JUL252017_01B7203 · 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。

行政上诉办公室
非先例决定

关于 P-L- 案 日期：2017年7月25日

关于行政上诉办公室决定的动议

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。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 指定的区域中心相关的项目。参见经修订的《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。

移民投资者项目办公室主任否决了表格 I-526，外国企业家移民申请，认定申请人不再能够依赖对与一个此后被终止的区域中心相关的项目的投资作为资格依据。我们驳回了随后的上诉。

申请人现提交合并的重新开案动议和复议动议，针对我们先前的决定。在动议中，申请人提交了一份书面论证意见和佐证证据，包括在区域中心程序中提交的文件。申请人主张该区域中心应恢复其指定。申请人进一步主张，主任在否决表格 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。

经审查，我们将否决这些动议。

一、法律

重新开案动议必须陈述新事实并附有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。8 C.F.R. § 103.5(a)(2) 的法规未定义何为 “ 新 ” 事实，也未照搬移民上诉委员会（委员会）在 8 C.F.R. § 1003.23(b)(3) 中对 “ 新 ” 的定义（规定除非证据 “ 在先前听证时不可获得且无法发现或提交 ”，否则重新开案动议不予批准）。与委员会法规不同，我们不要求 “ 新事实 ” 的证据是先前不可获得或不可发现的。相反，我们将 “ 新事实 ” 解释为与动议所提问题相关且先前未在程序中提交的事实，包括原始申请。重申先前陈述的事实或重新提交先前提供的证据不构成 “ 新事实 ” 。

。

关于 P-L- 案

与动议所提问题相关且先前未在程序中提交的事实，包括原始申请。重申先前陈述的事实或重新提交先前提供的证据不构成“ 新事实 ”。

复议动议必须确立我们的决定基于对法律或政策的错误适用，且根据决定时程序记录中的证据该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。复议动议必须由相关的先例或已采纳的决定、法定或法规条款，或 USCIS 或 DHS 政策声明支持。

外国国民如果在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被分类为移民投资者。在若干限制下，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。

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 [1]，区域中心是参与促进经济增长的经济单位。 [2]

区域中心向 USCIS 申请指定，并必须提交年度补充材料以证明其持续符合指定资格。8 C.F.R. § 204.6(m)。在许多情况下，它们确定并与 NCE 合作，NCE 又关联到由“ 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，或最直接负责合格就业创造的企业的其他有形倡议。区域中心可以集中移民（及其他）投资者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，如果由合理方法学证明支持。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)。USCIS 可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 确定为（NCE）。商业计划解释称，NCE 和另一个有限合伙（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。

[1] 8 C.F.R. § 204.6(m)(7)。
[2] 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 区域中心 ”）。

关于 P-L- 案

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) 它正在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测和监督责任。不久后，主任否决了本申请，认定申请人不再能够通过依赖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，然后驳回了该投资者的上诉。在我们对申请的上诉决定中，我们认定主任在区域中心终止的最终机构行动之前否决投资者申请或在区域中心上诉期间不重新开案并无错误。我们然后认定区域中心的终止使申请人无法在没有不允许的重大变化的情况下证明资格。最后，我们拒绝了申请人提出对单独区域中心程序进行附带挑战的尝试。2017 年 6 月，我们否决了区域中心重新开案动议和复议我们对其上诉决定的动议。

三、分析

申请人提出三个相关论点。第一，申请人承认我们正确地将上诉裁决推迟到驳回区域中心上诉之后，但主张该动议构成支持重新开案表格 I-526 的新情况。第二，申请人主张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关联投资者申请可获批。第三，申请人主张申请的否决不能成立，因为它基于贬损信息，具体是区域中心终止，而主任在否决申请前未向申请人传达该信息。申请人主张这种缺乏通知和参与区域中心终止程序的机会，或至少在否决前收到终止通知，违反了 DHS 法规和美国宪法正当程序条款。基于以下理由，我们将否决这些动议。

A. 否决的时机

认识到申请人投资者依赖已批准的区域中心来寻求 EB-5 移民福利，我们将对申请否决上诉的审查保留到区域中心上诉结束后。同样，我们将当前动议的裁决推迟到完成额外行政程序之后，具体是区域中心在我们对其上诉作出最终机构行动后提交的动议。因此，由于我们现在已否决区域中心提交的动议，它们不是支持重新开案本程序的新事实。

。

关于 P-L- 案

B. 参与区域中心程序的通知和机会

我们先前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认定它并非如此，并因此维持了区域中心指定的终止。申请人的复议动议依赖若干法律权威，主张投资者应被允许参与区域中心程序。

具体而言，申请人主张主任在否决表格 I-526 之前未通知申请人并提供机会反驳区域中心的“ 拟终止 ”和终止，违反了 DHS 法规和宪法正当程序。无论基于宪法、法定或法规依据，申请人最终寻求的是通知和回应机会。如下所述，我们认定主任在没有个别投资者参与或在否决其关联投资者申请前未通知中心终止的情况下进行这些程序，或我们在上诉中拒绝附带挑战，均无错误。

