SEP242020_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

案号：10089525 日期：2020年9月24日

对加州服务中心决定的上诉

表格 I-129，L-1A 经理或高管申请

申请人是重型设备供应公司，拟专营设备租赁、培训和检验业务。申请人寻求并拟以L-1A跨国公司调派人员非移民身份临时雇佣受益人担任其新办公室的“ 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身份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工作。

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：(1) 其与受益人的海外雇主之间存在符合条件的关联关系；(2) 受益人在本申请提交前三年内至少在海外受雇一年；(3) 受益人的海外雇佣属于管理或高管性质；以及 (4) 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。本事项现上诉至本办公室。

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，因为申请人未能如其所称证明其将在申请获批后一年内支持受益人担任管理或高管职位2。鉴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)（“ 法院和行政机关无需对其决定对结果而言并非必要的问题作出认定 ”）；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）。

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 ”在申请获批之日起不超过一年内支持高管或管理职位。
2 申请人并未主张受益人的拟议职位属于管理性质。

I. 法律框架

在涉及新办公室的申请中，要确立L-1A非移民签证分类的资格，符合条件的组织必须在受益人申请入境美国前三年内，以管理或高管身份连续雇佣受益人一年。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(B)。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以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，在新办公室申请的情况下，申请人必须提交证据证明新办公室将能够在一年内支持一个管理或高管职位。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规模。一般参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)。

II. 以管理或高管身份在美国受雇

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管理或高管职位。

“ 管理能力 ”指在组织内的一项职务，其中雇员主要管理该组织，或该组织的部门、分支、职能或组成部分；监督和控制其他主管、专业或管理雇员的工作，或管理组织内的一项基本职能，或组织的部门或分支；在组织层级中处于高级别，或对所管理的职能拥有人事行动或人事职能的权限；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。

“ 高管能力 ”指在组织内的一项职务，其中雇员主要指导该组织或该组织的主要组成部分或职能的管理；确立该组织、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。

A. 新办公室要求

在新办公室申请的情况下，我们审查申请人的业务和招聘计划，以及该业务将充分增长以支持受益人担任预期管理或高管能力的证据。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管理或高管职责的程度。因此，我们在分析拟议的管理或高管职位是否基于申请人在一年期间内的预期人员配置水平和发展阶段而合理可信时，考虑全部证据。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能力行事的因素，美国公民及移民服务局（USCIS）会考虑组织的合理需求，并结合组织的总体目的和发展阶段。参见本法第101(a)(44)(C)条。

在提交本申请时，申请人提供了一份支持性陈述，讨论其计划从能够获取“ 数据和项目信息 ”的公司购买“ 有用数据 ”，并利用该信息在德克萨斯州投标项目。申请人表示，其将通过雇佣一名全职营销和业务发展经理来营销业务，同时通过加入专业协会来发展业务，使其能够建立人脉并参加行业展会。

申请人还提供了一份商业计划书，其中包含一张预测组织结构图，该图显示受益人位于组织最高层，监督第二组织层级的一名安全协调员和一个“ 办公室行政/会计 ”职位，以及第三层级的一名运营经理、一名“ 业务发展经理 ”和一名脚手架主管。该图显示运营经理监督下一组织层级的一名运营专员，脚手架主管将监督数量未披露的脚手架工，而“ 业务发展经理 ”将监督一名项目专员、一个“ 路易斯安那业务发展 ”职位和一个“ 建筑业务发展 ”职位。

