SEP272019_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

关于 M-1-, LLC 案 日期：2019年9月27日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人自述为一家投资并管理多家企业的控股公司，寻求依据 L-1A 非移民类别（即公司内部调派人员）继续聘用受益人为其首席执行官。1 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 类别允许公司或其他法律实体（包括其关联公司或子公司）将符合条件的境外雇员临时调派至美国，从事管理或行政职务。

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受益人在其此前境外任职期间受聘担任管理或行政职务。此外，审理主任认定申请人未能证明受益人在延期申请下将受聘担任管理或行政职务。2

在上诉中，申请人主张，由于受益人的境外受聘情况已经过美国公民及移民服务局（USCIS）审查并在新办公室申请下获得批准，因此不应在作为新办公室延期申请的一部分时以此为由予以否决。申请人还称，审理主任过分强调境外雇主是一家零售店且规模较小这一事实，并主张受益人在境外符合行政职务资格。关于受益人拟在美国从事的受聘工作，申请人主张受益人的职责并非如审理主任所认定的那样以服务为主，并称审理主任未充分考虑受益人职责描述中的行政级别职责。

1 申请人此前曾代表受益人提交了一份“ 新办公室 ”申请，获批期限为2017年4月14日至2018年4月13日。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分公司、关联公司或子公司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 ”运营在申请获批之日起一年内支持行政或管理职位。

2 审理主任还表示，申请人与受益人的前境外雇主之间“ 可能不存在 ”符合条件的关联关系。审理主任指出，尽管其并未以此为由否决申请，但美国公民及移民服务局（USCIS）“ 保留在将来如有需要时重新审视符合条件的关联关系问题的权利 ”。由于审理主任未就是否已确立申请人与境外雇主之间符合条件的关联关系作出确定性结论，且该问题未被列为否决的具体依据，本院不在本决定中处理该问题。

关于 M-1-, LLC 案

经重新审查（de novo），本院驳回上诉。

一、法律框架

为确立 L-1A 非移民签证类别的资格，符合条件的组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，连续一年聘用受益人担任管理或行政职务。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，以管理或行政职务继续向同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

寻求延期涉及新办公室的 L-1A 申请的申请人必须提交：受益人在上一年度及延期申请下的职责说明；描述新运营机构人员配备的说明及所任职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其在上一年度已开展业务的证据；以及其与受益人的境外雇主保持符合条件的关联关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、在境外雇主处的管理或行政职务

本院首先分析申请人是否证明受益人在以非移民身份入境美国之前曾在境外受聘担任管理或行政职务。申请人并未主张受益人在境外受聘担任管理职务。因此，本院将分析限于受益人是否在境外受聘担任行政职务。

作为初步事项，申请人主张审理主任必须遵从 USCIS 此前对新办公室申请的批准，即在批准该申请时显然已接受受益人在境外受聘担任行政职务。申请人援引 Omni Packaging, Inc. v. INS, 733 F. Supp. 500 (D.C.P.R. 1990)，并主张审理主任必须说明此前申请为何获批，然后说明为何在相同事实下当前申请被否决。然而，Omni Packaging 案法院重新审视了该问题，随后认定，前移民与归化局在先前已认定受益人为管理或行政人员以签发 L-1 签证之后，并不被禁止认定该受益人不符合移民管理或行政人员资格。Omni Packaging, Inc. v. INS, 930 F. Supp. 28 (D.C.P.R. 1996)。

此外，审理主任的决定未表明其是否审查了此前对申请人新办公室申请的批准以及该案卷中与受益人境外受聘情况相关的证据。本院无需仅因可能存在错误的先前批准而批准尚未证明资格的申请或申请。Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)。此外，USCIS 已澄清，“ 裁决者的事实认定权……不应受任何先前申请批准的约束，而应基于每个案件的是非曲直。 ”USCIS 政策备忘录，PM-602-0151，

关于 M-1-, LLC 案

《关于在非移民身份延期申请裁决中撤销对先前资格认定给予遵从的指导意见》（2017年10月23日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Laws/Memoranda/2017/2017-10-23Rescission-of-Deference-PM6020151.pdf。该备忘录还强调，“ 举证责任仍由申请人承担，即使在寻求非移民身份延期时也是如此。 ”同上。因此，本院将分析当前案卷，以确定申请人是否提交了充分证据证明受益人在其此前境外任职期间履行行政职务。

