JUN162021_02B7203 · 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

案号：12754376 日期：2021年6月16日

关于行政上诉办公室决定的动议

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。

移民投资者项目办公室主任否决了该申请，认定记录未能按要求证明[已隐去]该NCE将创造必要数量的就业岗位。2 我们驳回了随后的上诉以及合并的复议和重新开案动议。

申请人现提交其第二份合并的复议和重新开案动议。在动议中，其提交了额外证据，并主张其已确立该分类的资格。

经审查，我们将驳回该动议。

一、法律

复议动议基于法律或政策适用错误，重新开案动议基于新事实的书面证据。复议动议的要求载于8 C.F.R. § 103.5(a)(3)，重新开案动议的要求载于8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。我们可批准满足这些要求并证明符合所请求移民福利资格的动议。

1 记录中的一些文件将NCE称为[已隐去]----------2 申请人未主张，且记录未证明，该NCE已创造必要数量的就业岗位。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(A)。

二、分析

申请人主张，她基于对NCE的5000003美元投资而符合EB-5分类资格，该企业隶属于美国公民及移民服务局（USCIS）指定的区域中心，~-----,------~ 参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)。她表示，NCE拟汇集来自135名外国国民投资者的最多67500000美元EB-5资本，以及额外的非EB-5资金，用于在美国-墨西哥边境附近的加利福尼亚州建设一座拥有约460,000平方英尺可租赁商业空间的综合体，id。证据显示，NCE已吸引121名而非135名外国国民投资者。

我们将基于下述理由驳回该动议。

A. 复议动议

1. 遵从

在动议中，申请人主张我们在遵从问题上存在错误。我们认定，尽管主任已批准了一些投资于该NCE的个人的申请，但其在本裁决中恰当地拒绝遵从那些有利裁定。如前所述，根据Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)，我们在上诉中对所有事实、法律、政策和裁量问题行使重新审查。此外，USCIS的遵从政策规定，在事实发生重大变化、发现欺诈或虚假陈述证据、或先前决定被认定在法律上存在缺陷的情况下，不得依赖先前的有利决定。USCIS政策备忘录PM-602-0083，EB-5裁决政策23（2013年5月30日），https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda；另见6 USCIS政策手册G.6，https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual.html。

我们在先前的决定中解释，此前对其他投资者申请的批准基于不同的事实组合，具体而言，是项目时间表的较早版本，申请人过去已承认这些版本不再反映项目状况，且申请人未质疑我们关于本案事实与那些先前裁决存在重大不同的认定。在动议中，申请人声称我们先前的决定依赖于2017年10月18日的行政实地考察，USCIS官员在该考察中发现一辆拖车和一片空地，从而得出结论认为“ 项目未运营，因此不能依赖入住带来的就业 ”。申请人声称我们存在错误，因为“ 2012年至2016年期间存在建筑活动 ”，并指向2017年12月经济分析中所附的材料。

我们不同意。我们先前的决定引用了USCIS遵从政策，并指明此前对申请的批准依赖于项目时间表的较早版本，这些版本与申请人提交的项目时间表存在重大不同。此外，我们先前的决定并未提及2017年进行的行政实地考察。在动议中，申请人援引Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)和Path America Kingco v. U.S. Dept. of Homeland Security,

3 申请人表示其已在目标就业区进行投资，因此所需合格资本金额从1,000,000美元下调至500,000美元。见8 C.F.R. § 204.6(f)(2)。
4 区域中心是参与促进经济增长的经济单位，“ 包括……提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资。 ”见8 C.F.R. § 204.6(e)。

426 F.Supp.3d 770 (D.D.C. 2019)，主张我们在此前决定中存在错误，未以“ 充分且正当理由 ”适当发出通知，并不当依赖投资者资金管理不善来认定申请人不符合签证要求。然而，这些案件与我们先前的决定无关，因为Matter of Estime规定了发出终止意向通知的要求，该要求不适用于本案，而Path America Kingco涉及在终止区域中心时考虑投资者资金管理不善，本案亦未提出该主张。

申请人还声称，我们此前的决定应遵从先前的有利裁决，因为该项目已有约七十八份获批申请。在动议中，申请人援引Doe v. U.S. Citizenship and Immigration Services, 239 F.Supp.3d 297 (D.D.C. 2017)，主张我们区别对待实质上等同的申请，构成任意和反复无常。然而，如Doe案所示，USCIS必须对区别对待申请提供解释。如上所述，主任依据USCIS遵从政策恰当地拒绝在本裁决中遵从那些有利裁定，且我们此前的决定已解释为何区别对待这些申请。因此，申请人未能证明我们在拒绝遵从USCIS与该NCE相关的先前裁决方面存在错误。

2. 就业创造

接下来，申请人声称我们认定申请人未提交可信且全面的商业计划存在错误。我们此前的决定解释：

预期就业创造必须通过提交全面的商业计划来证明。先例决定Matter of Ho认定，要“ 全面 ”，商业计划“ 必须足够详细，使[USCIS]能够就就业创造潜力得出合理推断。 ”22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“ 然而，仅结论性主张不能使[USCIS]确定就业创造预测是否比充满希望的推测更可靠。 ”同上。该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”同上。

在动议中，申请人重申其论点，即我们此前的决定存在错误，因为我们“ 未考虑外国投资和国内投资 ”都将为项目融资，且我们“ 忽视了RIMS II模型 ”来评估商业计划是否全面或可信。正如我们在先前决定中所说：

我们并未质疑2017年12月经济报告对该建模工具的依赖。相反，我们对模型输入所用的数据（如建筑成本和入住率）提出关切，这些数据用于计算项目创造的就业。此外，鉴于延误的历史以及记录中缺乏重大进展的证据，

