SEP082020_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：10344721 日期：2020年9月8日

对佛蒙特服务中心决定的申诉

表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家服装制造商和零售商，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民分类，临时雇用受益人在美国担任其首席运营官（COO）。《移民与国籍法》（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

佛蒙特服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明受益人将在美国受雇于管理或高管职位。在上诉中，申请人主张其已提供充分证据证明受益人将在美国主要以高管身份行事。

在本程序中，申请人负有证明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“担任管理、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，以管理或高管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。申请人还必须证明受益人先前的教育、培训和就业经历使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

二、美国高管身份就业

我们将处理的唯一问题是申请人是否证明受益人将在美国受雇于管理或高管职位。申请人不主张受益人将受雇于管理职位。因此，我们将分析限于受益人是否将受雇于高管职位。

“ 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。

在审查特定受益人的高管身份时，我们将审查申请人对工作职责的描述。申请人对工作职责的描述必须清楚地描述受益人将履行的职责，并表明此类职责是否属于高管身份。参见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

A. 职责

为符合L-1A非移民签证高管分类的资格，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。如果记录未能证明所提供的职位满足所有四项要素，我们无法认定其为合格的高管职位。

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。参见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，以及任何有助于理解受益人在企业中的实际职责和角色的其他因素。

申请人称其成立于2013年，从事 “ 销售高品质和时尚的服装，包括T恤、衬衫、夹克、外套、连衣裙和配饰 ”。申请人表示其在佛罗里达州经营一家零售服装店，并计划 “ 通过增加业务运营和扩大实体存在，进一步发展其在美国的业务活动 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了受益人作为其COO的以下职责：

1. 与[申请人]的CEO合作，致力于美国公司的长期发展和扩张——35%的时间用于此任务：
■ 与CEO会面，确立公司的长期和短期目标，
■ 审查其下属准备的关于现有和预计销售额、所需库存/设备和人员、供应物流和营销支出的报告，
■ 监督公司在佛罗里达州[已隐去]门店的设立，
■ 监督扩张，来年在佛罗里达州开设2-3家新店和一个仓库，

■ 实施5年商业模式，以确立全面的财务和生产目标，以及
■ 仅向CEO报告关键问题或决策。

2. 提供公司日常运营的总体指导，以确保美国零售业务渠道的运营和财务绩效及发展——25%的时间用于此任务：
■ 监督零售运营的有效性，并决定是否必须采取及时纠正措施，
■ 监督定期市场分析项目的开展，以推动成本节约和供应商改进，
■ 监督客户关系的开发和维护，以确保增长，
■ 与供应商会面，确保生产符合公司标准，以及
■ 与承包商和供应商谈判最佳价格和付款条件。

3. 设计和实施公司的业务运营结构——15%的时间分配给此职责：
■ 制定运营预算及财务报告，然后采取行动在财政计划范围内运营，
■ 指导业务计划和营销策略的制定，
■ 制定门店政策和指导方针，概述所有门店全体员工应遵循的一般做法，
■ 与设计和生产团队合作，确立商品策略并定期调整以推动销售，
■ 制定严格的生产/营销时间表，包括产品发布和到货，
■ 制定并向下属传达处理制造问题和问责的规程，以及
■ 规划和制定库存策略。

4. 指导和监督其直接下属的工作——15%的时间用于此任务：
■ 与下属/未来雇员会面，讨论问题和建议，以制定和实施强有力的零售策略，
■ 经常与经理沟通，评估其运营效率，
■ 积极倾听经理的需求，以确保每个人都得到适当培训，提供卓越的客户服务，以及
■ 每两周审查其下属/未来雇员的绩效，以确保他们符合公司的目标和目的，并遵守内部指导方针和程序。

5. 监督来年12名新员工的招聘流程——9%的时间分配给此职责：
面试各部门负责人的潜在候选人，批准雇用/解雇，并批准晋升/奖金。

6. 管理促销活动并组织特别活动——1%的时间用于此任务：
分析销售数据并提出促销和活动建议，组织活动，并监督经理和员工开展促销活动。

申请人提交的支持性文件表明，受益人更有可能主要从事不合格的运营层面职责，而非高管层面的任务。例如，申请人提交了一份日期为2018年8月的广告合同，其中列明受益人为在当地出版物上订购广告的联系人。1 此外，申请人提供了2018年的销售收据，其中一份日期晚至2018年9月，销售价值约511美元的服装，列明受益人为销售代表。同样，申请人提交了几份2018年3月至10月期间包含受益人姓名的运输发票，反映货物从加拿大运往美国。

此外，在提供的一份宣誓书中，受益人讨论了她将从事的业务的各个运营方面，例如订购商品、指导员工销售鞋子而非服装，以及在店中协助售货员。同样，尽管我们认可申请人提交了其零售服装店所称的政策，但这些文件反映出受益人参与了该业务的所有日常运营，例如服装如何悬挂、摆放、折叠和贴标，以及其他不符合资格职能。尽管有这些大量证据反映出受益人明显参与日常不符合资格的职责，申请人却可疑地声称其职责“ 将完全是行政性质 ”。

