SEP032020_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

案号：9329070 日期：2020年9月3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

申请人经营商业地产并分销石油和天然气设备及个人卫生用品，寻求根据针对公司内部调职人员的 L-1A 非移民分类，继续受益人的临时雇佣，担任其副总裁。移民和国籍法（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）将合格的外国雇员调往美国，以经理或高管身份临时工作。

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其将根据延期申请以高管身份雇佣受益人。我们简易驳回了申请人随后的上诉，认定申请人未具体指出任何错误的法律结论或事实陈述作为上诉依据。1

此事现以合并的重新开案动议和复议动议提交至我们面前。为支持其重新开案动议，申请人提交了补充证据，以支持其主张，即其及时提交了一份支持其上诉的书面论证意见，而我们在作出简易驳回决定之前未予考虑。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。见该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。我们将批准重新开案上诉的动议，以考虑申请人的上诉书面论证意见。2 然而，经重新审查（de novo review），申请人未能推翻否决申请的理由。因此，申请将继续被否决。

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，连续一年雇佣受益人担任经理或高管职务，或担任需要专业知识（specialized knowledge）的职位。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)。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。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

1 申请人在表格 I-290B（上诉或动议通知）上表示，其将在 2019 年 6 月提交上诉后的 30 天内向我们办公室提交书面论证意见和/或补充证据。在我们于 2019 年 11 月作出决定时，记录显示没有书面论证意见或补充证据被纳入记录。

2 动议中提交的证据足以证明申请人及时提交了一份支持其上诉的书面论证意见。由于我们批准了申请人重新开案上诉的动议，复议动议已无实际意义，将被驳回。

申请入境美国。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)。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。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

二、以高管身份在美国就业

需要处理的唯一问题是，申请人是否证明其将根据延期申请以高管身份雇佣受益人。申请人未主张她将以经理身份受雇。

“ 高管身份 ”是指在组织内的任职，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、董事会或股东的总体监督或指导。该法第 101(a)(44)(B) 条。

为符合作为高管的 L-1A 非移民签证分类资格，申请人必须证明受益人将履行该法第 101(a)(44)(B)(i)-(iv) 条法定定义中规定的高层职责。如果申请人证明所提供的职位满足法定定义中规定的所有要素，申请人必须证明受益人将主要从事高管职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通运营活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。

在确定特定受益人的职责是否将主要为高管职责时，我们考虑申请人对工作职责的描述、公司的组织结构、受益人下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行运营职责、业务的性质，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。

因此，我们将讨论有关受益人工作职责的证据，以及有关申请人业务性质及其人员配备水平的证据。

A. 工作职责

在提交申请时，申请人表示其意图继续雇佣受益人担任其副总裁。申请人指出，其“ 由多个不同的业务运营组成：国际石油和天然气设备销售；财产所有权和管理；以及环保通用清洁材料和个人卫生产品的生产和分销。 ”

申请人提供了受益人的职位描述，将其职责分为五个类别，并指明了每个类别所投入的大致时间百分比：

25% 运营政策和程序
20% 物流管理政策和程序
15% 财务和风险管理

20% 行政
20% 企业战略

申请人还提供了每个类别具体职责或目标的项目符号列表。该描述虽然冗长，但重复且主要侧重于受益人的权限级别，而未提供对其日常工作性质的深入了解。例如，申请人表示受益人将花费 25% 的时间建立与销售和营销、物流承运人/代理人监督和控制、采购、文件控制、记录保存、客户关系管理、商业设施管理和售后产品服务管理相关的“ 运营政策和程序 ”。申请人表示受益人是其国际组织中驻美国的资深雇员，我们不质疑她对公司政策的权限。然而，申请人不能通过提交对其政策制定权限的宽泛概述来履行其提供所履行职责详细描述的责任。具体细节显然是判断受益人职责主要属于高管性质还是经理性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规的问题。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)。

在说明受益人负责“ 运营政策和程序 ”将包括建立与物流相关的政策后，申请人表示她的另外 20% 时间将用于在国际供应链中制定“ 物流管理政策和程序 ”。申请人表示，这些政策和程序将涉及货运承运人选择、库存和采购管理、尼日利亚的产品交付物流管理和控制、最大化利用技术选择、减少文件问题、降低风险以及评估保险选择。然而，申请人没有物流工人，且据称受受益人管辖的申请人尼日利亚关联公司的雇员并非物流工人。记录未证明受益人对签约承运人的权限范围（如有）。总体而言，受益人在此类别中的任务定义不清，且再次侧重于她的权限级别，而非她在申请人业务背景下的典型工作职责。

