关于受益人海外雇用的不利认定。该NOID部分聚焦于2016年的一份非移民签证（NIV）

申请，其中受益人将其雇主列为[已隐去]，并声明其在该雇主处担任“ 财务总监 ”职位。审理主任认定该信息与申请人的主张不一致，即受益人一直受雇于申请人的关联公司[已隐去]担任“ 总经理 ”职位，且受益人与该海外关联公司的雇用期间自2010年11月至本申请提交之日一直“ 未中断 ”。

在回应NOID时，申请人声称受益人兼职为无关海外实体工作，且该雇用已于2016年6月结束，即在申请人须证明受益人在相关海外关联实体有一年雇用期的相关三年期开始之前。申请人称受益人于2016年6月10日在其与无关海外实体的雇用结束后立即开始全职受雇于申请人的海外关联公司，并声称受益人在“ 后续 ”2017年NIV申请中提供了“ 关于其与[已隐去]雇用终止的最新信息 ”。由于申请人未提供独立客观证据佐证受益人于2017年提交NIV申请且该申请包含关于受益人海外雇用的新信息之主张，关于其海外雇用的不一致之处尚未解决。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

尽管我们未基于有关受益人海外雇用的不利信息作出不利认定，但申请人可能需要在未来任何海外雇用问题对资格具有实质意义的申请中进一步处理所列差异。如前所述，上诉将基于以下认定被驳回：申请人未提供充分证据证明其有可能在本申请获批后一年内以高管身份雇用受益人。

命令：上诉被驳回。