JUL082024_14B5203 · 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：31281820 日期：2024年7月8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）

申请人拟在商业与公司法领域担任企业家，并寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，以及针对该分类所附工作要求获得国家利益豁免（NIW）。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表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人值得在符合国家利益的情况下行使裁量权豁免工作要求。申请人负有举证责任，须以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格。本法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375（AAO 2010）。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2（AAO 2015）。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、上诉文件上的签名

在我们处理申请人的NIW资格之前，我们注意到申请人在上诉时提交的表格上存在异常的签名问题。

A. 法律框架

8 C.F.R. § 103.2(a)(2)的规定指出，“ [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须为手写签名，或者对于按表格说明允许以电子方式提交的福利请求，须为电子格式的签名。”1

USCIS政策解释称，有效签名是“ 任何人所作的任何手写标记或签名 ”，且该签名必须由作为受影响方、具有提交上诉或

1 由于本表格I-290B并非以电子方式提交，本案中不适用任何与电子提交相关的规定。我们注意到表格I-290B并非当事人可在网上电子提交的表格。Forms Available to File Online，USCIS（2024年3月21日），https://www.uscis.gov/file-online/forms-available-to-file-online。

动议资格的人作出，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；且[该]人在伪证处罚下证明该请求及任何其他支持文件真实且正确。 ”一般见1 USCIS Policy Manual B.2(B)（着重号为原文所加），https://www.uscis.gov/policymanual。在无欺诈或他人其他不法行为证据的情况下，某人在移民表格上的签名确立一项强有力的推定，即签名者知悉其内容并已同意该内容。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））。在伪证处罚下签署的声明的证明力源自声明人的签名。

USCIS政策手册规定，“ 一般[而言]，任何请求移民福利的人都必须在向USCIS提交之前签署其本人的移民福利请求及任何其他相关文件。 ”一般见1 USCIS Policy Manual，前引，B.2(C)(1)（引用8 C.F.R. § 103.2(a)(2)）。机构政策规定，“ [即]使文件上的原始签名经复印、扫描、传真或类似方式复制，该签名仍为有效。无论以何种方式传送至USCIS，该副本必须为载有原始手写签名的原始文件的副本，除非另有规定。 ”一般见1 USCIS Policy Manual，前引，B.2(B)。

关于表格I-290B，《上诉或动议通知说明》还规定：“ 每份表格必须包含申请人或申请人（或父母或法定监护人，如适用）的签名。 ”表格说明进一步要求：“ 签名。每份表格必须妥善签署并提交。对于本表格上的所有签名，USCIS不接受以盖章或打印姓名代替签名。 ”

表格G-28，《律师或认可代表出庭通知》的说明规定：“ 签名有效性。对于表格G-28，USCIS将视原始手写签名的复印、传真或扫描副本为提交目的的有效签名。该复印、传真或扫描必须为载有手写墨水签名的原始文件的副本。每份表格、福利请求或其他文件必须按照表格说明签署，该说明已并入要求提交该文件的法规中。8 C.F.R. § 103.2(a)(1)。 ”

这些文件的进一步提交要求见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)，其中规定“ [每]项福利请求必须妥善填写，并连同适用法规和USCIS其他说明所要求的所有初始证据一并提交。 ”因此，未遵守表格说明等同于未遵守法规。

最后，8 C.F.R. § 292.4(a)的法规要求表格G-28“ 必须由申请人、申请人或被申请人妥善填写并签署，以授权代理，方可使出庭获得DRS认可。 ”

如果代表申请人行事的人——包括其律师事务所的某人——以电子方式在表格I-290B上施加签名的功能，该行为使提交无效，因为该签名并非有效签名，且未在伪证处罚下妥善签署。最终，即使提交方将表格I-290B的复印件提交给USCIS，该复印表格也必须包含提交方的原始签名，因为“ 申请人或申请人必须签署

其福利请求。 ”8 C.F.R. § 103.2(a)(2)。

尽管“ 法规不要求签署人在请愿书、申请或其他请求上向USCIS提交‘ 原始 ’或‘ 湿墨 ’签名 ”，但我们“ 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创建的签名。 ”一般见1 USCIS Policy Manual，前引，B.2(B)。另一般见1 USCIS Policy Manual，前引，B.2(A)（指出“ [除]另有特别授权外，福利请求人必须在向USCIS提交之前亲自签署其本人的请求 ”）。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。 ”一般见1 USCIS Policy Manual，前引，B.2(A)。

正如一人“ 代 ”另一人签署声明不具证明力一样，使用某种电子手段或方法复制的签名图像亦不具证明力。在没有申请人作为声明人的实际且亲自签名的情况下，表格I-290B上在伪证处罚下作出的声明不具证明力。见In re Rivera，342 B.R. 435, 458-59（D. N.J. 2006）；Blumberg v. Gates，No. CV 00-05607，2003 WL 22002739（C.D. Cal. 2003年8月19日）。此外，如果我们认定某项福利请求不包含有效或妥善的签名，我们将拒绝、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)；一般见1 USCIS Policy Manual，前引，B.2(A)。

