JUL242017_11B7203 · 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

事项：G-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)寻求移民投资者分类。该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本的外国国民，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。外国国民可投资于与USCIS指定区域中心相关联的项目。见《1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》第610条，经修订。

移民投资者项目办公室审理主任驳回了表格I-526（外国企业家移民申请），认定申请人不再能够以对与一个此后已被终止的区域中心相关联的项目的投资作为资格依据。

在上诉中，申请人提交了书面论证意见及支持性证据，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，审理主任在驳回表格I-526之前未向申请人提供关于区域中心“拟终止”及终止的通知，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

外国国民如在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。在若干限制下，该企业可以是任何从事营利活动的合法企业。该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 如申请人在一份补充材料中所确认，我们驳回了区域中心对终止决定的上诉。在申请人提交增补材料时，区域中心的重新开案动议和复议动议尚待我们审理。我们随后驳回了这两项动议。

事项：G-L-

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

区域中心向USCIS申请指定为此类中心，并且必须提交年度补充材料，以表明其继续符合指定资格。8 C.F.R. § 204.6(m)。在许多情况下，它们确定新商业企业（NCE）并与之合作，而该企业又关联于由“ 创造就业实体 ”完成的特定项目。项目可以是新办公楼、混合用途开发项目，或由最直接负责符合条件就业创造的商业实体开展的其他有形举措。区域中心可以集中汇集移民（及其他）投资者的资金，用于创造就业的符合条件项目，并允许移民投资者在有理有据的方法证明间接创造就业的情况下依赖间接创造就业。8 C.F.R. § 204.60)(4)(iii)。USCIS可以终止不再服务于促进经济增长这一目的的区域中心指定。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）进行的投资提交了投资者申请。申请将NCE确定为（NCE）。商业计划说明，NCE和另一有限合伙（）将从244名外国投资者处筹集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）。

审理主任于2016年3月终止了区域中心的指定，认定：(1) 它不再通过其赞助的两个商业企业服务于促进经济增长的目的；(2) 它将资金从创造就业目的转移；以及 (3) 它未履行其指定函中规定的监督和监察职责。不久后，审理主任驳回了本申请，认定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决定的上诉。2017年6月，我们驳回了其重新开案动议和复议该决定的动议。

三、分析

申请人提出三项相关论点。第一，在初始上诉书面论证意见中，申请人主张审理主任在区域中心上诉裁决之前过早驳回了投资者申请。第二，在补充提交材料中，申请人主张区域中心的动议具有实体理由，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准。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 ”）。

事项：G-L-

事项：G-L-

申请人主张，驳回申请不能成立，因为其依据的是审理主任在驳回申请前未向申请人传达的不利信息——具体而言，即区域中心终止及该终止的理由。申请人主张，在驳回之前缺乏关于区域中心“ 拟终止 ”及终止的通知和反驳机会，违反了DHS法规和美国宪法正当程序条款。基于下述理由，我们将驳回上诉。

A. 驳回的时机

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肯定性法律要求。申请人获得EB-5分类的资格，是以通过USCIS指定区域中心进行投资并依赖间接创造就业为前提的。一旦USCIS终止了与本申请相关的区域中心的指定，申请人便无法证明其投资：(A) 属于8 C.F.R. § 204.60所要求的“ 在[USCIS]指定的区域中心内 ”；(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 ”，从而能够依据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)的规定。事实上，申请人似乎承认，只要区域中心的指定仍处于终止状态，其基于本申请即不具备EB-5分类资格。参见申请人的补充书面论证意见第2页（“ 如果AAO恢复[区域中心]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，审理主任驳回申请人表格I-526的时机与区域中心上诉的解决目前对本程序没有影响，因为我们此后已驳回区域中心的上诉。（2017年6月，我们还驳回了区域中心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质疑其终止的主张，以及申请人关于在区域中心上诉和动议裁决之前暂缓表格I-526和当前上诉裁决的请求，现已无实际意义。

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体性主张。我们已在单独程序中认定其并非如此，并因此维持了区域中心指定终止。

事项：G-L-

事项：G-L-

C. 驳回前的通知和回应机会

申请人进一步主张，审理主任在驳回表格I-526之前未通知申请人并提供反驳区域中心“ 拟终止 ”及终止的机会，违反了DHS法规和宪法正当程序。无论基于宪法、成文法还是法规依据，申请人最终寻求的是通知和回应机会。如下所述，我们认定审理主任在无个别投资者参与或未就中心终止向其发出通知的情况下进行这些程序并在驳回其关联投资者申请之前，并无错误。

1. 宪法正当程序

申请人主张，宪法的正当程序条款要求USCIS给予投资申请人通知以及"有实质意义的机会，以提交证据或论点反对区域中心的终止。"4具体而言，申请人称"在申请人的I-526能否存续取决于USCIS终止区域中心认定的决定的情况下，基本正当程序原则要求USCIS向申请人提供拟据以拒绝的理由的通知以及对其提出异议的机会。"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法规或规章的某一具体条款违宪。就申请人的正当程序论点以EB-5法规和规章的合宪性为基础而言，我们缺乏对国会颁布的法律或DHS发布的规章的合宪性作出裁定的管辖权。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，我们将就申请人的程序关切是否与USCIS遵守适用法规和规章相关进行审议。