我们还质疑经济报告关于NCE很可能在两年内完成项目并创造所需就业的假设。5

此外，正如我们在先前的决定中所指出的，我们注意到新商业企业（NCE）打算以EB-5和非EB-5资本共同为该项目融资，然而记录中包含了关于项目成本、资金来源和建设时间表的不一致证据。最后，我们还质疑了经济报告中关于新商业企业很可能在两年内完成项目并创造所需就业的假设，因为记录中存在延误的历史以及缺乏重大进展的证据。记录不支持申请人关于我们在先前决定中忽视了经济模型的主张。

此外，申请人在动议中未能推翻我们认定其未提交可信且全面的商业计划的理由。我们先前的决定认定申请人未能充分解决随本申请提交的多份商业计划中所包含的不一致信息。我们注意到，2011年1月（修订版）、2017年3月和2017年11月的商业计划就新商业企业完成项目所需金额以及从何处获取资金提供了不一致的信息。在动议中，申请人重申其论点，即“ 如果[新商业企业]已确定项目总成本为60,557,524.89美元，[我们]必须接受[新商业企业]的预算。 ”然而，正如我们在先前的决定中所指出的，申请人未指出任何法律依据表明当记录中包含关于同一问题的不一致证据时，我们必须将申请人未经支持的陈述视为事实。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（指出“ 申请人有责任通过独立客观证据解决不一致之处 ”，且“ 在没有指向事实真相所在的合格客观证据的情况下，试图解释或调和相互矛盾的陈述是不够的 ”）。相反，根据相关法规和判例法，我们必须确定商业计划在结合记录中的证据考量时，是否可信且全面地证明新商业企业很可能在两年内创造所需数量的就业。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B); Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，我们在讨论记录中与项目相关的不一致之处并认定这些不一致削弱了2017年11月商业计划的可信度时，并未犯错。

申请人声称在动议中提交的2019年新经济分析表明我们认定商业计划不可信有误，这一主张不相关，因为复议动议必须基于决定作出时记录中的证据证明先前决定不正确。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

基于我们上述讨论的理由，我们认定申请人未能证明我们在先前的决定中犯错。他未能表明我们先前的决定基于对法律或政策的错误适用，也未能表明该决定基于决定作出时记录中的证据是不正确的。参见8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。因此，我们将驳回其对该事项的复议动议。

5 当投资与区域中心相关的项目时，移民投资者可以通过直接或间接就业满足就业创造要求，如合理方法论所证明。参见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(iii)。当使用经济投入产出模型证明就业创造时，USCIS要求移民投资者证明模型的投入，如支出、收入或就业，是合理的。6 USCIS政策手册G.6(D)(5)

B. 重新开案动议

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)的法规未定义什么构成“ 新 ”事实，也未照搬移民上诉委员会（Board）在8 C.F.R. § 1003.2(c)(1)中对“ 新 ”的定义（该规定称除非证据“ 在先前听证时不可获得且无法被发现或提交 ”，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 ”的证据必须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（包括原始申请）提交的事实。重述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 ”。

在动议中，申请人提交了文件，其中一些先前已在上诉和其先前的动议中提交过。申请人现在提供一份更新的2019年经济分析作为新证据，申请人主张该分析表明项目可行并将创造364个新就业。更新的经济分析引用了与2017年经济分析一同提交的相同附件，但称“ [对] Exhibit C中所找到的已清算支票的进一步审查发现，用于2017年12月就业备忘录的汇总分类账中未包含额外的就业创造支出。 ”该经济分析声称发现了额外1,373,654美元的额外建筑费用以及90,999美元的额外建筑、工程及相关服务费用，这将在2012年1月至2017年1月期间额外创造10.3个就业。

虽然这份新经济分析纠正了2017年经济分析中所列先前支出的明显计算错误，但它并未消除我们先前决定中指出的关切。2019年经济分析引用了与2017年经济分析一同提交的相同附件，并未解决我们先前决定中指出的建设延误或众多商业计划与先前经济分析之间的不一致。新经济分析也未增加商业计划的可信度，且似乎未使用适当的投入，因为该分析未详细说明2017年经济分析中遗漏了哪些支出，还进一步推测存在其他未被考虑的成本将增加项目的就业创造。我们认定，包括动议中提交文件在内的记录不足以证明新商业企业很可能在两年期内创造所需数量的就业，如8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所要求。

2019年经济分析也未解决商业计划和2017年经济报告中关于项目未来租户将以租户装修形式向项目成本贡献超过19,000,000美元的主张的不一致，或缺乏证据证明项目将在三十个月时达到约86%的入住率。正如我们先前决定中所指出的，随本项目提交的多份商业计划在未來租户是否会贡献19,000,000美元项目成本方面一直不一致，且缺乏文件支持项目将“ 在三十个月时达到约86%的入住率 ”的主张。我们认定这一新证据未解决先前关于未来租户贡献的不一致，也不足以证明最新商业计划中所提及的预计租户入住率。

基于我们上述讨论的理由，我们认定申请人未陈述证明其符合分类资格的新事实，也未以书面证据支持新事实。因此，我们将驳回其重新开案动议。参见8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。

III. 结论

我们将驳回申请人对该事项的复议动议，因为他未能证明我们先前的决定基于对法律或政策的错误适用，也未能证明该决定基于决定作出时记录中的证据是不正确的。此外，我们将驳回其重新开案动议，因为其在动议中提交的文件未证明其符合分类资格。

命令：复议动议被驳回。

进一步命令：重新开案动议被驳回。