我们注意到在评估受益人的“ 企业战略 ”职责时也存在类似的缺乏具体性。申请人表示受益人将花费 20% 的时间“ 制定和执行市场进入战略 ”、为公司发现额外的产品和市场、发现新的商业机会和制定收购战略，以及为海外机会“ 建立愿景 ”和“ 战略计划 ”。申请人在其支持信中表示，其打算在 2018 年 5 月提交申请后的三个月内通过收购一家“ 集体生活医疗保健设施 ”将业务扩展到美国医疗保健市场。然而，记录未反映该收购曾经发生，也没有任何其他与“ 企业战略 ”相关的受益人职责的例子。

总体而言，申请人未对受益人在日常工作中的活动提供充分的解释。复述受益人模糊的工作职责或宽泛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雇佣的真实性质。Fedin Bros., 724 F. Supp. at 1108, aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。

在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人，所提交的职位描述过于笼统和模糊，无法在公司业务活动的背景下确立她日常具体从事何种工作，且未附有证明其履行所述职责的支持性证据。审理主任要求申请人以“ 具体细节 ”进一步描述受益人的典型高管职责以及每项具体职责所占的时间百分比。审理主任还要求提供书面证据以证实所主张的工作职责。

在回应补件通知时，申请人坚持认为其已提供了“ 非常详尽且清晰的受益人高管职责细节 ”，并对审理主任关于该描述模糊或笼统的认定提出异议，指出“ 法规并不要求提交关于外籍人士先前及拟议雇佣的广泛证据 ”。申请人还强调，其在为受益人提交的先前L-1A申请中已提交了相同的职责描述。申请人未就审理主任要求提供更详细的受益人职位描述作出其他回应。

基于上述理由，我们同意审理主任的认定，即提交时提供的职位描述未按要求提供受益人将履行的服务的详细描述，此系8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(i)的要求。尽管申请人表示其曾向USCIS提交相同的职位描述以支持先前的申请，但审理人员的fact-finding权限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。3

该法规规定，申请人应提交审理主任在其自由裁量权范围内认为必要的额外证据。补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清是否已确立所寻求福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。此外，8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(viii)的法规规定，申请应附有“ 审理主任在其自由裁量权范围内认为必要的其他此类证据 ”。审理主任要求提供更详细的职位描述属于其自由裁量权范围。未能提交所要求的证据从而妨碍了实质性调查方向的，应构成拒绝申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

在上诉中，申请人主张USCIS“ 可以并且应当合理推定有人负责；有人是最终权威；有人必须授权合同、采购、物流、融资等 ”。申请人辩称，“ 显而易见，即使没有[审理主任]所要求的细枝末节，凭借受益人在具有此种活动水平的组织顶端的职位，她符合L-1目的的高管资格 ”。最后，申请人表示，“ 按照商业逻辑，一旦证据确立某组织具有足够的规模、业务量和运营历史，则显而易见，无需过度细节，该组织的高级高管显然行使了使该组织首先达到该水平所需的高管职责，并因此使该高管符合L-1身份资格。 ”

3 参见USCIS政策备忘录PM-602-0151，《关于在非移民身份延期申请审理中对先前资格认定给予遵从的指导的撤销》第3页（2017年10月23日），http://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。

然而，受益人将管理或指导某企业这一事实并不必然确立其符合该法第101(a)(44)(B)条含义内以高管身份作为公司内部调任人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求职位的职责“主要”为高管或管理性质。该法第101(a)(44)(A)和(B)条。尽管受益人可能对申请人的政策和目标行使自由裁量权，并在自由裁量决策方面拥有必要级别的权限，但仅凭职位描述不足以确立其实际职责将主要为高管性质。正如申请人所承认的，我们还必须考虑业务的性质、其结构和人员配置水平，以确定公司能否支持受益人以高管身份履职。

B. 人员配置和组织结构

申请人表示，其“目前以六名美国雇员的人力资源运营，另有在尼日利亚[申请人的关联公司]运营的额外劳动力，以及处理公司法律、税务和会计需求的独立承包商。”