本法将“ 行政职务 ”定义为在组织内的一项指派，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行政人员、董事会或股东的总体监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

在审查特定受益人的境外行政职务时，本院将审查申请人对境外工作职责的描述。申请人对境外工作职责的描述必须清楚说明受益人将履行的职责，并表明该等职责是否属于行政职务。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所要求的工作职责描述外，本院还审查境外雇主的组织结构、受益人境外下属的职责、是否有境外雇员使受益人免于履行操作性职责、境外业务的性质，以及任何其他有助于理解受益人境外实际职责和角色的因素。因此，本院将讨论有关受益人境外工作职责的证据，以及有关境外雇主业务性质、人员配备水平和组织结构的证据。

A. 职责

根据行政职务的定义，申请人必须首先证明受益人履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (9th Cir. 1991)（未出版的目录决定）。其次，申请人必须证明受益人主要从事行政职责，而非与境外雇主的其他雇员一起从事普通操作性活动。参见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

受益人的境外雇主表示，该公司由受益人和一名持股50%的合伙人在1998年创立，是“ 委内瑞拉最成功的电子产品和家用电器进口商和零售商之一 ”。该公司称其销售音视频设备、电视机、DVD 播放器、音响系统以及各类家用电器等商品。境外雇主表示，受益人自公司成立以来一直担任其总裁，直至2017年4月以 L-1A 新办公室申请入境美国为申请人工作。

境外雇主为受益人提供了一份冗长的职责描述，其中包括其在境外的以下部分职责（以及其他职责）：

关于 M-1-, LLC 案

• 指导公司的财务运营，包括制定全公司预算，确定外国雇主在购置新库存（包括电视机、音响系统、视频播放系统以及洗衣机、烘干机和其他家用电器）上将花费多少，
• 创建、实施并修订全公司18个月预算，
• 详细记录公司为维持运营状态所支出的资金，
• 估算外国雇主何时购置最新电子产品和电器、以多少金额购置，以及这些物品在最终售出前将在我们手中保留多久，
• 确保外国雇主有足够资金购买超额库存，并确定手头应保留多少现金储备以应对这些增加的支出，
• 审阅财务经理的预算差异报告，并对任何盈余或短缺作出说明，
• 修订预算，若某些电子产品在两周内未售出则取消额外采购，
• 在现金未用于超额产品时，将现金流分配至其他优先事项，例如营销，以确保更多人知晓即将到来的库存增加，
• 制定并修订财务政策和程序，例如定价程序和价格表、融资方案、首付款、融资所需的文件和收入要求、如何接受客户付款以及如何向客户开具发票，
• 就如何减少公司的税务后果作出决定，
• 审查购买额外运营用品（例如新的销售点系统）、增加支出以及对企业及其人员进行再投资的方式，
• 确保所有政策和法规得到遵守，
• 处置和转让属于公司的财产，包括仓库、土地或库存，
• 代表公司订立协议以及转让、撤销或延长协议，
• 签发任何支票、本票或其他流通票据，并将其录入银行系统或信贷贷款，
• 在任何诉讼或法院程序之前作为公司的代表，以及
• 监督员工、招聘和解雇、规定如何发布职位广告和进行面试，并为员工制定薪资等级。

申请人提供了受益人的外国职务描述，其中包括表明其在复杂组织层级内履行不符合条件的运营职责而非高管层职责的任务。例如，受益人的职务描述反映，其任务包括定期评估外国雇主销售电子产品和电器的零售门店的库存，并确定这些物品应在其库存中保留多久，包括在一年中较繁忙的时期购买超额库存。同样，这些职责表明受益人

Matter of M-I- LLC

与门店其他员工一起从事若干其他日常运营事务，包括确定哪些客户将获得融资、电器需要多少首付款以及授予融资需要哪些文件。此外，申请人称受益人参与签发任何支票、本票或其他流通票据并将其录入银行系统。这些职责反映，受益人更可能从事的是管理外国雇主零售电器门店的不符合条件职责，而非在复杂组织层级内从高管职位制定政策和目标。

