FEB262025_05B5203 · NIW · 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：37068323 日期：2025年2月26日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其符合所请求的EB-2移民分类或国家利益豁免的资格。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual F.5(8)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所要求的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。本法第203(b)(2)(A)条。

1 若此类证据不 readily 适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

II. 上诉签名

作为初步事项，本办公室已认定申请人的表格I-290B（上诉或动议通知）第4部分申请人签名栏内含有电子生成的“签名”。因此，该上诉未正确提交，仅凭此理由即应驳回。

A. 法律框架

8 C.F.R. § 103.2(a)(2)规定，“[除]本章另有规定外，向USCIS[美国公民及移民服务局]提交的福利请求上可接受的签名是手写签名，或者，对于按表格说明允许以电子方式3提交的福利请求，为电子格式签名。”

同样，USCIS政策解释称，有效签名是“由具有提交福利请求资格的相关当事人所作的任何人手书写标记或签名”，以表明“[该]人知悉请求及任何支持文件的内容；[该]人已审阅并批准该请求及任何支持文件中包含的任何信息；以及[该]人在伪证罪处罚下证明该请求及任何其他支持文件真实且正确。”4 尽管“法规不要求签署人在向USCIS提交的请愿书、申请或其他请求上提交‘原件’或‘湿墨’签名”，但本办公室“不接受由打字机、文字处理软件、印章、自动签名笔或类似设备生成的签名。”5 因此，虽然签名若“经复印、扫描、传真或类似方式复制……可被视为有效，但该副本必须是含有原始手写签名的原始文件的副本，除非另有规定。”同上。

2 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。
3 由于本表格I-290B并非以电子方式提交，任何关于电子提交的规定均不适用。
4 参见一般性规定1 USCIS Policy Manual B.2(B), https://www.uscis.gov/policymanual（着重号为后加）。
5 同上。另参见一般性规定1 USCIS Policy Manual, 同上, at A（指出“[除]另有特别授权外，福利请求人必须在向USCIS提交其请求前亲自签署”）。

个人在移民表格上的签名确立一项强有力的推定，即签署人知悉并同意其内容，除非有欺诈或他人其他不当行为的证据。Matter of Valdez, 27 I&N Dec. 496, 499 (BIA 2018)（引用Thompson v. Lynch, 788 F.3d 638, 647 (6th Cir. 2015); Bingham v. Holder, 637 F.3d 1040, 1045 (9th Cir. 2011)）。正如一人“ 代 ”另一人签署声明不具证据效力一样，使用某种电子手段或方法复制的签名图像亦不具证据效力。若无签署人作为声明人的实际亲笔签名，移民表格上在伪证罪处罚下的声明不具证据效力。参见In re Rivera, 342 B.R. 435, 458-459 (D. N.J. 2006)。USCIS实施这些法规及相关政策，“ 以维护移民福利制度的完整性并验证福利请求人的身份。 ”同上。因此，若本办公室认定福利请求不含有效或适当签名，本办公室将拒绝、否决或驳回该请求，而不提供更正或补正缺陷签名的机会。8 C.F.R. § 103.2(a)(7)(ii)(A)；参见一般性规定1 USCIS Policy Manual, 同上, at A。

B. 分析

如前所述，记录显示上诉表格I-290B第4部分申请人签名栏内含有电子生成的“ 签名 ”。本办公室认定此为电子“ 签名 ”，因为申请人在提交表格I-290B的同时提交了一份题为“ Dropbox Sign 6 审计追踪 ”的文件，表明申请人使用Dropbox Sign在表格上附加电子签名。该文件将表格I-290B列为申请人通过Dropbox Sign服务签署的文件之一，并为被电子签署的文件分配了唯一文件ID。该文件ID与申请人提交的表格I-290B每页底部所载文件ID相同。本办公室还注意到，申请人在上诉表格（表格I-290B和表格G-28）上的签名完全相同且无法区分，包括每一笔画、环圈、倾斜和间距。

因此，综合考虑全部情况，本办公室认定，表格I-290B上的签名图像更可能并非法规7所要求的“ 有效签名 ”，亦非USCIS政策手册所要求的申请人的“ 原始手写签名 ”。参见一般性规定1 USCIS Policy Manual, 同上, at B。并且，由于本办公室认定该签名并非“ 由人所作的任何人手书写标记或签名 ”，本办公室并非主要基于该签名与记录中其他签名看似不一致而作出本决定，亦不会发出要求补充有关签名外观信息的通知。