受益人是否为行政雇员取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责“ 主要 ”为行政性质。参见该法第101(a)(44)(B)条。在此，申请人未充分记录受益人的职责中行政职能占多大比例、不符合资格职能占多大比例。申请人列举受益人的职责包括行政任务以及行政或运营任务，但未量化她花在这些不同职责上的时间。因此，我们无法确定在获批申请下受益人是否将主要履行行政人员的职责。参见IKEA US, Inc. v. U.S. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

与受益人参与其美国服装店明显不符合资格的运营方面的大量证据形成对比的是，申请人提供的细节很少，支持性证据也很少，以支持她很可能将主要从事行政级别任务。事实上，申请人的陈述留下了重大不确定性，即截至申请提交之日，该企业是否已充分发展，使受益人能够主要专注于与其目标和政策相关的符合资格的行政级别任务。例如，申请人在回应RFE时表示，它是一个“ 尚未有机会充分成长的家族企业 ”，指出其“ 处于发展的早期阶段 ”，受益人将努力“ 纠正这一情况 ”。此外，受益人的职责表明，她将负责在佛罗里达州建立其唯一门店，并将努力在美国再建立两到三家门店以及一个仓库。然而，申请人几乎没有提供关于这一扩张

1 该申请于2018年12月14日提交。

将如何完成的细节，也没有说明截至申请提交之日受益人将如何从执行这一扩张的明显不符合资格的运营方面中解脱出来。它也没有充分描述受益人所声称的行政级别任务，例如她将实施的商业模式或计划、她将参与的关键问题或决策、她将与之谈判的供应商，或她将实施的营销策略。

再次，受益人是否为行政雇员取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责“ 主要 ”为行政性质。参见该法第101(a)(44)(B)条。具体细节显然是判断受益人职责是否主要属于行政性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规条文的问题。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)。总之，受益人的职责和其他支持性证据表明，截至申请提交之日，她很可能将主要从事其零售服装店不符合资格的运营方面。我们指出，申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交之时起并持续至审理期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

尽管受益人在组织中担任高级职位，但她们将管理或指导企业这一事实并不必然确立其符合该法第101(a)(44)(B)条含义内以行政身份作为公司内部调任人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求某一职位的职责“ 主要 ”属于行政性质。同上。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；然而，仅凭职位描述不足以证明其实际职责将主要属于行政性质。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作判断个人是否以行政身份行事的因素，我们会考虑组织的合理需求，并结合组织的总体目的和发展阶段。参见该法第101(a)(44)(C)条。

如前所述，申请人声称受益人将在美国以行政身份行事。“ 行政身份 ”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级中的较高职位，包括组织的主要组成部分或职能，以及该人指导组织的权限。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力“ 指导管理层 ”并“ 确立该组织的目标和政策 ”。该定义的内在要求是，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作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”企业而在该法下被视为行政人员。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，并且仅接受“ 来自组织更高级别行政人员、董事会或股东的总体监督或指导 ”。同上。

申请人随申请提交了一份组织架构图，反映受益人将监督一名“ 代理 ”财务经理和一名负责人力资源并监督一名“ 美国会计师 ”的人员。此外，组织架构图表明受益人将监督一名经理，该经理监督一名助理经理。图表还显示，助理经理将监督一名季节性售货员。

申请人提交的证据表明，截至申请提交之日，其发展程度不足以支持受益人在复杂组织层级中担任行政人员。如前所述，申请人表示其业务截至申请提交之日尚未充分发展，强调其仍处于“ 发展的早期阶段 ”，受益人正被派往美国“ 纠正这一情况 ”。它还表明，受益人将负责建立其唯一零售门店并聘用其经理。申请人进一步表示，截至申请提交之日，其仅雇用两名个人，即所称的经理和助理经理，而最接近申请提交之日的州雇主季度工资文件（2018年第四季度）佐证了这一点。有限的人员配置也反映在申请人的内部工资文件中，该文件表明所称经理为全职雇用（2018年12月14日至28日每周80小时），而所称助理经理在同一期间仅工作65.5小时。

此外，申请人提供了若干发票，表明所称经理在2018年全年还作为销售代表在店面上完成服装销售。因此，可以合理推断，在申请提交时，经理和助理经理并非如所称以监督身份行事，而是在运营申请人的唯一零售服装店。鉴于其他书面证据也反映受益人正在为申请人完成服装销售并履行各种其他不符合资格的运营任务，她很可能被聘为这两名售货员的一线主管，而非主要履行与目标和政策相关的更高级别任务的行政人员。事实上，这进一步反映在申请人主张由受益人起草的拟议门店政策中，因为这些政策涉及服装业务的所有日常运营方面，例如关于服装和鞋子如何摆放、折叠和贴标的指示。

相比之下，申请人预计将在第一年建立两到三家额外零售门店和一个仓库，并再雇用12名员工。然而，尚不清楚截至申请提交之日，其如何拥有足够的人员配置来支持受益人在复杂组织层级中主要关注组织的广泛目标和政策而非日常运营。确实，如我们所讨论的，申请人几乎没有提供截至申请提交之日受益人拟议行政级别任务的细节；例如，她将如何扩张其门店并再雇用12名个人。

基于上述理由，申请人未能证明受益人将在美国以行政身份行事。

裁定：上诉被驳回。