2. 法定程序

为支持宪法正当程序论点，申请人援引了一起近期案件，该案赋予受益人参加撤销其雇主申请人申请之程序的诉讼资格。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》（AC-21）第106(c)(1)条（编入该法第204(j)条，8 U.S.C. § 1154(j)）中的可携带性条款。该条款允许有效I-140表（外籍工人移民申请）的受益人，在其身份调整申请已待决超过180天的情况下，无需单独的劳工证或I-140表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3页。申请人援引Goldberg v. Kelly, 397 U.S. 254, 267 (1970)，以支持宪法要求在有意义的时间并以有意义的方式提供陈述机会这一主张。
5 申请人的补充书面论证意见第4页。

在处理延迟期间赋予受益人新的灵活性，并不再要求他们继续受制于原申请雇主。Mantena, 809 F.3d at 734。法院推理认为，国会通过这样做将这些受益人置于AC-21法规的"利益范围"之内，赋予其在联邦法院起诉的诉讼资格。法院最终将案件发回重审，以裁定受益人——或后续雇主——是否为应被允许参加与原始雇主申请相关的撤销程序的适当当事方。

Mantena案不具适用性。6 在AC-21语境下，该法规的重点——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该法规的利益范围，因为国会明确为他们的利益创设了该法规语言。与此相反，在此我们未发现国会有直接使投资申请人受益的意图；相反，立法的重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》第610(a)条规定，相关内容如下：

[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。区域中心应对有限的地理区域拥有管辖权，该区域应在提案中予以描述，并符合将集合投资集中于特定经济区的目的。区域中心的设立可基于提案中所载的关于将获得外籍人士资本的商业企业类型、因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。

法规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（"外籍"）投资者作为资本来源，用于将集合投资集中于美国特定地理区域的项目。

6 同样，申请人援引Kurapati v. USCIS, 767 F.3d 1185 (11th Cir. 2014)，该案同样涉及受益人依据AC-21法规进行可携带的能力，因而同样不适用于此处的EB-5语境。最后，申请人援引Iyabaev v. Kane, 847 F. Supp. 2d 1168, 1177-78 (D. Ariz. 2012)（认定可携带的受益人在其身份调整申请审理中，有权依据适用规章获得关于其合格经历的不利信息的通知以及反驳机会）。虽然Iyabaev案同样因涉及AC-21案件而可区分，但其事实有助于说明为何AC-21与EB-5语境不同，并就在他人参与程序方面应得出不同结果。在Iyabaev案中，不利信息具体涉及该受益人（即其合格经历）。在此EB-5语境下，个体投资者不掌握与区域中心继续促进经济增长能力相关的独特证据。区域中心的指定和终止并不取决于与一名或多名集合投资者相关的问题。

国确实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，从而激励了这一集合投资模式。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使美国公民或合法居留于美国境内的非公民受益。因此，我们不认为国会在设立区域中心项目时意图直接使潜在移民投资申请人受益，如同其在AC-21语境下针对获批I-140移民申请受益人所作的那样。由此可知，法规体系并不要求我们将该法规或相关DHS规章解释为赋予投资者参加区域中心程序的机会。

3. 规章程序

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……不利信息"的通知以及反驳机会。申请人主张，USCIS终止区域中心指定及该终止所依据的理由构成不利信息，因而要求事先通知申请人。

即使区域中心在另一程序中被终止，在本（或任何）申请人的签证申请审理中可构成(b)(16)意义上的不利信息，审理主任未予通知亦属无害错误，因为申请人未证明审理主任的未通知如何使申请人受到不利影响。参见Matter of Hernandez, 21 I&N Dec. 224, 226 (BIA 1996)（指出"违反规章要求仅在规章为外籍人士提供利益且该违反损害了规章旨在保护的外籍人士利益时，才使程序无效"）。

为理解其原因，区分区域中心与新商业企业（NCE）是有益的。投资申请人不投资于区域中心，也不对其拥有所有权权益。相反，投资申请人购买NCE中的权益。在NCE隶属于区域中心的情况下，投资申请人通常在认购过程中支付管理费，以换取与区域中心相关联的利益。这大体上就是移民投资者在区域中心管理中的角色或参与程度。很难设想个体投资者能就区域中心持续存续能力相关的程序提供有实质意义的、非重复性的信息，而该实体显然处于为其指定进行辩护的最佳位置。

7 立法历史确认了这一重点。参见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]将允许参加试点项目的移民不仅计入其直接创造的就业，还可计入可能间接创造的就业，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就业。

反映区域中心与个人投资者之间的这一实际区别，关于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)。这些指定法规未提及个人投资者。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意向以及随后终止该中心指定的决定。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该条件的投资者提供正式书面通知，告知其有条件身份将终止，除非投资者能够证明持续资格。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，以致第(m)(9)款甚至不适用，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，申请人已有机会在本办公室的上诉中就该终止发表意见。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区域中心投资、而该区域中心的指定在该个人EB-5移民程序过程中被终止的不幸情况，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计划获得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，我们未被申请人关于在本案个人投资者申请背景下重新审视该终止决定的理由所说服。由于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类别的资格。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of G-L-, ID# 499045 (AAO July 24, 2017)