除预测组织结构图外，商业计划书还包括一张电子表格，显示2019年至2023年五年期间的预测招聘情况。该电子表格表明，2019年的招聘将包括一个“ 办公室职员 ”职位、一名脚手架工、一名“ 无损检测检验员 ”和一名“ 业务发展专员 ”，并且2020年将增加以下九个职位：一名额外的“ 办公室职员 ”、四名额外的脚手架工、一名运营经理、一名额外的“ 业务发展专员 ”、一名安全与培训专员和一名估算员。申请人未确定2020年预测招聘的具体时间表。此外，尽管申请人表示其营销策略将包括雇佣一名营销和业务发展经理以“ 帮助协调[公司]的商业模式、发展[客户]基础并与行业建立人脉[原文如此] ”，但预测组织结构图和预测招聘电子表格均未包含营销和业务发展经理。相反，如上所述，组织结构图包含一名“ 业务发展经理 ”，监督一名“ 路易斯安那业务发展 ”人员和一名“ 建筑业务发展 ”人员，而电子表格则列出一个“ 业务发展专员 ”职位，并显示2020年将雇佣两名此类专员。申请人必须通过独立、客观的证据解决记录中的这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，尽管商业计划书包含一份为期五年的设备采购计划，但未包含申请人初始启动成本和运营费用的明细。相反，商业计划书包含一张标题为“ 设备采购 ”的电子表格，逐项列出申请人拟在2019年至2023年五年期间购买的设备，并提供设备的预测年度“ 平均投资 ”成本。然而，申请人未解释导致其2020年预测成本范围广泛（可能低至50,000美元或高达500,000美元）的 underlying 因素。

在补件通知（RFE）中，审理主任要求申请人提供一份关于启动其新办公室开业事宜的商业计划，并包含其运营第一年内每项拟议行动的时间表。审理主任还指示申请人提供一份组织架构图，描绘其拟议的人员配置和组织层级，概述员工工作职责，并区分承包商与正式雇员。

作为回应，申请人提供了一份更新后的商业计划，其中包含此前已提交的组织架构图，该架构图与新商业计划中所载的更新招聘预测不一致。具体而言，更新后的招聘预测显示，2020年申请人将招聘一个“办公室职员”职位、五名脚手架工、一名“无损检测（NDT）检验员”、一名运营经理、一名业务发展经理以及一名安全与培训经理。3 然而，组织架构图既未包含“无损检测检验员”，也未包含安全与培训经理。此外，尽管该图将“办公室行政/会计”描绘为一个职位并表明将由一名员工担任，但人员配置预测清单却将“会计专员”和“办公室职员”列为两个独立职位，其中“办公室职员”预计从2020年的一名增至2021年的两名，再增至2023年的四名。拟议的组织架构图也未包含安全与培训经理、设计工程师或估算员，而这些人全都列在预测招聘清单中。此外，尽管组织架构图和预测招聘清单均表明申请人将招聘一名业务发展经理，但预测招聘清单并未包含在预测组织架构图中被描绘为该业务发展经理下属的两个业务发展职位。如前所述，申请人必须通过独立、客观的证据解决这些不一致之处，以指明真相所在。Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

此外，由于申请人未按补件通知的要求提供员工工作职责说明，因此不清楚申请人的拟议人员配置和管理结构将如何或是否能够在上诉获批后一年内支持受益人担任管理或行政职务。未能提交所要求的证据从而妨碍了实质性调查线索的，应构成驳回申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

申请人还提供了其持续商业活动的证据，包括一份现有及潜在商业线索清单，并讨论了提供新“采购”服务以及在德克萨斯州设立备件仓库的计划。尽管申请人提供了一封包含运营和资本成本的财务支持信，但该信未充分逐项列明预计支出和收入，也未提供购买车辆、脚手架或设备的预计成本，在用于列明这些项目预计月度成本的栏目中显示为“待定（TBD）”。这种关于经营成本信息的缺失，使我们质疑申请人如何得出其四年财务目标预测中所包含的收入和支出估算。申请人还重新提交了随原始支持证据一并提交的设备采购预测。然而，其未就2020年宽泛的预计采购区间提供进一步说明，该区间表明申请人的采购金额可能低至50,000美元，也可能高达500,000美元。关于影响这一采购成本大幅波动的因素的信息缺失，不仅妨碍了对申请人运营第一年预计成本的有意义理解，也妨碍了对一旦申请人走出新办公室运营阶段后为免除受益人不得不主要履行非管理或非行政工作职责而所需的前瞻性人员配置安排的有意义理解。

3 更新后的招聘预测显示2019年未招聘任何员工。

“ 主要 ” 履行生产产品或提供服务所必需任务的员工，不被视为 “ 主要 ” 受雇于管理或行政岗位。参见，例如，该法第101(a)(44)(A)和(B)条（要求 “ 主要 ” 履行所列举的管理或行政职责）；Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 604 (Comm'r 1988)。

