MAR262025_01B7203 · 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

案卷编号：33968871 日期：2025年3月26日

对投资移民项目办公室决定的上诉

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)（2016年）寻求作为投资移民的分类。1 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人，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。外国人可以投资于与USCIS（美国公民及移民服务局）指定区域中心相关联的项目。见《1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》，Pub. L. No. 102-395，106 Stat. 1828（1992年），经Pub. L. No. 114-113第575条（2015年）修订。

投资移民项目办公室审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人在NCE中的投资将导致为合格雇员创造至少10个全职职位。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，375-76（AAO 2010）。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc.，26 I&N Dec. 537，537 n.2（AAO 2015）。经重新审查，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

外国人如在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被分类为投资移民。申请人可以直接在NCE中投资所需资金，或通过区域中心投资。区域中心可以汇集移民（及其他）投资者资金，用于直接或间接创造就业的合格项目。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)。

1 2022年3月15日，《2022年EB-5改革与诚信法》签署成为法律，修订了一般资格要求，大幅改革并将区域中心项目编纂于该法第203(b)(5)条，并增加了重要的新诚信条款。由于申请人于2016年12月提交申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

寻求EB-5分类的外国投资者必须证明其投资将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.5(j)(4)。为证明预期就业创造，申请人必须提交一份综合商业计划的副本，以证明未来两年内需要不少于10名合格雇员（包括大致日期），以及此类雇员将于何时被雇用。2 见8 C.F.R. § 204.5(j)(4)(i)(B)；另见Matter of Ho，22 I&N Dec. at 2013（明确综合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论，且必须可信）。

USCIS政策手册第6卷第G部分第3章阐述了USCIS关于在EB-5语境下尊重先前机构裁定的政策。一般见6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。一般而言，USCIS不重新审查EB-5流程中较早作出的裁定，且此类较早裁定将被推定已获适当裁决。同上。然而，在后续程序中，如作出有利裁定所依据的基础事实发生重大变化、诉讼记录中存在欺诈或虚假陈述、或先前有利裁定存在法律缺陷，USCIS不尊重先前的有利决定。当新提交涉及与先前批准不同的项目，或涉及同一先前批准项目但项目计划发生重大变化时，USCIS不尊重先前的裁决。同上。3

二、分析

记录显示，2016年12月，申请人根据投资移民项目向与I I LLC相关联的I I LLC（新商业企业，NCE）投资了$500,0004。记录显示，该NCE拟从最多16名移民投资者处汇集最多$8百万资金，意图将这些资金投入I lLLC（创造就业实体），用于在加利福尼亚州I Ii~ I建设和管理一个混合用途住宅及._l_ ____。

审理主任于2024年1月发出了意向否决通知（NOID）。在NOID中，审理主任告知，USCIS进行了“ 开源检索 ”，发现该EB-5项目未向前推进，且与其2015年12月商业计划中提供的开发时间表相比，已落后近五年。审理主任因此告知，“ 项目计划似乎已发生重大变化 ”，USCIS将不尊重先前的有利裁定。申请人对NOID的回应包括一份书面论证意见，针对所称项目重大变化进行论述，以及八份补充证据附件，其中包括就业创造实体经理关于项目状况的陈述。

审理主任以NOID中概述的理由否决了申请，认定记录（包括由两篇报纸文章及“ 项目物业的街景和卫星图像 ”组成的“ 开源 ”信息）

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年就业创造期自申请裁决后六个月起算。一般见6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

3 如某项变化具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定，则该变化为重大变化。见Kungys v. United States，485 U.S. 759，770-72（1988）。

4 申请人表示NCE位于目标就业区，所需合格资本金额从1,000,000美元向下调整为500,000美元。见8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2016年）。

未能证明申请人在NCE中的投资将导致为合格雇员创造至少10个全职职位。审理主任的决定还包含一项陈述，即“记录中的证据未能证明NCE在目标就业区（TEA）内主要经营并创造就业”，而该问题在NOID中并未涉及。

在上诉中，申请人主张审理主任未尊重先前机构裁定，违反了USCIS政策，并坚持认为，尽管自2015年12月初始商业计划提交给USCIS以来建设时间表有所变化，但项目计划并无重大变化。申请人进一步主张，审理主任的不利裁定与记录中的证据相悖，该证据显示项目的一部分（一个[已隐去]）已完成并投入运营，且项目迄今已创造超过40个就业岗位。

经审查，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以进行进一步审查并作出新决定。

官员的书面决定必须解释否决的具体理由。见8 C.F.R. § 103.2(a)(1)(i)。该解释应足以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并使本办公室有机会进行有意义的 appellate review（上诉审查）。见，例如，Matter of M-P-，20 I&N Dec. 786（BIA 1994）（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

在此，尽管审理主任称决定基于“记录中的证据”，但其决定缺乏对该证据的实质性分析，也未具体解释为何认定该证据不足以优势证据证明申请人在NCE中的投资将导致创造所需数量的就业岗位。审理主任仅认可了申请人在回应NOID时提供的证据的一小部分，且未提及任何法律论证。此外，如前所述，审理主任的决定还包含一项陈述，即“记录中的证据未能证明NCE在目标就业区（TEA）内主要经营并创造就业”，而该问题在NOID中并未涉及。决定的该部分似乎不完整，且未为审理主任的结论提供充分解释。

此外，如决定将对申请人不利，且基于USCIS所考虑且申请人不知情的贬损性信息，则必须在作出决定前告知申请人该事实，并给予其反驳该信息的机会。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。法定资格的裁定应仅基于向申请人披露的诉讼记录中所含信息。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)。

审理主任的决定反映出，其相当大程度上是基于通过公开来源检索获得的可能具有贬损性的信息。然而，审理主任在NOID中仅指明了其中部分来源，且案卷中缺少她可能审查过的任何公开来源材料的副本。因此，我们无法确定审理主任是否恰当考虑了案卷中的所有相关证据。如前所述，尽管申请人在其NOID答复中努力回应审理主任从公开来源获得的可能具有贬损性的信息，但该决定并未认可申请人的解释。事实上，最终决定的很大部分仅仅重复了NOID中作出的初步认定。

为确保对我们面前的程序进行公平和完整的审议，程序案卷必须包含所有被考虑证据的副本。审理主任负有责任确保案卷完整，并包含申请人提交的所有证据以及审理主任在作出决定时考虑的任何其他证据。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；比较 Matter of Gibson, 16 I&N Dec. 58, 59 (BIA 1976)。

因此，在发回重审时，审理主任应在审查整个案卷（包括申请人的上诉）之前，指明并纳入可能被无意中从程序案卷中遗漏的任何文件。如果审理主任无法以缺失材料补充案卷，且如果新决定将部分基于非由申请人提交的材料，则她应按照 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i) 和 (ii) 的规定，在发布新决定之前签发新的RFE或NOID，给予申请人合理的答复机会。该新决定，如果不利，应包含对证据的足够详细和实质性的分析，以解释拒绝的具体理由，这是 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(1) 的要求。

裁定：审理主任的决定被撤回。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。