FEB132025_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

案由：26410790 日期：2025年2月13日

对移民投资者项目办公室决定的上诉

表格I-526，独立投资者移民申请

申请人依据《移民与国籍法》（本法）第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2018年），寻求作为移民投资者的分类。1 这一基于就业的第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在有利于美国经济并至少为合格雇员创造10个全职职位的新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本的非公民。

移民投资者项目办公室审理主任基于多项理由撤销了申请的批准，包括申请所依据的事实发生了重大变化，以及记录未能证明申请人资金的合法来源、申请人已投资或正在投资所需资本、新商业企业（NCE）将至少为合格雇员创造10个全职职位，或NCE将位于目标就业区（TEA）。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

本法第205条，8 U.S.C. § 1155，规定国土安全部部长可随时以其认为良好和充分的理由，撤销其根据第204条批准的任何申请的批准。另见8 C.F.R. § 205.2(a)（规定美国公民及移民服务局（USCIS）可在通知申请人的情况下，基于8 C.F.R. § 205.1规定以外的任何理由撤销申请的批准，当撤销的必要性引起

1 2022年3月15日，《EB-5改革与诚信法》签署成为法律，修订了一般资格要求，大幅改革并将区域中心项目编纂于INA 203(b)(5)，并增加了重要的新诚信条款。https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20221006_EB5ReformAndIntegrityAct.pdf。由于申请人于2017年3月提交了本申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

USCIS注意时）。

如果裁决时的记录证据，包括申请人提交的任何解释或反驳，基于申请人未能履行其举证责任而足以支持否决，则本法第205条含义内存在撤销签证申请批准的“良好和充分理由”。Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 452 (BIA 1987)。此外，认识到申请的初始批准存在错误本身即可构成撤销批准的充分和良好理由。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 (BIA 1988)。撤销只能基于撤销意向通知中的指控，且申请人仅有义务回应这些指控。Matter of Arias, 19 I&N Dec. 568 (BIA 1988)。

USCIS政策手册第6卷第G部分第3章阐述了USCIS关于尊重先前机构裁定的政策。一般而言，USCIS不重新审查EB-5过程中较早作出的裁定，且此类较早裁定将被推定为已适当裁定。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。反之，USCIS在后续程序中不尊重先前的有利裁定，例如，作出有利裁定所依据的基本事实已发生重大变化、存在欺诈或故意虚假陈述的证据，或先前有利裁定被认定在法律上存在缺陷。Id. 如果变化具有影响裁决的自然倾向或可预见地能够影响裁决，则该变化具有重大性。参见Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)。

如果外国国民在NCE中投资所需金额的合格资本，则其可被分类为移民投资者。要符合EB-5移民投资者分类的资格，投资者必须证明，除其他要求外，其投资资本并非直接或间接来源于非法手段。8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“资本”）。仅证明资金存入的银行函件或对账单本身不足以证明其合法来源。Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 210-11 (Assoc. Comm'r 1998)；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 195 (Assoc. Comm'r 1998)。记录必须追溯资金的完整路径直至合法来源。2 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 195。

此外，寻求EB-5分类的投资者必须证明其投资将有利于美国经济，并至少为合格雇员创造10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(i)(4)。8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)的规定要求，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或十（10）名合格雇员的其他类似文件的复印件组成的文件，如果此类雇员已在新商业企业设立后受雇；或

2 这些要求“服务于有效的政府利益；即确认[EB-5]项目中使用的资金并非来源可疑。”Spencer Enterprises, Inc. v. United States, 229 F. Supp. 2d 1025, 1040 (E.D. Cal. 2001)（裁定申请人未能证明其资金的合法来源，部分原因是她未指明其所有就业的性质或提交五年的纳税申报表），aff'd, 345 F.3d 683 (9th Cir. 2003)。

(B) 一份综合商业计划的副本，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

Matter of Ho解释称，综合商业计划必须足够详细，以允许USCIS就创造就业潜力得出合理推论。Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。此外，Matter of Ho裁定，“ 法规所设想的综合商业计划至少应包含对业务、其产品和/或服务及其目标的描述。 ” Id.

II. 分析

申请人声称其在NCE，I I中投资了500,000美元，且NCE将基于在I I加利福尼亚州经营一家餐厅， I，至少创造10个合格职位。在初始批准申请后，审理主任签发了撤销意向通知（NOIR）。NOIR通知申请人，USCIS已获悉申请的基本事实发生了重大变化，具体而言，公开信息表明NCE经营的餐厅已关闭且不再营业。NOIR通知申请人，基于业务运营的关闭，记录不再证明NCE将为合格雇员创造至少10个全职职位，或NCE主要在目标就业区（TEA）开展业务。NOIR还通知申请人，记录未能证明申请人已投资或正在积极投资所需金额的资本、资本系通过合法手段获得，或申请人将参与NCE的管理。申请人对NOIR作出回应，审理主任随后撤销了申请的批准，认定对NOIR的回应不足以克服所提供的撤销理由。

在上诉中，申请人声称不存在撤销申请批准的良好和充分理由，因为申请所依据的事实未发生重大变化。申请人还主张，USCIS应尊重其先前关于申请人已投资所需金额资本、已证明其资金合法来源并将参与NCE管理的裁定。基于下述理由，本办公室认定申请人未能证明EB-5分类的资格，且申请系基于良好和充分理由被撤销。

