NOV212024_01B7203 · I-526 · 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

案号：26092565 日期：2024年11月21日

对投资移民项目办公室决定的上诉

表格I-526，外国企业家移民申请

申请人依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2018年），寻求作为投资移民的分类。1 这第五类优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本、将为美国经济带来利益并为合格雇员创造至少10个全职职位的外国国民。

投资移民项目办公室审理主任驳回了该申请，认定记录未能以优势证据证明：(1) 申请人已遵守8 C.F.R. § 204.6(g)(1)（多名投资者）；(2) 申请人所投资的资金系通过合法途径获得；2 以及(3) _____（NCE）将为合格雇员创造至少10个全职职位。本事项现因上诉而由本办公室审理。见8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤回审理主任的决定，并将本事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

相关法规允许NCE拥有多名投资者，包括寻求和不寻求EB-5分类的投资者。在此类情况下，法规要求所有投资于NCE的资本来源均须予以查明，且所有投资资本均须通过合法途径取得。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)（2018年）。

1 2022年3月15日，约瑟夫·拜登总统签署了《2022年EB-5改革与诚信法》，该法对EB-5项目作出了重大修订。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人于2018年提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。
2 申请人声称已向NCE投资500,000美元，并主张在其提交申请时，NCE位于目标就业区，因此所需合格资本金额已从1,000,000美元下调至500,000美元。见8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2018年）。

投资于NCE的资本来源均须予以查明，且所有投资资本均须通过合法途径取得。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)（2018年）。

此外，寻求EB-5分类的投资者必须证明其投资将为美国经济带来利益，并为合格雇员创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(i)(4)。NCE可以拥有多名各自寻求EB-5分类的投资者，前提是每名投资者均已投资或正在积极投资所需金额，且每名个人的投资均导致为合格雇员创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的法规规定，为证明创造就业，申请人必须提交：

(A) 由相关税务记录、表格I-9或其他类似文件的复印件组成的文件材料，涉及十（10）名合格雇员，前提是此类雇员已在新商业企业设立后受雇；或
(B) 一份全面商业计划的副本，显示由于新商业企业的性质和预计规模，将在未来两年内产生不少于十（10）名合格雇员的需求，包括大致日期，以及此类雇员将于何时受雇。3

预期就业创造必须通过提交全面商业计划来证明。先例决定Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)明确规定，商业计划要做到全面，必须足够详细，使美国公民及移民服务局（USCIS）能够就创造就业潜力得出合理推断。然而，仅凭结论性主张，无法使USCIS确定创造就业预测是否比充满希望的猜测更为可靠。Id. 最重要的是，商业计划必须可信。Id.

二、分析

申请人声称是99名投资者之一，他们汇集资金投资于NCE，该企业是一家在纽约提供[已隐去]租车服务的公司。在上诉中，申请人称NCE由_____4管理，且NCE继续“运营并持续存在”。

3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年就业创造期自表格I-526裁决后六个月起算。6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。
4 申请人在其书面论证意见中称，[已隐去]为NCE谈判合同，且_____的所有者能够提供个人担保，而NCE无法提供。他还在其书面论证意见中解释称，NCE是一个运营项目，在供给侧运营，提供创造就业的资产，而[已隐去]作为管理者，有权管理需求侧。

A. 8 C.F.R. § 204.6(g)(1)（多名投资者）

审理主任认定，申请人未能证明投资于NCE的所有资金的合法来源。见8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。具体而言，审理主任论述称，NCE的非EB-5资金，包括现金、资产、技术和知识产权，来源于11,000,000美元的股权投资。审理主任随后认定，申请人未能记录11,000,000美元非EB-5投资的合法来源。5 审理主任对非EB-5投资的论述缺乏8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)所要求的具体性（该条规定，当审理主任驳回申请时，审理主任应以书面形式解释驳回的具体理由）。

审理主任还指出，记录中包含关于11,000,000美元是投资于NCE还是_____的不一致之处。审理主任随后认定，申请人未能以充分证据解决这些不一致之处。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（指出申请人有责任通过独立客观证据解决不一致之处，且在没有指向事实真相所在的合格客观证据的情况下，试图解释或调和相互矛盾的陈述将不足以解决问题）。然而，审理主任未解释审查了哪些证据，以及所审查的证据如何支持其认定申请人未解决不一致之处。本办公室注意到，申请人援引NCE的财务报表和银行对账单来支持其立场，即11,000,000美元未记入NCE。

B. 创造就业

作为驳回的替代理由，审理主任认定申请人未满足8 C.F.R. § § 204.6(g)(1)和(j)(4)下的创造就业要求。似乎有证据支持审理主任的不利认定。具体而言，申请人在其书面论证意见中承认，许多职位，包括NCE已创造或拟创造的司机职位，均为独立承包商职位。申请人援引该法第274A(a)(4)条，8 U.S.C. § 1324a(a)(4)；以及8 C.F.R. § 274a.5，以支持其立场，即他可以依赖独立承包商职位来满足EB-5创造就业要求。

