SEP242019_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 B-L-I-INC. 案 日期：2019年9月24日

关于行政上诉办公室决定的动议

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人是一家DNA和临床实验室检测服务企业，寻求根据L-1A非移民身份（ intracompany transferee，公司内部调派人员）继续受益人的临时工作，担任其总裁兼首席执行官。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临时调派至美国从事管理或行政职务。

加州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在延期申请下以管理或行政职务雇用受益人。我们驳回了申请人随后的上诉，现本事项以合并的重新开案动议和复议动议的形式提交至本办公室。

在动议中，申请人提交了关于其2018年和2019年人员配置水平以及受益人拟议工作职责的额外证据。申请人主张，我们在驳回上诉时对公司的员工配置作出了不当推断，并引用了不相关的判例法。申请人进一步主张，我们先前的决定错误地依据了“ 管理能力 ”的定义而非“ 行政能力 ”的定义。

经审查，我们将驳回重新开案动议和复议动议。

一、动议要求

重新开案动议必须陈述新的事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须陈述复议的理由，并有任何相关先例决定的支持，以证明该决定是基于对法律或服务局政策的不正确适用。复议动议在提交时还必须证明，根据初始决定时的记录证据，先前的决定是不正确的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)的规定将我们重新开案或复议的权力限制在申请人已证明该行动具有“ 正当理由 ”的情形。因此，为获得重新开案或复议的资格，申请人不仅必须满足正式提交要求（例如提交

关于 B-L-1- Inc. 案

一份正确填写的I-290B表格（上诉或动议通知）并附正确费用），还必须证明批准该动议的正当理由。我们不能批准不符合适用要求的动议。参见8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

二、分析

本事项的争议在于，申请人是否提交了足以推翻我们先前决定的新事实，或提出了法律论据证明我们驳回上诉的决定是基于对法律或美国公民及移民服务局（USCIS）政策在本案事实上的不正确适用。申请人必须证明，从提交申请之时（本案为2018年5月）起并持续至裁决期间，该移民福利的所有资格要求均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

虽然申请人提供了新证据和一份引用判例法支持其动议的法律书面论证意见，但并未证明我们对所呈事实不正确适用了法律和政策。因此，申请人未证明重新开案或复议的正当理由。

A. 先前的AAO决定

在驳回上诉时，我们首先处理了受益人的工作职责问题，指出申请人未提供足够的职位描述或支持性证据，以表明受益人将在申请人特许临床实验室检测业务的背景下，主要将其时间分配于管理或行政层面的任务。例如，我们指出，初始描述表明受益人将与客户进行谈判，但申请人向个人客户提供实验室检测服务，且不清楚这些“ 谈判 ”将涉及什么内容。申请人还称受益人将监督“ 销售、采购和财务运营 ”，但并未声称拥有销售或采购人员；而财务“ 部门 ”似乎仅限于一家外部会计师事务所，申请人向其支付极少的费用。申请人在回应审理主任发出的补件通知（RFE）时提交了一份不同但仍宽泛的受益人职责细分。我们认定其普遍缺乏细节，并指出申请人在上诉时未进一步说明受益人的工作职责。

我们还处理了业务性质和公司员工配置问题，指出申请人在2018年5月提交申请时组织架构图中提供的信息未得到随附工资证据的支持，且实验室主任（受益人的直接下属）截至2018年6月已不再在公司工资单上。我们承认申请人在回应RFE时提交了更新的组织架构图，但指出其中包含未在提交的工资记录中列名的人员以及似乎已于当年早些时候离开公司的人员。最后，我们承认申请人声称其已提交“ 大量 ”工资证据支持申请，但认定记录中未对工资证据与提交的组织架构图之间的差异提供充分解释。

