NOV272020_04B7203 · I-526 · 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：5779772 日期：2020年11月27日

关于行政上诉办公室决定的动议

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)寻求移民投资者分类。该第五优先（EB-5）分类使外国国民可获得移民签证，条件是其在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，该企业将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职职位。

移民投资者项目办公室主任否决了该申请，认定申请人未能证明该NCE将可能创造所需数量的就业岗位。1 参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) (2014)。随后，我们基于同一理由驳回了上诉。此外，我们认定申请人对申请作出了不被允许的重大变更，以使有缺陷的申请符合资格要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175-76 (Assoc. Comm'r 1998)。

申请人现提出复议动议，要求复议我们此前的决定。他还提交了一份佛罗里达州的文件，表明[已隐去]该NCE的一家子公司，截至[已隐去]2019年是一家注册公司。经审查，我们将驳回该动议。

I. 法律

该法规规定了动议提交要求，规定申请人必须提交“ 一份关于不利决定的有效性是否已经或正在成为任何司法程序标的的陈述，如是，则说明法院、性质、日期以及该程序的状况或结果。 ”8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iii)(C)。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)规定“ 不符合适用要求的动议应予驳回。 ”此外，提出复议动议的申请人必须证明我们此前的决定是基于对法律或政策的错误适用，且根据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)。

1 申请人未主张，且记录也未显示，其投资已经创造了所需数量的就业岗位。参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(A)。

此外，如我们此前的决定所述，为证明EB-5分类的资格，申请人必须通过优势证据标准2证明，除其他要求外，该NCE将满足创造就业的要求。具体而言，8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)规定申请人必须提交：

(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，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，在未来两年内将产生不少于十（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

如果NCE“ 被一个以上投资者用作[EB-5]分类申请的基础 ”，如本案情形，则“ 每位申请投资者……[必须证明其]投资为合格雇员创造了至少十个全职职位。 ”8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。此外，就商业计划而言，法规所设想的全面商业计划至少应包含对业务、其产品或服务及其目标的描述。Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 210 (Assoc. Comm'r 1998)。Ho, 22 I&N Dec. at 213 在阐述可接受商业计划的内容时指出，该计划应包含市场分析、相关流程和供应商、营销策略、组织结构、人员经验、人员配置要求、招聘时间表、职位描述以及销售、成本和收入预测。该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”Id.

此外，如我们此前的决定所述，申请人不得在提交申请后作出不被允许的重大变更，以使有缺陷的申请符合资格要求。参见 Izummi, 22 I&N Dec. at 175-76。Izummi 明确指出“ 申请不能在未来某一日期、在申请人根据一套新的事实变得符合资格后获得批准 ”，且美国公民及移民服务局（USCIS）“ 不能考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”Id.；另参见 Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)（解释事实变更具有重大性，如果变更后的情况具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定）。

2 如果申请人提交相关、有证明力且可信的证据，使美国公民及移民服务局相信该主张“ 更可能为真 ”或“ 可能为真 ”，则申请人已满足“ 优势证据 ”证明标准。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)；另参见 6 USCIS Policy Manual G.2(E), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。
3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述两年创造就业期自申请裁定后六个月起算。USCIS Policy Memorandum PM-602-0083, EB-5 Adjudications Policy 19 (May 30, 2013), https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda；另参见 6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。

II. 分析

我们将驳回申请人的复议动议，因为提交材料未包含“ 一份关于不利决定的有效性是否已经或正在成为任何司法程序标的的陈述，如是，则说明法院、性质、日期以及该程序的状况或结果。 ”参见 8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iii)(C), (a)(4)。作为替代，我们将基于下述理由驳回该动议。

A. 创造就业

申请人未在动议中证明我们此前的认定有误，即其未证明该NCE将可能为每位寻求EB-5分类的投资者创造至少10个全职职位。参见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1), (j)(4)(i)(B)；Ho, 22 I&N Dec. at 213。申请人在申请第1页和第2页声称其向该NCE投资了1,000,000美元。4 根据其随申请提交的2014年商业计划，该NCE是“ 多家项目管理公司的母公司 ”：(1)[已隐去]，负责监督一个房地产开发项目；(2)[已隐去]，管理一家商业面包店；以及(3)[已隐去]，出租设备给[已隐去]。2014年商业计划第2页称，该NCE“ 目前的业务项目重点是房地产开发和商业面包店。 ”如我们此前的决定所述，该NCE 2013年私募备忘录（PPM）第2页同样称，该NCE“ 目前控制和管理两个项目 ”，即西弗吉尼亚州的一个房地产开发项目和佛罗里达州的一家商业面包店。PPM明确指出“ 这两个项目……将能够创造至少170个全职职位 ”，并且“ [因此]，它[原文如此]适合EB-5投资。 ”