USCIS政策手册进一步解释称，该机构将法规术语“ 有效签名 ”解释为要求传送至USCIS的任何表格上的签名“ 必须为载有原始手写签名的原始文件的签名 ”，且不得为仅被转置到移民表格上的签名的数字复制品。一般见1 USCIS Policy Manual，前引，B.2(B)（解释称签名在USCIS表格上的外观必须与该人的正常签名以优势证据保持一致）。

B. 分析

在上诉表格I-290B上，该表格第4部分第6.a项申请人签名栏下包含一个签名图像。我们认定这是签名图像而非原始签名，原因有多项。第一，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，包括每一线条、环圈、倾斜、间距和提笔。第二，尽管这两个签名之间唯一的区别要素是表格I-290B上使用的图像尺寸略小于表格G-28上的图像，但整个签名的高度与宽度比例保持一致。此外，第4部分第6.a项下的签名图像在记录中的其他材料上并未以类似方式呈现，这意味着其外观与记录中申请人的其他签名不同。

我们还注意到，申请人在审理主任面前提交的表格G-28、请愿书、ETA-750 B部分《外籍人士资格声明》以及申请人的自传声明上的签名，似乎并非上诉表格上所使用的同一图像，但它们似乎是另一张转置的图像，因为签名图像在每一份这些文件上完全相同。换言之，似乎是申请人或准备其文件的人以电子方式将签名图像转置到其在审理主任面前提交的文件上，并且

申请人或准备其上诉的人使用了同一流程——但在其上诉表格上使用了不同的图像。

基于上述因素，我们认定，I-290B表格上的签名图像更可能并非法规所要求的有效签名。8 C.F.R. § 103.2(a)(7)(ii)(A)。我们在上诉表格G-28上观察到同样的缺陷。因此，申请人未能满足其举证责任或优势证据标准，以证明I-290B表格或G-28表格上的签名是有效签名。参见Chawathe，25 I&N Dec. at 375 n.7（解释提交方承担举证责任；且优势证据标准并不免除其满足监管要求，例如提供“ 有效签名 ”）。

综合考虑全部情况，记录以优势证据表明，申请人在I-290B表格和G-28表格上的签名是以电子方式施加于表格上的，并非USCIS政策所要求的其“ 原始手写签名 ”。参见 generally 1 USCIS Policy Manual, supra, at B.2(B)。基于该认定，我们驳回上诉。

如果记录不能证明申请人本人签署了I-290B表格和G-28表格，我们无法认定上诉表格已由在这些程序中具有法律地位的受影响一方适当提交。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(iii)(B)。我们也无法认定申请人适当提交了本上诉。参见 generally 1 USCIS Policy Manual, supra, at B.2(B)。因此，我们基于这些因素部分驳回上诉。

II. 移民分类

为确立NIW的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。法案第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2分类的资格，他们必须随后确立其值得“ 符合国家利益 ”的就业邀请要求之酌情豁免。法案第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理NIW申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为酌情事项，在申请人证明以下内容时授予NIW：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免就业邀请要求将有利于美国。

是否授予或拒绝NIW的纯酌情决定权仅属于USCIS。参见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入四个美国巡回上诉法院，认定USCIS授予或拒绝NIW的决定属于酌情性质）。

A. EB-2分类的资格

审理主任认定申请人作为持有高等学位的专业人士成员符合EB-2分类的资格。

B. 实质价值和国家重要性（合并为Dhanasar第一项要件）

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。

拟议事业将包括申请人经营一家法律咨询公司，为有意在哈萨克斯坦投资的美国投资者提供民法咨询服务。申请人表示，基于市场分析，他已在_____等城市识别出对专业服务的巨大需求。但正如审理主任所指出的，申请人未以充分或具有证明力的证据支持这些主张。例如，缺少任何提及这三个所列地点的市场分析，或识别这些地点的任何依据。

申请人识别这些城市的理由的唯一其他提及载于其商业计划的执行摘要中。在该文件中，申请人提供了以下陈述：

通过严谨的市场分析，我们已在_____等关键城市识别出对这些专业服务的巨大需求。
例如，[已隐去]作为国际商业中心，拥有众多寻求在全球范围内实现投资组合多元化的投资者。[已隐去]以其强劲的商业环境著称，为探索海外市场的投资者提供了充足的机会。
同样，[已隐去]凭借其强大的能源部门，为着眼于哈萨克斯坦等能源丰富国家的企业提供了相当大的潜力。

审理主任拒绝申请的决定指出了申请人的初始描述及其在证据请求答复中提供的商业计划，并将其描述为“关于他打算做什么的一般性主张”，但认定他未以具有证明力的证据支持这些过于笼统的主张，也未满足其举证责任。审理主任进一步指出：(1) 仅在自己的领域或行业内持续就业本身并不构成足以符合NIW资格的事业；(2) 其美国律师协会会员资格不能替代执业执照；以及 (3) 他未表明拟议事业的影响将超出对一个组织及其客户的影响，而Dhanasar要求对行业或领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人以三点对审理主任在第一项要件下的不利认定提出异议：

