SEP132021_02D7101 · L-1A · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案卷编号：18407286 日期：2021年9月13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"非营利组织"，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发展总监。移民与国籍法（本法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

加利福尼亚服务中心审理主任基于多项理由驳回了该申请，认定申请人未能证明：1）其与受益人的外国雇主之间存在合格关系；2）受益人在国外受雇担任管理或行政职务；以及 3）受益人将在美国受雇担任管理或行政职务。

在上诉中，申请人主张审理主任未充分引用适用法律以说明为何其与该外国实体作为非营利实体不具有合格关系，并进一步主张二者共享共同控制权。此外，申请人称审理主任关于受益人未在国外以管理或行政身份行事、且其不会在美国以相同身份行事的认定是"主观的"且未得到充分解释。

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受益人将在美国受雇担任管理或行政职务。由于所认定的驳回依据对上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其是否与受益人的外国雇主具有合格关系、或受益人是否在国外受雇担任管理或行政职务的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和行政机关无须对作出决定所不需要的问题作出认定"）；另见 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

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、行政或涉及专业知识"的职务。本法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以管理或行政身份为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、培训和就业使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

知识，"在受益人申请入境美国之前的三年内连续一年。本法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以管理或行政身份为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、培训和就业使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

二、在美国以管理身份受雇

需要处理的唯一问题是申请人是否证明受益人将在美国受雇担任管理职务。申请人在上诉中并未主张受益人将受雇担任行政职务。因此，我们将分析限于受益人是否将受雇担任管理职务。

"管理能力"是指在组织内的任职，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、专业或管理雇员的工作，或管理组织内或组织部门或分支机构内的一项基本职能；在组织层级中处于高级别，或对所管理的职能具有人事行动或职能的权限；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。本法第 101(a)(44)(A) 条。

在审查特定受益人的管理能力时，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管理性质。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

A. 职责

要符合 L-1A 非移民签证分类中经理的资格，申请人必须证明受益人将履行本法第 101(a)(44)(A)(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管理职位。

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管理工作，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管理性质时，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。

申请人称其是一家非营利实体，致力于支持"在委内瑞拉的[已隐去]提供医疗服务"，并"致力于资助医学研究和促进医疗基础设施的发展"。申请人表示，受益人的外国雇主多年来在委内瑞拉以类似方式运营，支持[已隐去]。申请人解释其宗旨是"通过在美国的筹款活动为[已隐去]提供财务支持"，并指出其计划扩大在[已隐去]地区的筹款活动，因为"[外国雇主]捐赠者基础的重要部分已迁往国外"。为支持该申请，申请人提交了受益人作为其拟任发展总监的以下职责：

- 提供筹款战略的愿景、目标和实施；
- 实施筹款工作，包括筹款活动的策划和执行；
- 与董事会举行会议，审查战略目标和举措；
- 管理任何筹款支持人员的招聘、雇用和提供适当培训；
- 与董事会一起在战略规划委员会任职；
- 管理捐赠者关系，并与捐赠者密切合作以确保遗产捐赠；
- 监督和管理筹款预算，以确保所有活动具有成本效益并取得成功；以及
- 对筹款目标和政策的规划、制定和实施拥有权限，以最大化捐赠。

在为支持该申请而提供的另一份职责描述中，申请人表示受益人将负责"寻找和培养新潜在对象"、"处理 VIP 捐赠者"、"组织直接营销活动"、"管理社交媒体"以及"组织和执行筹款活动"，包括"慈善体育锦标赛、晚宴、[和]晚宴"。

后来，在回应审理主任要求补充证据（RFE）——该要求提供与受益人拟议美国职责相关的更多细节——时，申请人提供了以下职责描述：

- 设计年度筹款战略计划——20%；
- 开展筹款活动和事件——40%
- 制定有效策略以最大化捐款并培养新捐赠者——30%
- 管理预算并就资金使用提供建议——10%

此外，申请人列出了受益人在其美国角色中的部分以下任务：

- 设计战略年度计划并为此管理团队，以及为执行和活动后项目分析管理团队，
- 负责活动期间资金的正确执行，并管理/进行活动前、活动中和活动后所需的通话，
- 对基金会的所有运营方面负责，
- 致力于培养捐赠者并与其他组织建立长期关系，为经常性活动和事件寻找潜在赞助商，以及
- 有权在与董事会讨论的既定指导方针范围内作出决定。

受益人的职责描述不足以证明她在美国受雇期间将主要把时间投入符合资格的管理层任务。事实上，受益人陈述的若干职责表明她直接参与不符合资格的运营事务，例如“ 与捐赠人密切合作以确保遗产捐赠 ”以及“ 确保所有[着重号为原文所加]活动具有成本效益并取得成功 ”。同样，申请人表示受益人将从事“ 寻找和培养新的潜在对象 ”、“ 处理VIP捐赠人 ”、“ 组织直接营销活动 ”、“ 管理社交媒体 ”，以及组织和执行“ 慈善体育赛事、晚宴、[及]晚宴 ”。申请人还解释称，受益人将负责“ 活动期间资金的使用 ”、“ 管理/拨打活动前、活动中和活动后所需的电话 ”，以及“ 对基金会的所有[着重号为原文所加]运营事务负责 ”。总之，这些任务反映出受益人主要从事与提供服务直接相关的不符合资格的运营职责。

