# JUL242017_06B7203 · 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：M-L-
日期：2017年7月24日

对移民投资者项目办公室决定的上诉

申请：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)，寻求作为移民投资者的分类。这第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本、将有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位的外国国民。外国国民可以投资于与USCIS指定的区域中心相关的项目。参见《1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法案》第610条，经修订。

移民投资者项目办公室主管否决了表格I-526，外国企业家移民申请，结论是申请人不再能够依赖对与一个已被终止的区域中心相关的项目的投资作为资格基础。

在上诉中，申请人提交了书面论证意见和证据支持，包括在区域中心程序中提交的文件。1 申请人主张该区域中心应恢复其指定。申请人进一步主张，主管在否决表格I-526之前未向申请人提供区域中心“ 拟终止 ”和终止的通知，违反了国土安全部（DHS）法规和宪法正当程序。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

外国国民如果在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。在有一些限制的情况下，它可以是任何从事营利活动的合法企业。外国国民必须证明该NCE将有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位。

1 如申请人在补充材料中承认，我们驳回了区域中心对终止的上诉。在申请人提交增编时，区域中心的重新开案动议和复议动议正在我们面前。我们随后否决了这两项动议。

M-L-案

移民投资者可以证明至少10名合格雇员已由NCE直接雇用。或者，移民投资者也可以“ 在区域中心内 ”投资，2 区域中心是一个参与促进经济增长的经济单位。3

区域中心向USCIS申请指定，并且必须提交年度补充材料以显示其持续符合指定的资格。8 C.F.R. § 204.6(m)。在许多情况下，它们识别并与NCE合作，这些NCE又与“ 创造就业实体 ”完成的特定项目相关联。项目可以是新办公楼、混合用途开发项目或其他由最直接负责合格就业创造的商业实体发起的 tangible 倡议。区域中心可以集中移民（和其他）投资者的资金用于创造就业的合格项目，并允许移民投资者依赖间接就业创造，如果由合理的方 法论证明。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)。USCIS可以终止不再服务于促进经济增长目的的区域中心的指定。8 C.F.R. § 204.6(m)(6)。

二、程序历史

申请人基于通过当时USCIS指定的区域中心（区域中心）的投资提交了投资者申请。申请将NCE识别为（NCE）。商业计划解释说，NCE和另一个有限合伙（）将从244名外国投资者筹集122,000,000美元，贷款给创造就业实体（JCE），用于在市中心建设和开发混合用途设施（项目）。

主管于2016年3月终止了区域中心的指定，认定：(1) 它不再通过其赞助下的两个商业企业服务于促进经济增长的目的；(2) 它正在将资金从创造就业目的转移，以及 (3) 它未履行其指定信中规定的监测和监督责任。不久后，主管否决了本申请，结论是申请人不再能够通过依赖对已终止区域中心的投资来证明资格。2016年11月，我们驳回了区域中心对终止的上诉。2017年6月，我们否决了其重新开案动议和复议该决定的动议。

三、分析

申请人提出三个相关论点。第一，在初始上诉书面论证意见中，申请人主张主管在区域中心上诉裁决之前过早否决了投资者申请。第二，在补充文件中，申请人争辩区域中心的动议有理由，因为它正在促进经济增长，这应导致其恢复指定并使申请人的投资者申请可获批。第三，

2 8 C.F.R. § 204.6(m)(7)。
3 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 区域中心 ”）。

。

M-L-案

申请人主张申请的否决不能成立，因为它基于贬损信息——具体而言，区域中心终止及终止理由——主管在否决申请前未向申请人传达。申请人主张，在否决前缺乏对区域中心“拟终止”和终止的通知及反驳机会，违反了DHS法规和美国宪法的正当程序条款。基于以下理由，我们将驳回上诉。

A. 否决的时机

申请人最初关于否决为时过早的主张最终不能成立。虽然审理主任本可以选择在否决该投资者申请之前等待区域中心上诉的解决，但申请人并未证明存在这样做的强制性法律要求。申请人获得EB-5分类的资格以通过USCIS指定区域中心进行投资并间接创造就业为前提。一旦USCIS终止了与本申请相关的区域中心的指定，申请人便无法证明：(A) 投资系“在[USCIS]指定的区域中心内”进行，符合8 C.F.R. § 204.60的要求；(B) 新商业企业“位于获批参与移民投资者……计划的区域中心内”，从而可依据8 C.F.R. § 204.6U)(4)(iii)依赖间接创造就业；或(C)“其合格投资位于依据[适用法规]获批的区域中心内”，符合8 C.F.R. § 204.6(m)(7)的要求。事实上，只要区域中心的指定仍处于终止状态，申请人似乎便承认基于本申请不具备EB-5分类资格。见申请人补充书面论证意见第3页（“如果AAO恢复指定，AAO应支持申请人的上诉并命令批准I-526申请……或者，AAO应将I-526申请发回重审，以便[审理主任]对申请进行实质审查。”）。