申请人提交了一份组织结构图，描绘了以下美国本土员工：

董事会及董事长
I 副总裁[受益人]

会计（外包） 执行助理 总经理 法务（外包）
I
副总经理兼销售经理
I
设施经理 市场研究分析师/在线销售
I I
维护/维修 销售
（外包） （外包给Amazon.com）

该图表显示有四名员工在美国在受益人之下工作。此外，图表显示副总经理直接监督一名驻尼日利亚的国家经理，该国家经理监督：(1)一个“石油和天然气设备团队”，包括三名销售工程师和两名维护工程师；以及(2)一个“清洁和卫生用品销售团队”，由一名营销/商务经理领导，该经理监督一名助理营销经理、三名营销主管和一名配送和物流员工。

在回应补件通知时提交的更新图表包括新员工——一名向副总经理汇报的销售和营销经理、一名向市场研究分析师汇报的销售和营销助理，以及第二名向销售和营销经理汇报的销售和营销助理。

申请人必须确立从提交时起并持续至审理期间已满足移民福利的所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，

我们不会考虑截至2018年5月不在申请人工资单上的较近期雇员。申请人2018年的IRS W-2表格、工资和税务报表以及季度工资报告表明，申请人在提交时雇用了受益人、总经理、副总经理/销售经理、设施经理、市场研究分析师和执行助理。4

申请人表示，其图表上标明的11名驻尼日利亚员工在其外国关联公司的工资单上，但未表明其是否就他们的工资向关联公司支付补偿，或以其他方式支持其关于他们在受益人监督下工作并为请愿的美国公司提供服务的声称。虽然申请人证明其向尼日利亚的关联公司运营供应两条产品线，但未提供足够证据以确立其最终通过海外员工管理这些产品的整个尼日利亚营销、销售、分销和技术支持运营，如其所声称。

申请人还在提交时为其员工提供了简要的职位描述。其表示，受益人的直接下属总经理监督所有下级员工：实施运营政策、物流和管理计划，并与外国实体的部门经理联络。申请人表示，副总经理监督销售职能，“指导石油和天然气行业产品以及卫生产品的采购”并履行总经理指派的其他职责。然而，申请人未表明其雇用任何采购或物流员工来履行公司获取和协调这些产品出口的主要职能。申请人表示，设施经理负责其商业地产，包括举办活动的宴会厅，但记录反映设施经理没有下属员工，且2018年未持续工作，因为她有数月不在申请人的工资单上。

在补件通知中，审理主任告知申请人，为下属员工提供的职位描述过于笼统，无法确立其典型职责的性质，且未附有足够证据证明下属实际履行所分配的广泛职能。审理主任举例指出，缺乏证据显示谁支持设施经理，并告知申请人其未充分记录或解释外国员工如何被分配以主要支持其美国业务活动。

作为回应，申请人提交了与申请时提供的相同的简要职位描述。申请人还提交了流程图，描述了处理从海外收到的采购订单的13步和14步流程；然而，所描述的流程涉及三名员工（一名销售和营销经理以及两名销售和营销助理），其职位在申请时并不存在。两份流程图均未提及副总经理职位所履行的任何职责。

在拒绝通知中，审理主任认定申请人未能证明其如何能够支持公司组织架构图中所描述的管理结构，并进一步认定证据未能充分阐明或记录外籍员工如何属于受益人的管理和控制范围之内。

4 记录显示，设施经理在2018年断断续续地工作。该员工在2018年第一季度赚取2700美元，第二季度8100美元，第三季度0美元，第四季度5000美元。

在上诉中，申请人强调其在其高管领导下工作的“ 4名专业人士的小型核心员工 ”是足够的，并指出“ 移民局的工作不是确定管理结构的有效性，甚至不是确定他们在这个小型实体中是如何构建的。 ”申请人还澄清，组织架构图上所列的外籍员工主要向外国的关联公司提供服务，但指出，在他们履行支持美国公司的职责范围内，他们是在受益人的“ 行政监督 ”下进行的。申请人认为，审理主任仅基于公司规模而不考虑组织的合理需求，未按照该法第101(a)(44)(C)条的要求考虑组织的整体目的和发展阶段，从而不适当地拒绝了申请。