关于 B-L-1- Inc. 案

接下来，我们审议了证据是否支持受益人将基于其对管理、监督或专业雇员的监督而被雇为人事经理的认定。参见本法第101(a)(44)(A)条。1 我们还审议了申请人是否充分支持其替代主张，即受益人将以本法第101(a)(44)(B)条所定义的行政能力受雇。我们认定，提交的职责描述过于模糊，无法证明受益人将主要关注公司的广泛政策和目标，且整体证据未能证明申请人的员工将如何使受益人从业务的日常运营的重大参与中解脱出来。具体而言，我们承认申请人声称其“ 在迄今三年中每季度持续且连续雇用八（8）至十一（11）名医疗助理和采血员 ”，且他们根据不同地点的患者需求以可变时间表工作。然而，我们认定这些声称的人员配置水平未得到记录的支持，且申请人在提交申请时实际雇用了三名采血员（其中两人兼职）且没有医疗助理。

我们还认定，申请人关于这些员工“ 根据客户预约 ”在不同地点以可变时间表工作的主张未得到记录中其他证据的佐证，该证据表明公司所有四个实验室检测地点每周开放六天，并在营业时间内接受散客。最后，我们承认申请人声称受益人先前已获L-1A身份，及其主张其已维持支持该先前申请时提交的商业计划中所述的人员配置水平和结构。然而，我们认定证据并未反映公司事实上已维持这些人员配置水平，并强调USCIS政策不要求我们对同一分类的先前批准给予遵从。

B. 重新开案动议

为支持其重新开案动议，申请人提交了：2018年两个不同月份的组织架构图副本；2018年1月至2019年5月期间的月度工资日记账；2018年和2019年的员工名单，列明每名员工工作的月份；以及受益人的“ 每周行程 ”，purporting to describe his duties as president and CEO during a typical week。

申请人称，我们先前决定在认定公司不具备接待散客患者的能力时“ 不当推断了不正确的事实 ”，且这一“ 毫无根据的推定未得到证据证实 ”。申请人称其提供了关于人员配置水平的有证明力和可信的证据，且“ 与AAO的推断相反，每个实验室都营业，且在全部四个地点的营业时间内至少有2名员工。 ”

1 在动议中，申请人主张我们错误地对受益人的职位适用了“ 管理能力 ”的定义，因此我们将不再进一步处理我们关于该定义的具体认定。但我们注意到，在其上诉书面论证意见中，申请人明确表示所呈事实和证据“ 满足法规下‘ 管理 ’或‘ 行政 ’要求的优势证据标准 ”，且申请人在整个书面论证意见中互换使用“ 管理 ”和“ 行政 ”这两个术语。

关于 B-L-1- Inc. 案

我们注意到，我们并未质疑申请人提交的工资单证据的可信度。我们质疑的是，该工资单证据所记录的人员数量如何足以履行与每周营业六天的四个营业地点运营相关的职责。我们进一步认定，工资单证据所记录的员工人数并不能始终支持申请人关于其人员配备水平的自身主张。

在动议中，申请人试图解释我们所指出的不一致之处，称每月员工人数的差异“ 可能归因于员工的个人休假或解雇后再雇用 ”。申请人主张，人员的临时波动不应导致得出公司无法支持一个行政职位的结论。

如前所述，申请人声称拥有八至十一名采血技师和医疗助理来运营其四个实验室地点，并声称每个地点始终有两名员工工作。申请人作为初始证据提交的组织结构图列明了2018年5月提交申请时在其实验室工作的以下人员，而下方注明的实际受雇日期通过工资单证据得到确认：

医疗助理 2018年受雇日期
一月、二月和三月
一月、二月、四月
一月和二月
空缺D

受雇日期□ 技师
一月至十二月
四月至十二月
二月至六月

因此，我们认定申请人在提交申请时没有医疗助理在工作，其中一名采血技师在申请提交后不久离职，且其中两名采血技师为兼职员工。2 申请人未解释我们的认定——该认定进一步得到为支持本动议而提交的证据的支持——为何有误。其也未解释，在提交申请之日仅有相当于两名全职采血技师提供检测服务的情况下，它如何能够为四个实验室检测设施各配备两名员工。

此外，申请人关于这是人员临时减少或波动的新解释不具说服力。在2018年前六个月，申请人的员工总数在五至七名员工之间变动；它未证明在提交申请时其工资单上有六名员工的情况下正经历人员的临时减少。申请人的员工总数在2018年下半年在七至十名员工之间变动，但在2019年前五个月，其雇用了五至八名员工。截至本动议之日——申请人在该动议中声称其四个地点每个始终有两名员工工作——其工资单上有六名员工，其中两人每周工作少于25小时。因此，尽管申请人声称其

2 2018年5月，O共工作了32小时，~I--~I工作了117小时。

Matter of B-L-1- Inc.