PPM提供了有关该NCE的更多信息。PPM第3页称，该NCE“ 计划接受最多17名移民投资者 ”，每人向该NCE出资1,000,000美元。PPM解释了该NCE打算如何使用预期的1700万美元EB-5资本。其在第3页明确指出“ [佛罗里达州的]面包店将需要500万美元运营资本 ”，而“ [西弗吉尼亚州房地产开发项目]所需的资本投资估计为1000万美元。 ”

记录中还包括第二份商业计划，即2016年“ [已隐去]商业计划 ”。2016年商业计划第8页称“ 初始劳动力[将]约为75-80人 ”。根据2016年“ [该NCE]运营协议修正案 ”第2页以及申请人向主任提交的补充证据请求（RFE）答复中的其他文件，该NCE“ 决定不再将[西弗吉尼亚州]……开发项目作为EB-5投资计划的一部分推进。 ”

如我们此前决定第3页所述，申请人声称该NCE将需要额外200万美元投资，以通过商业面包店运营满足其创造就业要求。然而，他未提交证据证明该NCE所需资金的可得性。事实上，在其为支持本动议而提交的书面论证意见中，申请人并未确认所需投资的可得性。相反，他声称该NCE的“ 管理层正在

4 该法规规定“ 在美国进行合格投资所需的资本金额为一百万美国美元（$1,000,000）。 ” 8 C.F.R. § 204.6(t)(1) (2014)。

谈判新投资以资助生产。 ”申请人未经证实的陈述不足以证明我们的认定是法律或政策上的错误。

此外，正如我们在先前的决定中所解释的，当时我们面前的证据并未确认“ ----------.------ ”w..:.;..;a=s"'-1= · n"-o"""""-e=r=a=ti=o=n..。具体而言，在我们作出决定时，佛罗里达州将'----------~列为不活跃，因而无资格在该州开展业务。5 同样，申请人在其上诉书面论证意见第13页承认，该企业的“ 许可证和证书[需要][被]续期 ”，因为“ 其中一些[已经]过期 ”。记录中还包括一封2018年8月的物业经理来信，该经理将l 称为 I “ 前租户 ”，称该商业面包店经营场所所在的地点“ 目前空置 ”，并且他“ 正在积极为该物业寻找租户 ”。"

此外，我们在决定第3页指出，审理主任指出了记录中关于NCE所称就业创造预测的不一致之处。申请人提交了多份文件，包括分别日期为2014年和2016年的两份商业计划书。这些商业计划书和文件在预期雇员人数、招聘时间表和预计收入方面存在差异。申请人未解决这些不一致之处，因而未能确立任何一份商业计划书的可信度。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（指出：“ 申请人[必须]通过独立客观证据解决不一致之处 ”，并且“ 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 ”）。此外，我们还在先前的决定中指出，审理主任注意到公开可得的来源表明NCE安排了于2018年6月对._____ _,,设备进行拍卖。这些文件不支持认定NCE通过该商业面包店经营很可能创造所需数量的就业岗位。

在动议中，申请人主张该商业面包店“ 已完成95% ”，这也是他在上诉中提出的主张。他声称NCE已创造了一些就业岗位，并在设备采购上花费了资金。此外，他辩称，在申请裁定后“ 约两年或两年半 ”之前，他无需证明实际就业创造。6

正如我们在先前的决定中所讨论的，申请人无需证明实际就业创造。相反，他必须提交一份全面且可信的商业计划书，表明NCE很可能为每位寻求EB-5分类的投资者创造至少10个面向合格雇员的全职岗位。参见 8 C.F.R. § 204.6(g)(l), (j)(4)(i)(B); Ho, 22 I&N Dec. at 213。尽管记录中包含一些关于就业创造和业务运营的证据，但基于我们在先前决定中讨论并在上文重申的理由——包括缺乏所需资本、缺乏或减少的业务活动，以及预期雇员人数、招聘时间表和预计收入方面的差异——我们认为我们的结论没有错误，即申请人未能证明