此外，主管否决申请人表格I-526的时机和区域中心上诉的解决目前对本程序没有影响，因为我们已驳回区域中心的上诉。（2017年6月，我们还否决了区域中心的重新开案和复议该决定的动议。）因此，申请人关于区域中心继续在行政上挑战其终止的论点，以及申请人要求暂缓裁决表格I-526和当前上诉直到区域中心的上诉和动议已决定的请求，现在已无实际意义。

B. 区域中心对经济增长的促进

我们拒绝处理申请人关于区域中心正在促进经济增长的实质性主张。我们已在单独程序中确定它没有，并因此维持了区域中心指定的终止。



-- -- - - - ----- - --

。

M-L-案

C. 否决前的通知和回应机会

申请人进一步主张，主管在否决表格I-526之前未通知申请人并提供反驳区域中心“ 拟终止 ”和终止的机会，违反了DHS法规和宪法正当程序。无论基于宪法、法规或监管理由，申请人最终寻求的是通知和回应机会。如下所述，我们认为主管在没有个别投资者参与或中心终止通知的情况下进行这些程序，在否决其相关投资者申请之前，没有错误。

1. 宪法正当程序

申请人主张，宪法正当程序条款要求USCIS给予投资申请人通知以及“ 有意义的陈述证据或论点以反对区域中心终止的机会 ”。4 具体而言，申请人指出，“ 当申请人的I-526申请能否获批取决于USCIS终止区域中心指定的决定时，基本正当程序原则要求USCIS向申请人提供拟拒绝理由的通知以及质疑这些理由的机会。 ”5 USCIS依据法定和监管授权管理EB-5项目，且申请人并未主张EB-5法规或规章的特定条款违宪。若申请人的正当程序论点基于EB-5法规和规章的合宪性，则本院缺乏对国会颁布的法律或DHS颁布的规章进行合宪性裁决的管辖权。参见，例如，Matter of Fuentes-Campos, 21 I&N Dec. 905, 912 (BIA 1997)；Matter of C-, 20 I&N Dec. 529, 532 (BIA 1992)。因此，本院将审查申请人所关注的程序问题，即USCIS是否遵守了适用的法规和规章。

2. 法定程序

为支持宪法正当程序论点，申请人援引了近期一个赋予受益人在撤销其雇主申请人申请的诉讼中出庭资格的案例。Mantena v. Johnson, 809 F.3d 721, 734 (2d Cir. 2015)。然而，必须指出，在Mantena案中，法院实际上进行的是法律解释，而非宪法分析。在该案中，第二巡回上诉法院解释了《2000年二十一世纪美国竞争力法案》（AC-21）第106(c)(1)条中的可携带性条款（该条款编入《移民与国籍法》第204(j)条，8 U.S.C. § 1154(j)）。该条款允许有效I-140外籍工人移民申请（Form I-140）的受益人，在其身份调整申请待决超过180天后，无需单独的劳工证或I-140申请即可更换工作或雇主。法院认定，国会设立“ 可携带性 ”是为了

4 申请人的补充书面论证意见第4页。申请人依据Goldberg v. Kelly, 397 U.S. 254, 267 (1970)主张宪法要求在有意义的时间和方式上提供听证机会。
5 申请人的补充书面论证意见第4页。



-- ----------'-- ----------

在处理延迟期间为受益人提供新的灵活性，并不再要求他们继续受雇于最初的申请雇主。Mantena, 809 F.3d at 734。法院推理认为，国会通过此举将这些受益人置于AC-21法规的“ 利益区间 ”内，赋予其在联邦法院起诉的资格。法院最终将案件发回重审，以裁定受益人——或后续雇主——是否为获准参与有关原雇主申请撤销程序的适当当事方。

Mantena案不适用。6 在AC-21背景下，该法规的焦点，如立法历史所确认，涉及雇员受益人在其身份调整申请处理延迟方面所承受的困难。因此，这些受益人显然属于法规的利益区间，因为国会明确为他们创设了法定语言。相比之下，在此案中，本院不认为国会有直接惠及投资申请人的意图；相反，立法的焦点在于促进经济增长。设立区域中心试点项目的《1992年拨款法案》第610(a)条相关规定如下：

“ [EB-5]项目应涉及美国境内的一个区域中心，由国土安全部部长基于总体提案指定，以促进经济增长，包括增加出口销售、提高区域生产力、创造就业或增加国内资本投资。区域中心应对有限地理区域拥有管辖权，该区域应在提案中描述，并符合在特定经济区集中联合投资的目的。区域中心的设立可基于提案中包含的关于将接受外国人资本的商业企业类型、此类资本投资将直接或间接创造的就业以及其他积极经济影响的总体预测。 ”

法定文本未显示国会在设立区域中心框架时关注个体投资者。法规仅规定DHS可指定区域中心，并仅顺带提及（“ 外国人 ”）投资者作为在美特定地理区域集中联合投资的项目的资本来源。