需要八至十一名医务人员来运营其实验室检测地点，但它未证明在2018年1月至2019年5月之间的任何时间它曾雇用这一数量的员工，或许仅有一个月例外。

关于其有关人员“临时波动”的主张，申请人解释称I]于2018年2月因故被解雇，但未解释为何在2018年5月提交本申请时将其列入组织结构图，以及为何在2018年晚些时候提交的更新组织结构图中将其列入，而她从未回到公司。此外，申请人在动议中解释称医疗助理I I“一直在休宗教假”，但该个人自2018年4月以来未出现在公司工资单上。申请人关于她至少休了13个月宗教假的无支持主张不足以解释她为何持续出现在公司组织结构图上。

申请人澄清称，另一名未出现在初始组织结构图上的员工._____---<~w'--'-a=s_o'--n----"s_ic'--k_le;;..-,ave在提交申请时正在休病假，但动议中提交的员工名单表明~-----~在2018年前六个月未获薪酬。事实上，她在为回应审理主任的证据要求而提交的更新组织结构图上被列为“新雇员”。3 因此，这些解释并不能说明申请人关于其人员配备的陈述与其实际记录的人员配备水平之间的不一致之处。

申请人反对我们仅依赖工资单证据，并称我们还应考虑公司中的职位数量而非“员工姓名”，再次指出其所主张的人员配备水平波动，并声称这在其行业中属标准做法。然而，申请人未解释由谁履行本应分配给空缺职位的职责，也未解释职位空缺如何有助于减轻受益人不得不参与公司日常运营的负担。如上所述，在提交申请时，申请人最多仅拥有其声称运营四个特许实验室检测地点所需医疗技师的四分之一，且申请人在提交本动议时的人员配备基本保持不变。

我们认可申请人在动议中提交了证据，证明其实验室主任I I并未在申请提交后不久永久离职。根据先前提供的证据，我们认定他于2018年6月离开公司。记录现包含证据表明他于2018年8月重返工资单，并截至动议提交之日仍留在公司。然而，这一新信息不足以克服就申请人人员配备所指出的所有其他问题。事实仍然是，公司在提交申请时工资单上有六名员工，且根据其自身关于合理人员配备需求的主张，其实验室检测地点没有足够的员工工作。

申请人关于受益人担任行政职务的主张，部分基于其声称公司雇有一名管理顾问、一名实验室主任和实验室运营

3 申请人2017年的工资单证据表明I I在该年某个时候（但非年末）曾为公司工作，并赚取约6500美元。无论她是休病假还是离开公司后被重新雇用，证据均未证明申请人在提交申请时将其计入员工之列，或她可在一个或多个公司实验室检测地点工作。

Matter of B-L-I- Inc.

经理，负责监督下级员工和四个营业地点的日常运营。然而，该顾问2017年作为合同工仅获得5200美元的付款，且直到2018年8月才成为申请人的工资单员工。此外，动议中提交的额外工资单证据表明，该顾问和实验室主任在任何给定月份的薪酬往往低于采血技师。无论如何，鉴于组织结构图最低层级缺乏足够员工，我们无法确定实际由谁履行申请人实验室检测设施的日常运营。证据必须证实受益人和其下属的职责与其在组织结构层级中的位置相对应；仅显示员工层级和下属员工职位名称的组织结构图本身不具证明力，不能证明一个组织能够支持一个行政职位