因此，申请人未正确签署表格I-290B，本办公室无法认定该上诉由在本程序中具有法律资格的相关当事人正确提交。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(iii)(B)。本办公室亦无法认定申请人正确提交了本上诉，必须驳回本提交。参见一般性规定1 USCIS Policy Manual, 同上, at B.2(8)。此外，本办公室还注意到，申请人表格I-290B签名上的相同问题亦出现在基础表格I-140（外籍工人移民申请）上。并且，若请愿书未正确提交，则本上诉同样未正确提交至本办公室，驳回亦属适当。

6 据其网站，Dropbox Sign为其用户提供电子签名解决方案，称“ 文件上的每个签名均通过其电子服务施加并附加于文件 ”。Dropbox Sign Legality Statement, Dropbox Sign. https://www.dropboxsign.com/about/legal。
7 8 C.F.R. § 103.2(a)(7)(ii)(A)。

II. 国家利益豁免

审理主任认定，申请人未能证明其符合所请求的EB-2移民类别资格，即作为具有特殊能力的人士，或符合所请求的国家利益豁免。经重新审查（de novo review），我们认定申请人根据Dhanasar框架不符合国家利益豁免资格，因此我们将不对其EB-2移民类别资格问题作出裁定，并在此保留该问题。8 因此，即使我们并非因签名问题驳回申请人的上诉，我们仍会基于实体理由驳回上诉，因为他未能证明其符合国家利益豁免资格。

在上诉中，申请人主张，根据美国最高法院近期在Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S.Ct. 2244 (2024)案中的裁决，Matter of Dhanasar在我们审理国家利益豁免时不再是具有约束力的先例。值得注意的是，申请人未为该主张提供任何支持，且似乎误解了Loper案的适用范围。Loper案推翻了Chevron USA v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984)案，裁定联邦法院无需遵从行政机关对模糊联邦法律的合理解释。因此，Loper案赋予司法机关“ 说出法律是什么 ”的专属权力，指出“ 法院必须行使独立判断，以决定行政机关是否在其法定权限内行事。 ”Loper, 144 S. Ct. at 2257, 2273。尽管Loper案指导联邦法院审查我们对模糊法规的解释，但它并不改变我们自身对移民申请的审理。9 因此，我们不被申请人的主张所说服，并将依据Dhanasar的分析框架对记录进行重新审查。

Dhanasar框架的第一项要件——重大价值和国家级重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Id. 在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Id.

在此，申请人打算在美国担任商业航空公司飞行员，从事客运和货运运输。根据记录，申请人具有操作多种飞机的经验和资格，包括但不限于波音757和767、波音737-7和800、波音777以及波音787。申请人主张，由于前所未有的飞行员短缺影响了美国经济以及该国的国家安全，申请人在美国担任航空公司飞行员的事业具有国家级重要性。他还主张，其作为商业航空公司飞行员的就业将“ 减轻飞行员短缺对美国航空业造成的压力 ”。为支持其事业，他提供了其飞行员经验的证据，包括相关飞行员执照、飞行日志和推荐信

8 当案件无论其他资格考量如何均应被驳回时，我们无需处理那些其他考量。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定行政机关无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”））。

9 此外，当“ 决定属于行政机关自由裁量权范围[，如国家利益豁免的审理]时，Loper Bright Enterprises案的指令不适用。 ”见Onyenanu v. Garland, No. 8:23-CV-138, 2024 WL 5078098, at *6 n 5 (M.D. Fla. Dec. 11, 2024)（认定由于国家利益豁免的审理决定属于行政机关自由裁量权范围，Loper案不适用）。

来自其先前雇主和该领域同事的推荐信。此外，申请人提交了若干文章、行业报告和政府出版物，讨论航空领域的重要性，并提供与美国飞行员相关的事实和数据，以及讨论合格飞行员短缺如何影响美国经济和全美供应链流程的文章。10

