JUL262017_08B7203 · 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

案号 X-X- 日期：2017年7月26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（美国公民及移民服务局）指定区域中心相关联的项目。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》第610条，经修订。

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以对一个与已被终止的区域中心相关联项目的投资作为资格依据。我们驳回了随后的上诉。

申请人现提出合并的重新开案动议和复议动议，请求重新审议我们先前的决定。在动议中，申请人提交了一份书面论证意见及支持性证据，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，审理主任在否决表格 I-526之前未向申请人提供“ 拟终止 ”通知及区域中心终止通知，违反了国土安全部（DHS）法规和宪法正当程序。

经审查，我们将否决上述动议。

一、法律

重新开案动议必须陈述新事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)的规定未界定何为“ 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（该规定称，除非证据“ 在先前听证时无法获得且不可能被发现或提交 ”，否则重新开案动议不予批准）。与委员会的规定不同，我们不要求“ 新事实 ”的证据必须是先前无法获得或不可发现的。相反，我们将“ 新事实 ”解释为与

。

案号 X-X-

动议所提出的问题相关且此前未在程序中提交的事实，该程序包括原始申请。重述先前已陈述的事实或重新提交先前已提供的证据不构成“新事实”。

复议动议必须证明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。

移民投资者可证明至少10名合格雇员已由该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继续符合指定资格。8 C.F.R. § 204.6(m)。在许多情况下，它们识别并与NCE合作，NCE则与由“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，或由最直接负责合格就业创造的商业实体开展的其他有形举措。区域中心可集中汇集移民（及其他）投资者资金用于创造就业的合格项目，并允许移民投资者在合理方法学证明支持的情况下依赖间接就业创造。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）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，该NCE和另一有限合伙将向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”）。

案号 X-X-

审理主任于2016年3月终止了区域中心的指定，认定：(1) 该中心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) 该中心将资金从创造就业目的转移；以及 (3) 该中心未履行其指定函中规定的监督和监察职责。不久后，审理主任否决了本申请，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的上诉，随后驳回了该投资者的上诉。在我们对申请的上诉决定中，我们认定审理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待决期间不重新开案并无错误。我们随后认定区域中心的终止使申请人无法在不构成不允许的重大变更的情况下证明资格。最后，我们驳回了申请人试图对单独的区域中心程序提出附带挑战的主张。2017年6月，我们否决了区域中心要求重新开案和复议我们对其上诉所作决定的动议。

三、分析

申请人提出三项相关论点。第一，申请人承认我们在驳回区域中心上诉之前暂缓对上诉的裁定是正确的，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具有实体理由，因为该中心正在促进经济增长，这应导致其恢复指定并使关联投资者申请可获批准。第三，申请人主张申请的否决不能成立，因为该否决基于贬损性信息，即区域中心终止，而审理主任在否决申请前未将该信息告知申请人。申请人主张，这种未通知且未提供参与区域中心终止程序的机会，或至少未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。基于下述理由，我们将否决上述动议。

A. 否决的时机

考虑到申请人投资者依赖已批准的区域中心以寻求EB-5移民利益，我们将对申请人就申请否决所提上诉的审查保留至区域中心上诉结束之后。同样，我们将当前动议的裁定暂缓至完成额外的行政程序，即区域中心在我们对其上诉作出最终机构行动后提出的动议。因此，由于我们现已否决区域中心提交的动议，这些动议不构成支持重新开案本程序的新事实。

。

案号 X-X-

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体主张。我们已在单独程序中认定其并非如此，并据此维持了区域中心指定的终止。申请人的复议动议依据若干法律权威，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，审理主任在否决表格 I-526之前未通知申请人且未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、法定还是法规依据，申请人最终寻求的是通知和回应的机会。如下所述，我们认定审理主任在无个别投资者参与或未在否决其关联投资者申请前获得中心终止通知的情况下进行上述程序并无错误，我们驳回上诉中的附带挑战亦无错误。

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，申请人称："当申请人的I-526能否存续取决于USCIS终止区域中心指定的决定时，基本正当程序原则要求USCIS向申请人提供拟拒案理由的通知以及对其提出异议的机会。"USCIS依据法定和监管授权管理EB-5项目，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，我们将就申请人所关注的程序问题，审查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的程序的诉讼资格。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律解释，而非宪法分析。第二巡回上诉法院解释了《2000年美国竞争力法案》(AC-21)第106(c)(1)条中的可携性条款（该条款编入该法第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。

2000年《二十一世纪法案》（AC-21）（编入该法第2040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，无需另行获得劳工证或提交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——是否为被允许参与涉及原雇主申请的撤销程序的适当当事方。

Mantena案不适用。4 在AC-21语境下，该法规的重点——如立法沿革所确认——在于雇员受益人在其身份调整申请审理延误方面所承受的困难。因此，这些受益人显然属于该法规的利益区间，因为国会明确为其利益创设了该法定条文。与此相反，在此我们并不认为国会有直接惠及投资者申请人的意图；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，该区域应在提案中说明，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总体预测，涉及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，以及此类资本投资将产生的其他积极经济效应。

4 同样，申请人援引了Kurapati v. USCIS, 767 F.3d 1185 (11th Cir. 2014)。该案同样涉及受益人在AC-21法规下的可携性能力，因而同样不适用于此处的EB-5语境。最后，申请人援引了Ilyabaev v. Kane, 847 F. Supp. 2d 1168, 1177-78 (D. Ariz. 2012)（认定可携性受益人有权获得通知，并有权依据适用规章对其身份调整申请审理中关于其合格经验的贬损信息提出反驳）。虽然Ilyabaev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语境截然不同，并应就他人参与程序产生不同结果。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语境下，个人投资者不掌握与区域中心持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。

法定文本未显示国会在创设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，并仅顺带提及（"外籍"）投资者作为项目资金来源，以将集合投资集中于美国特定地理区域。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，从而激励了这一集合投资模式。5 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于美国境内的非公民。因此，我们不认为国会在创设区域中心项目时意图直接惠及潜在的移民投资者申请人，正如其在AC-21语境下明确为获批I-140移民申请的受益人所作的那样。由此可知，该法定方案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就"[申请人]不知情的贬损信息"提供通知和反驳机会。申请人称，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，在本案（或任何）申请人的签证申请审理中可构成(b)(16)意义上的贬损信息，审理主任未予通知也属无害错误，因为申请人未证明审理主任的未通知如何使申请人受到损害。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。投资者申请人不向区域中心投资，也不对其享有所有权权益。相反，投资者申请人购买NCE中的权益。当NCE与区域中心存在关联时，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所带来的利益。这基本上就是

5 立法沿革确认了这一重点。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。

移民投资者在区域中心管理中的角色或参与程度大体仅限于此。很难设想个人投资者能够就区域中心的持续存续能力提供有意义的、非重复性的信息，而区域中心这一实体显然处于为其指定进行辩护的最佳地位。

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。参见 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，更不用说被识别并加入。即使在个人投资者可能已为人所知的阶段，终止法规要求使用者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)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，申请人已有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，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不能证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能够证明我们先前在对区域中心上诉作出相同处理后驳回上诉的决定有误。

Matter of X-X-

区域中心的上诉有误。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 X-X-, ID# 382357 (AAO July 26, 2017)