复议动议中提交的另一份新证据是受益人的“ 每周行程安排 ”。虽然我们认可申请人正试图弥补此前提交的职位描述中的缺陷，但这份新的描述同样缺乏细节。例如，所列任务包括“ 监督和评估公司办公室的工作流程，并与部门主管安排会议，以评估和指导财务生产力和公司规划的落实[原文如此] ”；“ 在公司办公室内外按预约时间会见第三方供应商或第三方代表，目的是在保持盈利的同时降低成本 ”以及“ 制定战略联盟以提高市场知名度 ”。申请人还表示，受益人在大多数日子里必须“ 监督并确保计划或分配的任务 ”得到执行、查看QuickBooks，并回复“ 有关业务运营 ”的电子邮件和电话。总体而言，这份每周分解并未提供任何关于受益人日常工作任务性质的进一步见解，且申请人未能履行其清晰描述将要履行之职责的举证责任。仅列举受益人模糊的工作职责或宽泛表述的商业目标是不够的；法规要求对受益人的日常工作职责作出详细描述。实际职责本身将揭示该雇佣的真实性质。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)。在此，申请人未提供必要的细节，也未对受益人在其日常工作中的活动作出充分解释。

基于上述理由，申请人未就重新开案表明正当理由，重新开案动议将被驳回。

C. 复议动议

如前所述，复议动议必须证明我们的决定是基于对法律或政策的错误适用，且根据作出决定时诉讼记录中的证据，该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

在动议中，申请人援引了 Matter of Z-A-, Inc., Adopted Decision 2016-02 (Apr. 14, 2016)，在该案中我们认定，尽管申请人员工规模较小，但其已证明“ 需要一名高级别员工来管理发展其品牌和在美国的存在的核心职能 ”。申请人暗示，在本案中，我们错误地关注了

Matter of B-L-1- Inc.

公司的规模，而未考虑其他因素以及组织整体的合理需要，这与 Matter of Z-A- 相悖。

如前所述，申请人声称其一直雇佣八至十一名采血技师和医疗助理，并表示这一人数足以“ 满足并回应此类行业在实验室经理和医师监督下、均在首席执行官行政权限之下运营其日常职责的合理需要 ”。然而，正如上文已讨论的，本案申请人与 Matter of Z-A- 中的申请人不同，未提供对受益人工作职责的充分描述，也未表明其实际人员配置水平如何足以使受益人免于重大参与公司的日常运营。对我们的决定的审查表明，我们按照 Matter of Z-A- 的要求对证据进行了整体考量。

申请人再次声称其拥有充足员工，以至于其四个每周开放六天的实验室检测设施中，每个设施在任何时候都有两名员工在场。其主张，为运营业务，其对八至十一名医疗助理员工（外加额外的高级别员工）有合理需要。申请人在提交本申请时共有三名采血技师，且没有医疗助理。申请人不能可信地声称其对八至十一名技师有合理需要，同时又称三名员工足以承担相同的工作量。当申请人没有足够员工来执行企业的日常运营任务时，质疑究竟是谁在实际履行这些职责是合理的。我们不能接受对受益人职责过于宽泛的描述以及申请人关于其人员配置水平的无支持主张。

申请人还声称，我们在先前的决定中引用并依赖 Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)，构成滥用自由裁量权。

我们在以下语境中引用了 Systronics：

申请人正确地指出，我们必须考虑组织的合理需要，且仅凭公司规模可能并非确定受益人是否或将会受雇于管理或行政职位的唯一因素。参见该法第 101(a)(44)(C) 条。然而，USCIS 将申请公司的规模与其他相关因素一并考虑是适当的，例如缺少将履行公司非管理或非行政运营的雇员。Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313 (9th Cir. 2006); Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。当 USCIS 注意到记录中的不一致之处时，公司规模可能尤其相关。参见 Systronics, 153 F. Supp. 2d at 15。

申请人称，Systronics 中的申请人是一家“ 没有租赁场所、没有员工的欺诈性‘ 空壳公司 ’”，因此该案中法院的认定与本案所呈现的事实无关。我们不同意。在维持前移民和归化局（INS）的决定时，法院认定“ INS 并非仅以 Systronics 的规模作为其决定因素 ”，并指出虽然规模是一个因素，但 INS 还注意到证据中的不规范之处，并质疑