经审查，审理主任认定，虽然申请人已证明其拟议事业的重大价值，但记录不支持其关于拟议飞行员工作具有国家级重要性的主张。关于拟议事业的国家级重要性，审理主任认定，申请人未能表明其工作的前瞻性影响将广泛影响该领域，或以与国家重要性相称的水平产生国家或全球影响。并且，在承认记录中申请人经济主张的同时，审理主任认定，申请人未能表明其具体工作具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生Dhanasar案所设想的重大经济利益。此外，审理主任认定，仅合格工人短缺不足以确立申请人事业的国家级重要性。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，并主张审理主任的决定误解了Dhanasar案中关于申请人须证明其“ 具体事业 ”具有国家级重要性的要求。申请人主张，“ 具体事业 ”一词并不要求申请人证明其事业将不同于其拟议职业的一般职责，而是要求申请人“ 将[申请人]意欲在美国从事的工作特征与[申请人]本人的特征区分开来 ”。申请人还主张，“ 美国境内有某些工作，虽然普遍且可替代，但仍然具有国家级重要性。 ”然而，这误解了我们的Dhanasar先例。

首先，USCIS政策解释指出，在考虑申请人拟议事业的前瞻性影响时，“ ‘ 事业 ’一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该人在该职业内具体拟从事何种工作的细节。 ”这与我们在Dhanasar案中的裁决一致，该案不仅考虑了Dhanasar博士的职业，还考虑了他具体的拟议事业“ 从事与航空和航天推进系统相关的研究与开发，以及教授航空航天工程 ”。在此，申请人主张他提供了“ 至少七项拟议事业，按[申请人]目前有资格驾驶的飞机能力划分 ”。然而，尽管他提供了其在航空领域的专业知识摘要以及驾驶多种不同飞机的资格，但他未解释其驾驶这些飞机的具体工作将如何对其领域产生更广泛的影响。相反，申请人继续依赖其拟议职业的一般重要性。

我们同意申请人的主张，即Dhanasar案并未强制要求“ 拟议事业必须独特 ”才能具有国家级重要性，但申请人仍必须证明其拟议事业将产生与国家

10 尽管我们未逐一讨论记录中包含的每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

重要性相称水平的更广泛影响。在此，申请人继续主要依赖证明航空业、飞行员以及美国合格飞行员短缺重要性的证据来主张其事业的国家级重要性。尽管该证据支持拟议事业的重大价值，但它未能证明申请人的具体工作将如何对该行业产生更广泛影响，或以其他方式涉及达到国家级重要性水平的事项。

在上诉中，申请人还指出审理主任错误地使用了女性代词指代申请人（申请人自认男性），他主张这引发了对审理主任审查记录充分性的担忧。我们已注意到并考虑了审理主任在其决定中错误使用代词的实例，但认定它未影响本案的最终决定，至多属于无害错误。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at, 350 n.5（引用Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（指出当没有“ 理由相信……发回重审可能导致不同结果 ”时，错误为无害错误（引文省略））。仅笼统主张决定中存在错误是不够的。申请人还必须证明其因任何所称错误而受到损害。当错误对行政机关决定的实质没有影响时，可以忽略。See e.g., Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar案第889页。因此，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在整个记录中，申请人依据美国航空公司飞行员短缺来证明其事业的国家重要性，主张他非常适合帮助美国航空货运和客运行业满足日益增长的需求。然而，我们未被申请人关于其拟议事业因有可能解决该领域劳动力短缺而具有国家重要性的论点所说服。申请人未证明其拟议事业将显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，虽然我们承认航空领域的重要性及其对美国经济的影响，但申请人未提供证据证明其具体工作给地区或国家经济带来的利益。在没有关于可直接归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下（而非该行业的一般经济影响），记录未显示申请人事业给美国地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。同上。
基于上述理由，申请人未证明其拟议事业将具有国家重要性，因此他不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。

III. 结论

上诉必须被驳回，因为I-290B表格未包含法规和美国公民及移民服务局政策所设想的有效签名。8 C.F.R. § 103.2(a)(7)(ii)(A)；一般参见I USCIS Policy Manual，同上，A部分。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定他未证明其有资格或否则在自由裁量上值得国家利益豁免。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二和第三项要件下的资格和上诉论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的裁定。参见INS v Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定”）。

上诉将基于上述理由被驳回，每项理由均被视为裁决的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。