5 在动议中，申请人提交了一份佛罗里达州的证书，注明 I已支付费用并向州政府提交了 c:J 适当文件，且其状态截至 2019年为活跃。然而，2020年11月9日从佛罗里达州公司分部可获得的公开记录检索表明，该企业截至l I2020年再次变为不活跃，原因是“ 因年度报告行政解散 ”。佛罗里达州公司分部。按实体名称查询详情。http://search.sunbiz.org/Inquiry/CorporationSearch/ByName，最后访问于2020年11月9日。

6 参见上文脚注3。

NCE很可能满足就业创造要求。参见 8 C.F.R. § 204.6(g)(l), (j)(4)(i)(B); Ho, 22 I&N Dec. at 213。

B. 重大变更

此外，我们认为我们的结论没有错误，即申请人对申请作出了不被允许的重大变更，以试图弥补其缺陷。如前所述，根据2014年商业计划书以及2013年PPM，NCE将通过两个项目创造就业岗位，即一个西弗吉尼亚州房地产开发项目和一个佛罗里达州商业面包店。审理主任在补证通知第7页向申请人解释，他必须证明合格就业岗位将由NCE或其全资子公司创造。参见 8 C.F.R. § 204.6(e)（将“ 商业企业 ”定义为包括“ 由一家控股公司及其全资子公司组成 ”的企业）；6 USCIS Policy Manual G.2(C), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。

2013年PPM第1页和第3页揭示了两个项目的所有权，指出NCE拥有西弗吉尼亚州房地产项目51%的股份，以及“ 佛罗里达州面包店的100%，直至投资收回 ”。2014年商业计划书第4页同样规定，NCE拥有 的“ 多数 ”股份。由于记录中的证据未显示'------~
._____ ____. ——即据称将通过西弗吉尼亚州房地产开发创造就业岗位的实体——是NCE的全资子公司，申请人未能证明他和其他外国国民投资者可以依赖该项目的就业岗位来满足就业创造要求。参见 8 C.F.R. § 204.6(g)(l), (j)(4)(i)。

针对审理主任补证通知中指出的缺陷，申请人提交了额外文件，包括一份2016年“ I ~商业计划书 ”、2016年“ [NCE]运营协议修正案 ”以及2016年西弗吉尼亚州房地产开发项目市场分析。2016年运营协议修正案第2页以及申请人在补证回应中提交的其他文件表明，NCE“ 决定不再将西弗吉尼亚州……开发项目作为EB-5投资计划的一部分推进 ”。申请人在其补证回应第4-5页声称，“ 西弗吉尼亚州……开发项目是一项旨在分散EB-5投资以降低风险的计划 ”，并且“ [它]从一开始就从未打算成为[创造就业的实体] ”。他进一步声称，NCE“ 今年[2016年]早些时候决定将西弗吉尼亚州项目完全脱钩 ”。

在动议中，申请人主张，取消西弗吉尼亚州房地产开发项目是NCE“ 根据资本投资的可用性进行扩大和缩小规模 ”的结果。他声称，NCE的“ 核心业务 ”，即“ 商业面包店业务从未改变 ”，并因此辩称业务中“ 没有‘ 重大变更 ’ ”。记录不支持他的主张。

正如我们在先前的决定中所讨论并在上文重申的，申请人最初表示NCE将通过西弗吉尼亚州房地产开发项目和佛罗里达州商业面包店创造至少170个就业岗位。这一就业创造水平将满足NCE寻求吸引的17名外国国民投资者的就业创造要求。在从审理主任的补证通知中得知NCE不能依赖西弗吉尼亚州房地产项目来满足就业创造要求之后，因为._____ ~该创造就业实体并非NCE的全资

子公司，申请人提交了文件，声明NCE将不再投资于该项目。

正如我们在决定第5页所述，2016年商业计划书和2016年“ [NCE]运营协议修正案 ”“ 移除了有问题的子公司的业务活动，使得NCE将仅创造合格就业岗位 ”。NCE业务和投资活动的变化构成了一系列新事实，这些事实具有影响或可预见地能够影响我们决定结果的自然倾向。参见 Izummi, 22 I&N Dec. at 175-76; Kungys, 485 U.S. at 770-72。因此，我们认为我们的结论没有错误，即“ 这些变化是为了弥补审理主任在其补证通知中指出的缺陷 ”，并且它们“ 构成对申请的不被允许的重大变更 ”。

III. 结论

我们将根据 8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iii)(C), (a)(4) 驳回申请人的复议动议。作为替代，我们将驳回其动议，因为他未能证明我们先前的决定基于对法律或政策的不正确适用，或该决定基于作出决定时记录中的证据是不正确的。

命令：复议动议被驳回。