受益人是否为管理性或高管员工，取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责“ 主要 ”为高管性质。参见该法第10l(a)(44)(B)条。在此，申请人列出的职责反映受益人参与了不符合条件的任务，但未充分记录受益人的职责中有多大比例为高管职能、多大比例为不符合条件的职能。因此，我们无法确定受益人是否主要履行高管职责。参见IKEA US, Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

相比之下，就受益人主张的符合条件任务而言，申请人未提交足够细节和文件以证实其高管层任务。申请人提供的示例不足且佐证文件很少，无法证明受益人在国外履行符合条件职责，例如其作出的具体财务决定、其制定的定价政策、其设定的“ 18个月预算 ”或其策划并下令开展的营销活动。同样，申请人未充分详述或记录其制定的融资或发票政策、其订立或转让、撤销或延长的协议、其谈判的供应商、其为减少税务后果而实施的策略、其取得或处置的财产，或其代表公司参与的诉讼。这种细节和文件的缺乏尤为显著，因为申请人主张受益人自1998年至2017年4月担任外国雇主的总裁。

申请人未提交足够详细的职务描述，说明受益人在国外的日常高管层职责，或可信地证明其时间主要用于符合条件任务。具体细节显然是判断受益人职责是否主要具有高管性质的重要指标，否则满足定义就只是重述法规而已。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)。

尽管受益人在外国雇主处担任高级职位，但其管理或指导该业务的事实并不必然确立其有资格作为该法第101(a)(44)(B)条含义内的高管身份的公司内部调职人员。根据法规，该分类的资格要求外国职位的职责“ 主要 ”为高管性质。同上。受益人可能对外国雇主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程度的权限；然而，仅凭职位描述不足以确立其在国外的实际职责主要具有高管性质。

Matter of M-I- LLC

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作判断个人是否以高管身份行事的因素，则应结合组织的总体目的和发展阶段考虑组织的合理需要。参见该法第101(a)(44)(C)条。

申请人提交了一份外国组织结构图，表明受益人监督一个运营部门 and 一名副总裁。运营部门显示由一名运营经理监督两名销售代表、“ 安保 ” 和 “ 物流 ” 。同时，该图反映副总裁监督一个行政部门、“ 第三方营销提供商 ” 和一名财务经理。该图进一步表明，行政部门由一名行政经理监督一名行政助理组成，财务经理则显示监督一名税务分析师和一名会计助理。

如前所述，申请人主张受益人在国外符合高管资格。“ 高管身份 ” 一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级（包括组织的主要组成部分或职能）中的较高职位，以及该人指导组织的权限。该法第10l(a)(44)(B)条。根据法规，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。个人不会仅因其拥有高管头衔或因其作为所有者或唯一管理员工 “ 指导 ” 企业而被视为法规意义上的高管。受益人还必须行使 “ 广泛的自由裁量决策权 ” ，且仅接受 “ 来自组织更高级别高管、董事会或股东的总体监督或指导 ” 。同上。

申请人提交的境外雇主证明文件使人对受益人是否在提交的境外组织架构图所反映的复杂组织层级中担任高级职位产生疑问。例如，尽管在境外雇主组织架构图中列出了若干职位，但申请人仅列明了六名员工的姓名。申请人还表示，其组织架构图中的若干成员为 “ 独立承包商 ” ，包括财务经理及下属税务分析师和会计助理、未具名的 “ 第三方营销提供商 ” 、其销售代表、其物流人员：“ 收货员和发货员 ” 以及 “ 安保 ” 。然而，申请人未提交任何佐证证据以证实这些独立承包商的聘用情况，或证明他们可被视为境外雇主组织结构的一部分。事实上，在这些独立承包商中，仅财务经理列明了姓名。因此，申请人未提交佐证证据以证实境外雇主所主张组织架构图的大部分内容。