在考虑申请人的人员配置和组织的相对需求时，我们必须考虑申请人业务活动的性质。申请人表示，其主要活动包括购买石油和天然气设备并出口至其尼日利亚关联公司，以及购买和出口由加利福尼亚州一家承包商制造、然后由外国关联公司营销和销售的洗手液和卫生产品。它还拥有一处多用途商业地产，包括一座教堂、一处住宅和一间可供出租举办活动的宴会厅。

申请人强调其总收入（2017年为901,526美元）及其多方面业务的复杂性，以支持其关于对高管有合理需求的主张。然而，我们注意到，提交的2017年和2018年银行对账单表明，该公司参与的采购和销售交易数量有限。例如，在2018年，尽管申请人声称积极从事至少三条不同的业务线，但在一年中有六个月其每月存款从0美元到不足7000美元不等。在该年度，申请人收到了一笔来自其尼日利亚关联公司子公司的435,000美元电汇，附注为“ 投资的部分付款 ”，银行对账单仅反映出另外一笔大额存款。

此外，尽管申请人强调其业务的复杂性并表示履行每份采购订单需要大量研究，但记录显示申请人在开展活动时与之合作的各方数量有限。证据表明，它从德克萨斯州一家供应商处购买二手石油和天然气炼油设备，并将其运送给由其外国关联公司拥有的一家尼日利亚公司。它从同一制造商处购买其所有卫生产品，并将其运送给其外国关联公司，后者再将其销售给尼日利亚客户。业务概览还表明，申请人向尼日利亚市场供应加油机；然而，这些产品由关联公司的工程师设计，并由一家中国制造商按照其规格制造。申请人将这家中国制造商称为其“ 合作伙伴 ”，但未记录这一关系或提供其在供应这些产品中所起作用的证据。

申请人记录了其对一间宴会厅和一座相邻教堂的所有权，似乎获得了一些租金收入，但申请人未显示其除被动拥有房产和收取租金之外的业务活动范围。其运营的这一部分由一名设施经理配备人员，该经理似乎仅断断续续地工作，目前仍不清楚谁执行经营宴会厅所涉及的运营任务，或需要多少人（员工或承包商）以及以何种频率来执行这些任务。尽管申请人表示其依赖承包商进行该物业的屋顶维修、安全系统和电梯维护，但未说明宴会设施如何仅靠一名断断续续的员工运营。

总体而言，除商业地产和声称在Amazon.com上销售卫生产品外，记录显示该组织的实质性业务活动发生在尼日利亚，而作为申请人的美国实体仅作为采购实体和供应商发挥外围作用。申请人表示其以行政身份雇用受益人，此外还有一名总经理、一名副总经理、一名设施经理、一名市场研究分析师和一名行政助理，但未声称拥有任何主要职责与采购或协调物流和出口活动相关的员工，而这些正是美国公司的主要活动。审理主任合理地质疑申请人在一家六人公司中雇用三名经理和一名高管，并要求提供关于申请时谁在执行公司运营和行政任务的更详细信息。如上所述，申请人未充分回应这一要求。

申请人坚持认为，无论受益人的下属是否为真正的经理，员工配置足以支持一个高管职位，因为申请人还依赖承包商和海外工人。同时，尽管申请人关于受益人行政权力的某些关键主张建立在其所声称的对尼日利亚工人的权力之上，但申请人在上诉中承认，这些工人主要专注于为申请人的海外关联公司提供服务。

“ 行政身份 ”一词的法定定义侧重于个人的较高职位。根据该法，受益人必须有能力“ 指导管理 ”并“ 制定 ”一个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 ”一个组织或该组织重要组成部分或职能的“ 管理 ”，申请人必须表明该组织、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的目标和政策，而非此类日常运营。个人不会仅仅因为拥有高管头衔或因为其作为所有者或唯一管理员工“ 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。

申请人一直表示受益人是美国公司的高级员工，并有权制定其目标和政策。然而，申请人未详细描述其行政职责，且全部证据未能证明该公司基于其人员配置、结构及其业务活动的性质和范围，能够支持她担任主要具有行政性质的职位。

III. 结论

申请人未能证明其将在美国以行政身份雇用受益人。因此，尽管我们已重新开案以考虑上诉书面论证意见，申请仍将被拒绝。

命令：重新开案动议部分获准，部分驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。