在驳回决定中，审理主任认定申请人的商业计划未显示其将如何在上诉获批后一年内支持受益人担任管理或行政职位。审理主任指出，申请人未提供具体的招聘时间表，并且提供的文件包含 “ 不完整信息 ” 。

在上诉中，申请人指出其提交了原始和更新后的商业计划，并解释称由于其业务是 “ 服务导向型 ” 且 “ 按呼叫出勤 ” 运营，其人员配置水平并非 “ 恒定不变 ” 。申请人还请求我们考虑其运营处于初期阶段，并主张其商业计划 “ 仅作为指南，而非实际业务交易 ” 。

当新企业设立并开始运营时，法规认可负责筹建运营的指定经理或行政人员将从事各种通常不由行政或管理级别员工履行的活动，且往往无法履行全部范围的管理职责。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的业务性质和美国投资规模，并证明拟议企业将在上诉获批后一年内支持一个行政或管理职位。参见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的过程中迅速扩张，届时将实际需要一名主要履行合格职责的经理或行政人员。

在本案中，记录未证明在上诉获批后一年内申请人将拥有支持人员，以使受益人免于不得不主要履行非管理和非行政工作职责，例如营销和销售申请人的产品以及作为申请人促成客户交易的主要联系人。仅仅声称其业务性质决定了无法配备 “ 恒定 ” 员工，并不能使人有意义地理解申请人在其 “ 新办公室 ” 阶段将如何运营，以及其计划在该阶段采取何种运营步骤以确保能够在上诉获批后一年内支持受益人担任管理或行政职务。申请人必须用相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在本案中，申请人不仅提供的拟议组织架构图与其预测招聘清单不一致，而且未提供任何员工职位描述或招聘时间表，以具体说明其计划何时填补其认为对运营最为关键的部分职位。这些模糊之处妨碍我们判断受益人的角色将如何以及何时从主要执行运营任务转变为主要履行管理或行政工作职责。

鉴于上述缺陷，我们无法认定申请人已证明其运营将配备充足人员，以在上诉获批后一年内支持受益人担任管理或行政职位。

B. 职责

除申请人的人员配置和商业计划外，我们还审查了受益人的拟议工作职责。在一封支持性说明信中，申请人称受益人具有“ 出色的管理能力 ”并在脚手架行业拥有超过25年的经验。在另一封工作录用信中，申请人提供了受益人的工作职责细分，称受益人将负责执行各种职责以确保美国业务启动，包括遵守各州备案要求、开立银行账户、招聘和培训“ 正式员工 ”、建立运营基地，以及通过社交和营销建立潜在客户名单。申请人未提供单独的职位描述，以界定受益人在公司运营下一阶段的预期工作职责，因此使我们质疑受益人的职位将如何以及何时演变为主要包含行政或管理工作职责。

如上所述，申请人对审理主任的补件通知作出了回应。然而，其未提供超出申请人“ 新办公室 ”运营阶段的关于受益人预期工作职责的进一步信息。相反，申请人继续侧重于受益人在该行业的知识和经验及其在申请人运营过程中作出商业决策的权力。

我们认可受益人将担任申请人的高级雇员，并因此有权就其财务及业务整体方向作出重大决策。然而，受益人将管理或指导一家企业这一事实，并不必然确立其符合该法第10l(a)(44)条含义内以经理或行政主管身份作为公司内部调任人员分类的资格。尽管受益人有可能在申请人作为新办公室的初始阶段之后继续对其日常运营行使自由裁量权，并拥有在自由裁量决策方面所需级别的权限，但申请人未提供充分信息说明在申请人运营的初始阶段结束后，预期受益人将履行的职责。因此，我们无法认定受益人将在申请获批后一年内过渡为主要从事经理或行政主管工作职责。

据此，鉴于为支持本申请所提供的证据存在不足，我们无法认定受益人将在本申请获批后一年内以经理或行政主管身份受雇。

裁定：上诉被驳回。