此外，申请人提供了2017年11月的境外工资单文件，即受益人作为非移民入境美国后约八个月，该文件反映其仅雇用了四名个人，包括所称销售代表之一，

运营经理（在案卷中亦被存疑地称为销售经理）、行政经理和行政助理。该工资单文件显示，行政助理的收入高于所称运营经理和行政经理，且销售代表的薪酬高于所主张的行政经理。同样，申请人提交了一份2015年5月在委内瑞拉“ 财务信息登记处 ”记录的工资单列表，该列表再次反映境外雇主仅有四名员工，包括其2017年11月工资单文件所反映的相同四名员工。然而，在该文件中，运营/销售经理、行政助理和行政经理仅被列为秘书，而销售代表则显示为“ 销售员 ”。

相比之下，一份日期为2014年8月的类似申报显示有四名“ 销售员 ”和一名经理，这表明如果所称行政经理和运营经理确实履行其所主张的监督职责，他们本应在上述登记处被列为经理。除这些相互矛盾的文件外，申请人未提交佐证文件以证明受益人所称下属履行其职责，或反映受益人在复杂组织层级中向下属经理分派职责。申请人必须以独立、客观的证据解决案卷中的不一致和差异，以指向真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人还就受益人所称下属提供了含糊的职责描述。例如，境外雇主在一封支持信中表示，行政经理负责“ 处理所有人力资源事务 ”、“ 处理员工投诉 ”、处理工资单，并遵循“ 受益人设定的所有员工手册和程序 ”。然而，申请人未提供可信的细节以证实该所称经理的职责，例如其处理的人力资源事务和投诉，亦无证据证明所称由受益人设定的员工手册和程序。

同样，申请人称运营经理负责实施“ 受益人为该部门设定的所有政策和程序 ”以及受益人的“ 培训计划，以便销售代表了解公司提供的所有产品 ”。然而，同样没有解释或文件来佐证这些由受益人传达的所称政策、程序和培训计划。除此之外，境外雇主表示，运营经理负责每天开店和关店、确保警报系统安全及商品受到保护、采购公司库存，以及与供应商谈判价格和数量。首先，运营经理关店、开店及保护库存的职责使人对她是否确实履行其所主张的监督者职责产生疑问。

此外，受益人的职责表明他在监控和获取库存以及与供应商和供货商谈判方面负有重大责任，这使人不确定境外雇主是否需要另一名经理专门负责这些任务，尤其是考虑到其支持门店日常运营的明显有限的人员配置。申请人仅提供了证据表明其雇用了一名“ 销售代表 ”或“ 销售员 ”，推测是一名在电器店担任店员并为客户提供服务的员工。鉴于此，更

可能的情况是，所称运营经理实际履行的是该职责，而非如所称作为受益人的下属经理。

此外，申请人未适当证实境外雇主的运营足以支持受益人担任高管身份及所主张的多层组织结构。例如，在一封支持信中，境外雇主称其“ 是委内瑞拉最成功的电子产品和家用电器进口商和零售商之一 ”；然而，其提交了很少的佐证文件来证实这一主张。事实上，在同一封支持信中，境外雇主提及2013年的财务数据，尽管受益人一直为境外雇主工作至2017年4月，且本申请于2018年4月提交。申请人提供了大量境外雇主交易文件，但仅少数被翻译。我们指出，任何外文文件必须附有完整的英文翻译。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。在这些文件被翻译的有限范围内，它们反映的是床垫的买卖，而非电子产品和电器。申请人还仅提交了一个零售地点的照片，其运营情况既不反映其关于是委内瑞拉领先电器零售商的主张，这一单一店面在没有进一步佐证证据的情况下也不表明其需要所主张的复杂组织结构。

总之，申请人提供了受益人的境外职责描述，表明他直接参与委内瑞拉一个零售电器地点的库存和账单运营。相比之下，很少有细节和佐证文件来证实受益人自1998年以来主要参与符合条件的高管级别任务；或按规定，在其入境美国之日前三年内。例如，案卷中未包含任何受益人向下属分派职责的证据。此外，境外雇主声称拥有复杂的组织层级；然而，证据显示这些所称员工中的大多数为独立承包商，其聘用及在该结构中的角色未得到充分证实。事实上，正如我们已指出的，佐证文件反映境外雇主除受益人外仅有四名员工。总之，证据表明，受益人更可能仅作为零售电子产品和电器地点的一线主管和经理，而非复杂组织层级中高级职位的高管。