1. 宪法正当程序

申请人主张，宪法的正当程序条款要求USCIS给予投资者申请人通知以及“ 有意义的陈述证据或论点以反对区域中心终止的机会。 ”3 具体而言，申请人指出，“ 当申请人的I-526的可存活性取决于USCIS终止区域中心指定的决定时，基本的正当程序原则要求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。 ”USCIS依据法定和监管授权管理EB-5计划，且申请人并未主张EB-5法规或规章的特定条款违宪。就申请人的正当程序论点基于EB-5法规和规章的合宪性而言，我们缺乏对国会颁布的法律或DHS颁布的规章的合宪性作出裁决的管辖权。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，我们将考虑申请人的程序关切，因其涉及USCIS是否遵守了适用的法规和规章。

2. 法定程序

为支持其宪法正当程序论点，申请人依据最近一个赋予受益人参与撤销其雇主-申请人申请的程序的资格的案例。Mantena v. Johnson, 809 F.3d 721, 734 (2d Cir. 2015)。在Mantena案中，法院实际上进行的是法定解释行为，而非宪法分析。第二巡回上诉法院解释了《2000年美国21世纪竞争力法案》（AC-21）第106(c)(1)条中的可携带性条款（编入该法第204(j)条，8 U.S.C. § 1154(j)）。

3 申请人的动议书面论证意见第7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。

Matter of P-L-

2000年《二十一世纪法案》（AC-21）（编入该法第204(j)条，8 U.S.C. § 1154(j)）。该条款允许有效I-140表格《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，无需另行取得劳工证或提交I-140表格申请即可更换工作或雇主。法院认定，国会设立“ 可携带性 ”是为了在审理延误期间为受益人提供新的灵活性，并不再要求他们始终受制于最初的申请雇主。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适当当事方，可获准参与涉及原雇主申请的撤销程序。

Mantena案不适用。4 在AC-21背景下，该法规的重点（经立法历史确认）涉及雇员受益人在其调整身份申请审理延迟方面所遭受的困难。因此，这些受益人显然属于法规的利益区间，因为国会明确为其利益创设了法定语言。相比之下，在此我们未发现国会意图直接使投资者申请人受益；相反，立法的重点是促进经济增长。设立区域中心试点计划的1992年拨款法案第610(a)条相关规定如下：

“ [EB-5]计划应涉及美国境内的区域中心，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获得外籍人士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此类资本投资将产生的其他积极经济影响的总体预测。 ”

4 同样，申请人引用了Kurapati v. USCIS, 767 F.3d 1185 (11th Cir. 2014)。该案也涉及受益人在AC-21法规下的可携带能力，同样不适用于此处的EB-5背景。最后，申请人引用了Ilyabaev v. Kane, 847 F. Supp. 2d 1168, 1177-78 (D. Ariz. 2012)（认定可携带受益人有权根据适用规章获得关于其合格经验的不利信息的通知和反驳机会，在其调整身份申请审理的背景下）。虽然Ilyabaev案也因涉及AC-21案件而可区分，但事实有助于说明为何AC-21和EB-5背景不同，并应就他人参与程序产生不同结果。在Ilyabaev案中，不利信息具体涉及该受益人（即其合格经验）。在此EB-5背景下，个人投资者不拥有关于区域中心继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。

法定文本未显示国会在设立区域中心框架时关注个人投资者。法规仅规定DHS可指定区域中心，并仅顺便提及（“外籍”）投资者作为资本来源，该计划旨在将联合投资集中在美国特定地理区域。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。5 但区域中心计划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美国的非公民受益。因此，我们不认为国会在设立区域中心计划时意图直接使潜在的移民投资者申请人受益，如同其在AC-21背景下明确为获批I-140移民申请的受益人所作的那样。因此，法定方案不要求我们将该方案或相关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”“不利信息”的通知和反驳机会。申请人声称，USCIS终止区域中心指定及此类终止的理由构成不利信息，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）申请人的签证申请审理中可构成(b)(16)目的下的不利信息，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使申请人受损。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籍人士提供利益且违反行为损害了法规旨在保护的外籍人士利益时，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。投资者申请人不投资于区域中心，也不拥有其所有权权益。相反，投资者申请人购买NCE的权益。当NCE与区域中心关联时，投资者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。这基本上是

5 立法历史确认了这一重点。参见S. Rep. No. 102-331 (1992)，其中指出：

“委员会意图在实施本条款时，移民和归化局[现为USCIS]将允许参与试点计划的移民不仅计入他们直接创造的就业，还计入可能间接创造的就业，例如通过合同、分包或出口收入使整体经济受益。”

移民投资者在区域中心管理中的角色或参与程度大致如此。很难想象个人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可存活性相关的程序，而该实体显然处于捍卫其指定的最佳位置。

这反映了区域中心与个人投资者之间的实际区别，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，以至于(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其移民程序的任何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通知而导致的偏见或损害，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其指定在该个人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。因此，申请人在动议中引用的法律依据并未表明我们先前的决定有误。

IV. 结论

寻求通过区域中心获得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终止了区域中心的指定，我们不被说服申请人引用的有关正当程序的法律依据表明我们先前在对

Matter of P-L-

区域中心的上诉采取相同行动后驳回上诉的决定有误。目前没有区域中心支持申请人的投资，申请人未提供足以支持重新开案的新事实。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。

引用为 Matter of P-L-, ID# 382525 (AAO July 25, 2017)