6 同样，申请人援引Kurapati v. USCIS, 767 F.3d 1185 (11th Cir. 2014)，该案也涉及受益人根据AC-21法规进行可携带性的能力，同样不适用于此处的EB-5背景。最后，申请人援引Ilyabaev v. Kane, 847 F. Supp. 2d 1168, 1177-78 (D. Ariz. 2012)（认定可携带性受益人在其身份调整申请裁决中，有权根据适用法规获得关于其合格经验的贬损信息的通知及反驳机会）。虽然Ilyabaev案也因涉及AC-21案件而可区分，但该事实有助于说明AC-21与EB-5背景为何不同，并应在他人参与程序方面得出不同结果。在Ilyabaev案中，贬损信息具体涉及该受益人（即其合格经验）。在此EB-5背景下，个体投资者不拥有关于区域中心持续促进经济增长能力的独特证据。区域中心的指定和终止不取决于与一个或多个联合投资者相关的问题。

国。诚然，国会通过允许移民投资者使用间接就业而非最初要求的直接就业来满足创造就业要求，从而激励了这种联合投资模式。7 但区域中心项目的明确目的是促进美国特定经济区的经济增长。而且，直接和间接就业都必须惠及美国公民或合法居留美国的非公民。因此，本院不认为国会在设立区域中心项目时有意直接惠及潜在移民投资申请人，如同其在AC-21背景下针对获批I-140移民申请的受益人那样。因此，法定方案不要求本院将其或相关DHS规章解释为给予投资者参与区域中心程序的机会。

3. 监管程序

申请人接下来主张，8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)的规定要求审理主任提供关于“ [申请人]不知情的贬损信息 ”的通知及反驳机会。申请人声称，USCIS终止区域中心指定及该终止所依据的理由构成贬损信息，因此要求提前通知申请人。

即使区域中心在单独程序中的终止在本（或任何）申请人的签证申请裁决中可构成(b)(16)目的下的贬损信息，审理主任未通知属于无害错误，因为申请人未证明审理主任的未通知如何损害了申请人。参见Matter of Hernandez, 21 I&N Dec. 224, 226 (BIA 1996)（指出“ 违反监管要求仅在法规为外国人提供利益且违规损害了法规旨在保护的外国人利益时，才使程序无效 ”）。

为理解原因，区分区域中心和新商业企业（NCE）是有益的。投资申请人不投资于区域中心，也不拥有其所有权权益。相反，投资申请人购买NCE的权益。当NCE与区域中心关联时，投资申请人通常在认购过程中支付管理费，以换取与区域中心关联的好处。这很大程度上是移民投资者在区域中心管理中的角色或参与程度。很难想象个体投资者会有有意义的、非重复性的信息可贡献给与区域中心持续存续相关的程序，而该实体显然处于捍卫其指定的最佳位置。

7 立法历史确认了这一焦点。见S. Rep. No. 102-331 (1992)，其中指出：

委员会意图在实施该条款时，移民和归化局[现为USCIS]将允许参与试点项目的移民不仅计入他们直接创造的就业岗位，还计入可能间接创造的就业岗位，例如通过合同、分包或使整体经济受益的出口收入所创造的岗位。

反映区域中心与个人投资者之间这一实际区别的是，管辖区域中心指定和终止的具体法规规定了完全独立于个人投资者的程序。见8 C.F.R. § 204.6(m)(3)-(6)。这些指定法规完全没有提及个人投资者。事实上，如上所述，区域中心的指定通常发生在个人投资者甚至尚未被招揽之前，更不用说被识别和加入。即使在个人投资者可能已为人所知的阶段，终止法规要求USCIS通知区域中心其终止该中心指定的意向以及随后的终止决定。8 C.F.R. § 204.6(m)(6)。因此，EB-5法规并未要求审理主任通知申请人区域中心的"拟终止"。

只有在USCIS已终止某一区域中心之后，法规才要求USCIS向已通过该区域中心获得有条件永久居留权但尚未解除这些条件的投资者提供正式书面通知，告知他们其有条件身份将被终止，除非投资者能够证明持续符合资格。8 C.F.R. § 204.6(m)(9)。虽然本案申请人尚未获得有条件永久居民身份，以致(m)(9)项甚至不适用，但事实仍然是，没有任何EB-5法规要求在区域中心终止之前的任何移民程序阶段通知个人投资者。

最后，即使审理主任本应通知申请人区域中心指定的终止，申请人也已获得机会在本办公室的上诉中就该终止进行陈述。此外，申请人未提供任何具体证据证明因审理主任未发出通知而导致的偏见或损害，并且基于上述理由，我们预计不会有任何此类证据出现。虽然我们知悉围绕移民投资者通过一个在其EB-5移民程序过程中被终止指定的区域中心进行投资的不幸情况，但现行法律和法规均未设想USCIS能够提供任何救济。

IV. 结论

寻求通过移民投资者项目获得EB-5签证的移民投资者"必须证明其合格投资位于[USCIS]批准的区域中心内，且该投资将创造就业……"8 C.F.R. § 204.6(m)(7)。在此，USCIS终止了该区域中心的指定，我们不被申请人关于在本案个人投资者申请中重新审视该终止决定的理由所说服。目前没有与该申请相关的区域中心，我们认定申请人未证明其符合移民投资者分类的资格。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of M-L-, ID# 497679 (AAO July 24, 2017)