基于上述理由，申请人未能证明受益人在境外受雇担任高管身份。

III. 在美国以管理身份受雇

正如我们已讨论的，审理主任还以申请人未能证明受益人将在美国受雇担任高管身份为由驳回了申请。3 由于上述不合格认定的决定性效力；即，我们维持审理主任的结论，即申请人未能证明受益人在其境外原职位中担任高管

3 与受益人所主张的境外雇佣类似，申请人声称受益人将以高管身份而非符合规定的经理身份受雇。因此，我们将仅简要分析受益人在延期申请下是否符合高管资格。

身份，我们将仅简要处理审理主任所处理的剩余问题。

在以这些理由驳回申请时，审理主任认定，受益人的职责反映他更可能从事与作为申请人企业所有者和经营者提供服务相关的非符合条件职责，而非履行符合条件的高管级别职责。此外，审理主任指出，受益人所称下属经理的职责并未表明他们履行其所主张的角色。审理主任还认定，申请人将其组织结构呈现得更为复杂，而实际上仅由两到三名全职员工组成。

经审查，所提供的证据不足以证明受益人在延期申请下将在美国担任行政主管职务。

申请人表示，其是一家控股公司，控制着美国的两家全资子公司，一家经营专注于销售、制作和安装视觉传播的特许经营业务，另一家经营一家特许经营的水疗场所，提供“美容治疗服务……例如通过[已隐去]技术进行的皮肤治疗”。

同样，尽管申请人提交了受益人冗长的美国职责描述，但所述职责含糊不清，且记录缺乏支持性文件以证实其将主要从事符合资格的职责。再次强调，具体细节显然是判断受益人职责是否主要属于行政主管性质的重要标志，否则满足定义就只是重复法规条文而已。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. at 1103, 1108。

例如，申请人未充分详述和记录受益人已制定或将要制定的行政主管层面的政策和程序。申请人列举了受益人将制定的各项政策，例如员工应如何问候客户、如何就营销材料、标识和名片与客户合作、如何在水疗场所正确录入客户联系信息、如何确定水疗场所何时需要治疗、如何接受付款、如何在一天结束时关闭收银机等。

然而，这些职责更能表明其是一名参与企业日常运营事务的雇员，而非在复杂组织层级中设定目标和政策的行政主管。例如，申请人还提及受益人制定的与“带薪休假”、“着装规范”、“如何创建和修订雇员及独立承包商档案”以及程序手册相关的政策。但同样，记录中没有任何支持性证据来证实这些政策，也无法佐证受益人更可能（而非不可能）专注于企业的这些高层事务而非其日常运营。此外，值得注意的是，申请人未提供任何文件证明受益人将政策或日常运营任务下放给其下属。总之，受益人所主张的职责表明，受益人更像是与同事一起从事运营活动，而非在复杂组织层级中从行政主管层面设定目标和政策。

相反，记录中确实包含反映受益人参与不符合资格的运营层面职责的支持性文件。例如，申请人提交了一份2018年3月其水疗场所租金付款的发票，其中列有受益人。申请人还提供了2017年的发票，反映受益人通过PayPal参与购买水疗用品。这一点，连同受益人明显参与申请人企业运营各方面的情况，表明其更可能（而非不可能）主要从事不符合资格的运营层面职责，而非行政主管层面的政策制定。

同样，受益人是否为行政主管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 ”属于行政主管性质。参见该法第101(a)(44)(B)条。在此，申请人列举了职责并提供了反映受益人参与不符合资格任务的证据，但未充分记录受益人的职责中有多大比例属于行政主管职能、多大比例属于不符合资格的任务。因此，我们无法确定受益人是否主要履行行政主管的职责。参见IKEA US, Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

基于上述理由，申请人未能证明受益人将在美国担任行政主管职务。

IV. 结论

上诉必须被驳回，因为申请人未能证明受益人在美国境外担任管理或行政主管职务，或其在延期申请下将在美国担任管理或行政主管职务。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of M-I-LLC, ID# 582837 (AAO Sept. 27, 2019)