他所引用的法律依据并非EB-5法律依据；相反，它们是一项关于非法雇用无工作许可个人的法规和一项关于使用无工作许可个人劳动的法规。另一方面，相关EB-5法规——8 C.F.R. § 204.6(e)（2018年）——明确规定雇员的定义不包括独立承包商。换言之，根据该法规，像申请人这样的外国国民投资者不能依赖创造独立承包商职位来满足EB-5创造就业要求。

申请人在上诉中声称，行业惯例是将司机聘为独立承包商并向其出具美国国税局（IRS）表格1099-Misc（杂项信息），

5 审理主任随后基本逐字重复了相同的论述，之后认定申请人同样未能证明其自身EB-5资金的合法来源。审理主任未充分解释为何在8 C.F.R. § 204.6(g)(1)下提出的对非EB-5资金的关切，可以被归入在8 C.F.R. § 204.6(i)下提出的对申请人自身EB-5资金的关切。

而非W-2表（工资与税务申报表）。6 为支持其主张，他提供了包括以下内容的证据：（1）2023年1月NCE卓越运营总监的陈述，讨论NCE对司机的监督和控制；（2）商业和雇佣记录，列明NCE的行政人员和司机及其工作安排；（3）2023年3月_____的陈述，讨论NCE决定向其司机签发IRS 1099-Misc表而非W-2表的决定；以及（4）2023年3月I_____I的陈述，I_____I是I_____I的金融与数据分析教授，讨论NCE商业计划在与创造就业相关的方面的可信度。然而，这些文件并不支持申请人关于独立承包商职位——例如NCE已经创造或打算创造的司机职位——符合相关EB-5法规下“雇员”定义的主张。参见8 C.F.R. § 204.6(e)（对“雇员”的定义）。然而，申请人是在上诉时才首次提交其中许多文件；因此，审理主任没有机会审查这些文件。

除上文已讨论的证据外，申请人还在上诉时提交了其他材料，其声称这些材料证明其符合EB-5分类资格，且审理主任没有机会审查。这些材料包括：（1）2023年1月NCE首席技术官的陈述，解释NCE对工人的需求，包括其需要为其拥有或租赁的每辆车配备两名司机；（2）确认NCE正在运营的文件；（3）申请人声称由与NCE有关联的实体签署的服务合同；（4）2023年3月的初步报告，讨论NCE在2015年和2016年创造的就业，并引用NCE的IRS W-2表、税务申报、工资单文件和其他雇佣记录；以及（5）车辆购置记录，如车辆所有权证书、租赁协议和支票副本，以核实NCE对车辆的所有权或财务义务。7

C. 证券交易委员会起诉状

此外，在审理主任作出驳回申请人申请的裁定大约一年后，于12023年，美国证券交易委员会（SEC）在美国联邦地区法院对管理这两家实体的个人提起诉讼，指控其在面向寻求EB-5分类的投资者的证券发行中作出欺诈性虚假陈述。

根据SEC的起诉状，该个人和I_____I向NCE的投资者虚假表示NCE将以符合EB-5签证项目要求的方式运营，但未能如此。该诉讼还指控这两个实体和该个人将关键创收合同置于I_____I名下，尽管其告诉投资者NCE将是运营运输业务。SEC进一步指控该个人使用一名投资者的资金支付其另一家公司与SEC之间先前和解的一部分。

6 IRS解释称，实体向独立承包商提供1099-Misc表，向雇员提供W-2表。When Would I Provide a Form W-2 and a Form 1099 to the Same Person?，可查阅https://www.irs.gov/government-entities/federal-state-local-governments/when-would-i-provide-a-form-w-2-and-a-fmm-1099-to-the-same-person（最后访问于2024年11月12日）。
7 我们注意到，大多数车辆所有权证书文件未将NCE列为车辆所有人。

SEC新闻稿，2023年，可查阅https://www.sec.gov/news/press-releaseA_____I（最后访问于2024年11月12日）。审理主任应考虑SEC诉讼中提出的问题是否对申请人的资格产生重大影响。

III. 结论

鉴于SEC待决诉讼指控NCE和I_____I对外国国民投资者实施欺诈，本裁定中我们已指出的缺陷，以及申请人在上诉时提交的审理主任没有机会审查的额外证据，我们将该事项发回重审，以便审理主任考虑记录中的所有材料并作出新裁定。

命令：审理主任的裁定被撤销。该事项发回重审，以按照上述分析作出新裁定。