鉴于公司人员规模较小，受益人的职责将会是什么。Systronics 153 F. Supp. 2d at 15。在此，提交的用以证明申请人人员配置水平的证据中存在一些未解释的不一致之处。此外，申请人一直声称其需要并雇佣至少八名低级别员工来履行企业的非管理和非行政运营，但未以证据证实其曾雇佣过这一数量的采血技师和医疗助理。因此，缺少履行日常实验室职能的员工是我们决定中的一个相关因素，Systronics 和 Family, Inc. 均适用于本案。我们还考虑了其他因素，例如受益人的工作职责、申请人对承包商的聘用、业务性质、业务范围以及公司最初的商业计划，因此并非仅依赖公司规模。

申请人还提及 Matter of G- Inc., Adopted Decision 2017-05 (AAO Nov. 8, 2017)，但未阐明该决定如何适用于本案所呈现事实的论点。申请人总结了我们在 Matter of G- 中的认定，并称：

在本案中，AAO 在其决定中错误地依赖管理职责而非行政职责。[受益人]自 2015 年以来一直以 L-1A 非移民身份为同一申请人工作，其职位名称和职责与[加利福尼亚服务中心]先前 L-1A 批准所涉的拟议职位相同。

申请人未将这些主张与我们在 Matter of G- 中的认定建立联系，在该案中我们试图澄清“ 核心职能 ”一词，并澄清申请人如何证明特定受益人作为职能经理受雇于管理职位。

在驳回申请人的上诉时，我们并未仅根据“ 管理能力 ”的定义来评估受益人的职位。我们认定，申请人提出了受益人将基于其对下属人员的监督而受雇于管理职位的主张，同时也提出了其将受雇于行政职位的主张。因此，我们在驳回上诉的决定中充分处理了这两项主张。

此外，我们充分确认受益人此前曾就同一职位获得 L-1A 身份，并引用了相关判例法和 USCIS 政策，解释了我们为何不受服务中心先前决定的约束，也无须对该决定给予遵从。我们还指出，申请人未支持其关于维持了 2015 年商业计划中所述人员配置水平和结构的主张，该商业计划曾为支持先前申请而提交，并随本次申请再次提交。具体而言，商业计划中包含的组织结构图按姓名列出了四名医疗助理和四名采血技师，而截至提交本申请之日，申请人工资单上有零名医疗助理和三名采血技师。

此外，商业计划中提供的员工预测表明，公司预计到2018年将拥有18名员工，包括一名营销经理和一名行政助理，而这两个职位从未被填补。申请人在2018年提交本申请时，其工资单上有六名员工，因此未能证明其在提交先前申请时所声称的人员配置水平得到了维持。每一份非移民申请 filing 都是一个独立的程序，具有独立的记录和独立的举证责任。在裁定法定资格时，

Matter of B-L-1- Inc.

USCIS仅限于该个别程序记录中所包含的信息。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)。

最后，申请人提出，我们未对所呈事实适用优势证据标准。然而，在驳回上诉时，我们确认申请人提交了超过4500页的文件以支持本申请，并指出申请人必须以优势证据证明其符合所请求移民福利的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人的4500页文件未包含对受益人实际日常工作职责的必要清晰描述。此外，记录中仍存在关于公司人员配置水平的未解释不一致之处，因为申请人坚持声称其既需要又一直雇用了至少八名、多达十一名采血技师和医疗助理，而证据表明其在这些岗位上通常仅雇用三至四名主要为兼职的员工。

基于上述理由，申请人未能证明先前决定涉及任何法律或政策的错误适用，因此未能证明复议的正当理由。

III. 结论

基于上述理由，重新开案动议和复议动议将被驳回。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未履行该责任。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。

引用为 Matter of B-L-I-, Inc., ID# 6353509 (AAO Sept. 24, 2019)