1. 拟议事业将具有国家乃至全球影响；

2. 拟议事业与联邦优先事项一致；以及
3. 拟议事业将为国家带来重大积极经济影响。

关于第1项，申请人仅重复其在审理主任面前提出的主张，而未解释审理主任未能适当考虑或完全未考虑哪些证据。申请人的主张围绕美国对哈萨克斯坦投资的增加以及这可能对该国外交政策目标、国家安全利益、双边国家关系、文化交流和外交合作产生的影响。

当我们评估国家重要性时，相关问题不是外国人将工作的行业或专业的重要性。相反，我们聚焦于“外国人拟从事的具体事业”，并寻求表明其实际拟议工作的“潜在预期影响”的证据。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。申请人必须证明拟议事业将“对领域……产生更广泛的影响”（Id. at 893）且具有“更广泛的影响”（Id. at 889）。此类事业可能具有“在特定领域内的国家乃至全球影响”（Id. at 889）、“雇用美国工人的重大潜力或[具有]其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区”（Id. at 890），或推进和影响美国战略利益的潜力（Id. at 892）。

但正如审理主任所指出的，即使拟议事业具有充分价值，他也未提供具有证明力的证据表明其努力将达到国家重要性的水平。具有证明力的证据是“必须倾向于证明或不证明对案件裁决具有实质意义的问题”的那类证据。Matter of E-F-N-，28 I&N Dec. 591, 593 (BIA 2022)（引用Matter of Ruzku，26 I&N Dec. 731, 733 (BIA 2016)）；另参见Evidence, Black's Law Dictionary (11th ed. 2019)。因此，如果申请人某种形式的证据不足以证明其主张，则该证据不被视为具有证明力。当与其他有利材料结合时，本身不具有证明力的证据可以存在于一个调色板上，申请人借此“描绘马赛克”以充分证明其主张。然而，申请人并未在此编织出这样的织锦。

申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说明责任。Matter of Y-B-，21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另参见Black's Law Dictionary (11th ed. 2019)中举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说明责任）。首先，申请人必须满足举证责任。正如该术语所示，此责任要求他以文件、证词等形式提供符合适用法定、监管和政策规定的证据，足以使问题在实质审查中得到裁决。

其次，他必须满足说服责任，即他必须确立其论点和证据应当说服或使USCIS确信已达到必要资格参数的程度（即说服事实认定者相信某一主张为真的义务）。Dir., Office of Workers' Comp. Programs, Dep't of Labor v. Greenwich Collieries, 512 U.S. 267, 274 (1994)。在目前情形下，申请人必须达到的说服程度是优势证据标准。申请人能否证明某一特定事实或事件更有可能发生而非不发生，是判断其是否达到优势证据证明标准的决定因素。而在此，缺乏关于拟议事业活动的具体细节，削弱了申请人满足其举证责任的能力。

关于第2项，申请人主张2022年《美国竞争法》的近期立法提到中亚的战略重要性以及对自然资源的竞争。但仅仅与近期颁布的立法保持一致或具有共同方面，不足以满足第一项要件中的国家重要性部分。申请人笼统地聚焦于整个外国能源投资行业，并未确立其具体事业将产生实质性利益并更广泛地影响该领域。这种错位的聚焦并未回应Dhanasar裁决中的国家重要性要求。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

最后关于第3项，上诉书面论证意见再次重述了申请人在审理主任面前提出的主张——主要在其商业计划中——而未解释审理主任如何出错。他实质上讨论了跨境投资，导致美国就业创造和经济增长，以及这将对美国经济产生的连锁效应。虽然我们承认此类次要效应的名义利益，但必须区分局部影响与具有国家重要性的影响。仅仅证明狭窄区域内的次要效应，本身并不必然满足国家重要性的严格门槛。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。相反，申请人必须证明有能力使整个行业或领域实质性受益。Id. at 890, 892。因此，申请人有责任提供充分的论点和证据，使我们能够辨别其拟议贡献的规模。

即使有第二次机会解释他为何有资格获得该类别以及审理主任为何得出错误结论，申请人仍未充分提出有证据支持的这些主张。由于申请人未充分确立其拟议事业的国家重要性，如Dhanasar第一项要件所要求，他未能证明有资格获得职位offer要求的豁免。

如我们上文所解释，Dhanasar的第二项和第三项要件要求申请人证明他有资格获得满足额外要求的NIW。但由于申请人未确立其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件，他没有资格获得NIW，进一步讨论第二项和第三项要件将没有实际意义。因此，我们将不处理并保留申请人其余的上诉论点。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”））；另见Matter of Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n.1, 678 (BIA 2023)（在申请人本无资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。