申请人明显缺乏雇员和下属，这加剧了受益人拟议职责的不确定性。申请人未提交美国组织架构图，未主张除受益人外其拥有任何雇员，也未提供任何支持性证据表明截至申请提交之日她将拥有任何下属。例如，申请人最近的2019年IRS Form 990-EZ（免税组织所得税简表申报表）显示，在申请提交之日的前一年，其收到的捐赠略低于58,000美元，该年发生的费用仅约6,000美元。1 这留下了重大问题：受益人将监督哪些“ 筹款支持人员 ”或“ 团队 ”，以及她将把上述明显不符合资格的任务委托给谁。例如，不清楚谁将负责收取捐赠、组织活动、招揽捐赠人、向供应商付款、执行公司会计以及其他合理可预见的运营任务。

申请人的主张和支持性证据反映出运营非常有限，并表明在美国确立其地位将是受益人的唯一责任。同样，鉴于这些有限的运营，不清楚除受益人之外，截至申请提交之日谁将执行在美国充分建立其筹款活动的非符合资格方面。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)。

受益人是否为管理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 ”为管理性质。参见该法第101(a)(44)(A)条。在此，申请人未能可信地记录受益人的职责中多大比例为管理职能、多大比例为不符合资格。申请人列出了受益人的职责并提交了支持性文件，表明她大量履行建立其运营所需的行政和运营任务，但未充分量化她花在这些不符合资格职责上的时间与管理任务相比的比例。因此，我们无法确定受益人是否将主要履行管理者的职责。参见IKEA US, Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

1 申请于2020年2月提交。

相比之下，申请人提供的细节很少，不足以证实截至申请提交之日受益人拟议的管理职责。例如，对于受益人将制定的“ 战略计划 ”、她将实施的“ 最大化捐赠的有效策略 ”、她将管理的预算、她将实施董事会制定的指导方针，或她将培养的与“ 其他组织 ”的长期关系，几乎没有细节。尽管我们不期望申请人阐明并记录受益人履行的每一项管理任务，但合理期望其提供足够的细节和文件以佐证她可能履行符合资格的管理职责。

即使受益人在组织内拥有管理头衔的职位，他将管理或指导部分业务这一事实并不必然确立其符合该法第101(a)(44)(A)条含义内以管理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在性质上“ 主要 ”为管理性质。同上。受益人可能对申请人部分日常运营行使自由裁量权，并在自由裁量决策方面拥有某种必要程度的权限；然而，仅凭职位描述不足以确立她的实际职责在性质上主要将为管理性质。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作确定个人是否以管理身份行事的一个因素，我们会在考虑组织总体目的和发展阶段的情况下，顾及组织的合理需要。参见该法第101(a)(44)(C)条。

如前所述，申请人在上诉中主张受益人将以管理身份受雇。“ 管理身份 ”的法定定义允许“ 人事管理者 ”和“ 职能管理者 ”。参见该法第101(a)(44)(A)条。人事管理者须主要监督和控制其他监督、专业或管理雇员的工作。与“ 管理者 ”一词的通常理解相反，法规明确规定“ 一线主管不因仅凭其监督职责而被视为以管理身份行事，除非所监督的雇员为专业人员。 ”同上。如果受益人直接监督其他雇员，受益人还必须有权雇用和解雇这些雇员，或建议采取这些行动，并采取其他人事行动。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(3)。

如前所述，申请人未提交美国组织架构图、任何所称受益人的下属的职责，或任何其他主张或文件表明截至申请提交之日其拥有任何雇员。事实上，Form I-129（非移民工人申请表）第5部分第14项反映其拥有“ 0 ”名雇员。鉴于此，申请人未明确主张或通过支持性证据证明截至申请提交之日受益人将作为人事管理者受雇，监督下属的监督、专业或管理雇员。

因此，唯一剩余的考虑是受益人是否将作为职能管理者受雇。申请人在上诉中含糊地主张审理主任“ 使用了错误的法律

标准，忽略或拒绝了[受益人通过]管理某一职能取得的资格。 ”“ 职能管理者 ” 一词通常适用于受益人未监督或控制下属员工的工作，而是主要负责管理组织内某一 “ 基本职能 ” 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某一基本职能，则必须清楚描述管理该基本职能将履行的职责。此外，申请人必须证明 “ (1) 该职能是一项明确界定的活动；(2) 该职能是 ‘ 基本的 ’，即组织的核心；(3) 受益人将主要管理而非履行该职能；(4) 受益人将在组织层级内或就所管理职能而言处于高级别；(5) 受益人将对职能的日常运营行使自由裁量权。 ” Matter of G- Inc., Adopted Decision 2017-05 (AAO Nov. 8, 2017)。

申请人未充分证明受益人将符合职能管理者的资格。在上诉中，申请人仅援引美国劳工部（DOL）的《职业展望手册》（Handbook）及其对 “ 公共关系和筹款经理 ” 的描述。在援引这一定义时，申请人称受益人的职位 “ 按定义 ” 即为管理性质。然而，按照这一推理，申请人的举证责任将仅基于其被指定的头衔和对DOL颁布的通用定义的援引。申请人未阐明受益人将管理的具体职能，也未说明其为何是基本的。其仅笼统地表示受益人将是公司的执行主任，监督其整个美国运营的建立。

此外，申请人未能适当证明受益人将如何主要以管理某项职能为主，即使该职能已被明确界定，而非执行该职能。正如本决定中所讨论的，申请人提供了受益人的职责描述，表明其广泛参与为在美国建立申请人的筹款活动所必需的不符合资格的经营性活动。申请人未充分阐明或记录受益人将如何主要被免除这些不符合资格的职责，并且如前所述，申请人似乎没有员工来免除其这些任务。因此，申请人未能证明受益人将被聘为职能管理者。

基于上述理由，申请人未能证明受益人将在美国以管理身份受雇。

裁定：上诉被驳回。