为支持关于基本事实未发生重大变化的主张，申请人辩称其申请与Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175的事实以及其推理所依赖的案件可区分：Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg'l Comm'r 1971)和Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)。申请人称，那些案件涉及在提交时不符合所寻求福利资格的申请人，因此试图对其申请作出重大变更以使其符合机构要求。申请人主张，本案可区分，因为其申请在提交时可获批准，初始批准的事实即证明了这一点。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) 所述的两年创造就业期自申请裁定后六个月起算。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(D)(5)。

据申请人称，由于该申请在提交时本可获批，因此后来发生的任何变更均非“为使明显有缺陷的申请符合[USCIS]要求”而作出，故不属于 Matter of Izummi 及其推理所依据的判例所设想的“重大”变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175。

申请人的主张不具说服力。申请人的论点将要求我们得出如下结论：如果一份申请在最初提交时看似可获批，则此后任何情势变更均不会使该申请变得不可获批。该主张没有法规或USCIS政策支持。申请人不仅必须在提交时符合所请求利益的资格，还必须在整个裁定过程中保持资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，如果在申请获批之后、但在投资者获得有条件居民身份之前发生重大变更，此类变更若未被克服，通常构成撤销申请批准的正当和充分理由。参见 generally 6 USCIS Policy Manual G.3(C)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

此外，“重大变化”并不限于为使有缺陷的申请符合要求而作出的变化。正如首席在NOIR和撤销决定中所指出的，重大变化是指可预见地能够影响或具有影响我们决定的自然倾向的变化。见Kungys v. United States, 485 U.S. at 771。申请人试图将餐厅的关闭定性为仅是暂时延迟，并主张其不具重大性，因为申请人仍打算在同一城市——加利福尼亚州——经营同一类型的业务——餐厅。我们不同意。创造就业所依赖的实体的关闭，是一种具有影响和左右我们决定的自然倾向的变化。见同上。此外，申请人基于投资于主要在一个目标就业区经营并创造就业的新商业企业，确立了降低的最低投资额500000美元的资格。见8 C.F.R. § 204.6(j)(6)。尽管申请人已声明其打算在加利福尼亚州的一个新地点开设餐厅，但若无额外支持性文件证据，如新的租赁协议、新的营业执照和许可证，以及开设新餐厅的财务资源，这不足以确立资格，包括新商业企业在一个TEA内经营。

关于审理主任因申请人未充分证明资金的合法来源、或未证明其在NCE中投入了所需金额的资本而撤销申请的决定，申请人主张USCIS必须遵从其一审批准。申请人还主张，其已证明完成投资所作交易无需美国财政部外国资产控制办公室（OFAC）的特定许可证，因为这些交易由一般OFAC许可证涵盖，因此是合法的。

申请人的主张不能推翻撤销的理由。第一，申请人关于USCIS必须遵从先前裁定的主张不具法律依据。如果一份申请的一审批准存在错误，这本身即可构成撤销申请批准的正当和充分理由。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 568。当USCIS认定先前的有利决定在法律上存在缺陷时，不会予以遵从。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra at G.3(A)(2)。在此，NOIR告知申请人记录中关于资金来源和资金路径的缺陷，告知申请人该批准因此在法律上存在缺陷，并为申请人提供了克服这些缺陷的机会。申请人关于USCIS必须依赖先前有缺陷裁定的答复不具说服力。

第二，申请人关于一般OFAC许可证适用性的主张，未回应NOIR中所指出的问题。即使我们假定申请人的投资交易由一般OFAC许可证涵盖，这也不能免除申请人证明其投资资金合法来源、或充分记录资金进入NCE的完整路径以证明其已投资或正在积极投资于NCE的义务。8 C.F.R. § 204.6(e); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11; Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 195; 另参见 Borushevskyi v. USCIS, 664 F. Supp. 3d 117, 129 (D.D.C. 2023), aff'd, 2024 WL 2762146 (D.C. Cir. May 30, 2024)（认定证明资金的“完整路径”是USCIS的权威立场，并为其他相关先例决定所认可）。NOIR告知申请人在这些问题上证据的具体缺陷，例如缺乏足够的银行对账单或其他证据以追踪资金从申请人的伊朗账户到NCE，或证明投资资金所经过的各个第三方中介所使用的资金的合法来源。申请人在NOIR中的答复未回应这些问题；相反，申请人仅重复先前陈述的主张并声称其已确立资格。在上诉中，申请人再次重述相同主张。申请人负有举证责任，证明其已投资或正在积极投资于NCE以及这些资金的合法来源。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。在此，申请人未作出此类证明。

我们认定，审理主任有正当和充分理由签发NOIR，因为申请人未能满足创造就业要求、资金的合法来源，或申请人已投资或正在投资足够金额的资本。在审查申请人的NOIR答复及完整记录后，我们认定审理主任适当撤销了申请的批准。

III. 结论

NOIR因正当和充分理由而被适当签发，因为签发时的记录证据，若未予解释和反驳，将基于申请人未能确立其资格而足以构成对已批准签证申请的否决。在签证申请程序中，申请人负有确立所寻求移民利益资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。在本案中，当审理主任意识到批准决定存在错误，且作出有利决定所依据的基础事实因创造就业实体的关闭以及项目无法满足创造就业要求而发生重大变更时，即存在正当和充分理由。因此，我们维持审理主任的撤销决定。

命令：上诉被驳回。