JUN122024_06B5203 · 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：30970483 日期：2024年6月12日

对内布拉斯加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）

申请人是一名空乘人员，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，以及针对该分类所附工作要求国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录已证明申请人符合基础签证分类的资格，但她不值得在国家利益下行使对工作要求的自由裁量豁免。申请人负有以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。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进行重新审查。Matter of Christa'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、上诉中的签名

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是手写签名，或者对于按表格说明允许以电子方式提交的福利请求，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

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有关的规定。我们注意到表格I-290B并非可供当事人在线电子提交的表格。可在线提交的表格，USCIS（2024年3月21日），https://www.uscis.gov/file-online/forms-available-to-file-online。

其他支持文件真实且正确。”一般见1 USCIS政策手册B.2(B)（着重号为添加），https://www.uscis.gov/policymanual。一个人在移民表格上的签名确立了一项强有力的推定，即签名者知悉其内容并已同意该内容，除非有证据表明存在欺诈或他人的其他不法行为。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提交之前签署自己的移民福利请求及任何其他相关文件。”一般见1 USCIS政策手册，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是复印、扫描、传真或类似方式复制的，签名仍然有效。无论以何种方式传送给USCIS，副本必须是包含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政策手册，前引，B.2(B)。

关于表格I-290B，《上诉或动议通知说明》还规定：“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。如果您在获授权的情况下以电子方式提交本表格，USCIS将接受电子格式的签名。”表格G-28，《律师或认可代表出庭通知》的说明包含与表格I-290B说明相同的签名要求。每份表格、福利请求或其他文件必须按照表格说明签署，该等说明已纳入要求提交该文件的法规中。8 C.F.R. § 103.2(a)(1)。关于这些文件提交要求的进一步讨论见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)，其中规定“[每]项福利请求必须妥善填写，并连同适用法规和其他USCIS说明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)规定，表格G-28“必须由申请人、请求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DHS认可。”

如果有人代表申请人——包括其律师事务所的某人——执行在表格I-290B上以电子方式附加签名的功能，该行为使提交无效，因为该签名不是有效签名，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]请人或请求人必须签署其福利请求。”8 C.F.R. § 103.2(a)(2)。

尽管“法规不要求签署人向USCIS提交请愿书、申请或其他请求上的‘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生成的签名。”一般见1 USCIS政策手册，前引，B.2(B)。另一般见1 USCIS政策手册，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提交之前亲自签署自己的请求”）。USCIS已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政策手册，前引，B.2(A)。

正如一人“代”另一人签署声明不具有证明力一样，使用某种电子手段或方法复制的签名图像也不具有证明力。在没有申请人作为声明人的实际和亲自签名的情况下，表格I-290B上在伪证处罚下作出的声明不具有证明力。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. Aug. 19, 2003)。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政策手册，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”解释为要求传送给USCIS的任何表格上的签名“必须是包含原始手写签名的原始文件的签名”，且不得是仅被转印到移民表格上的签名的数字复制品。一般见1 USCIS政策手册，前引，B.2(B)。

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、无法区分，包括每一笔画、环圈、倾斜、间距和提笔。第二，申请人名字的第三个字母在两份文件上都几乎不存在，这似乎与她通常的签名方式不一致。最后，虽然这两个签名之间唯一的区别要素是表格I-290B上使用的图像比表格G-28上的图像尺寸略大，但整个签名的高度与宽度之比是一致的。

基于上述因素，我们认定，表格I-290B上的签名图像更可能不是法规所要求的有效签名。8 C.F.R. § 103.2(a)(7)(ii)(A)。要在此处有效，无论提交方以何种方式将移民表格传送给USCIS，任何签名都必须位于“包含原始手写签名，除非另有规定”的原始移民表格上。一般见1 USCIS政策手册，前引，B.2(B)。

我们在上诉表格G-28上观察到同样的缺陷，这意味着该表格不符合8 C.F.R. § 292.4(a)的规定，该规定要求表格G-28“必须由申请人、请求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DHS认可。”因此，申请人未能满足其责任或优势证据标准，以证明表格I-290B或表格G-28上的签名是有效签名。Chawathe, 25 I&N Dec. at 375 n.7（解释称提交方负有举证责任，且优势证据标准并不免除其满足法规要求，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（Petitioner）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之上的，并非美国公民及移民服务局（USCIS）政策手册所要求的“含有原始手写签名的原始文件的副本”。参见I USCIS Policy Manual，前引，B.2(B)。基于该认定，即使我们不基于其他理由驳回上诉，我们仍会驳回该上诉。此外，由于我们认定所涉签名并非“由个人作出的任何手写标记或签名”，我们并非基于与记录中其他签名不一致的签名作出本决定，且我们不会发出通知以寻求与签名外观有关的补充信息。

如果记录不能证明申请人（Petitioner）本人签署了I-290B表格和G-28表格，我们便无法认定上诉表格系由在本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)。我们亦无法认定申请人（Petitioner）适当提交了本上诉，我们将驳回该提交。参见I USCIS Policy Manual，前引，B.2(B)。

最后一点，我们注意到申请人（Petitioner）提交了一份后续NIW申请，目前正在审理中，此外还提交了其他移民签证申请。该待决NIW申请似乎存在我们上文指出的相同签名问题，审理主任（Director）可自行选择对该提交进行评估，以自行认定申请人（Petitioner）是否适当提交了该申请，或者是否应遵循USCIS政策手册中针对无效签名所规定的程序。

II. 国家利益豁免

即使我们不基于签名问题驳回申请人（Petitioner）的上诉，我们也会基于其NIW主张的实体问题驳回该上诉。

A. 法律

为确立NIW的资格，申请人（petitioner）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（exceptional ability）的个人。法案第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人（petitioner）证明其符合EB-2分类的资格，其随后必须确立其“符合国家利益”而值得对工作邀请要求行使自由裁量豁免。法案第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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可作为自由裁量事项，在申请人（petitioner）证明以下各项时授予NIW：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

是否授予或拒绝NIW的纯粹自由裁量决定权仅属于USCIS。参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与四个美国联邦巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝NIW的决定属自由裁量性质）。

B. 分析

申请人（Petitioner）称其拟议事业是成为一名空乘人员，并详细说明了该职业一般所包含的职责。提交申请时，申请人（Petitioner）已有七年空乘工作经验，此前曾担任办公室助理。

审理主任（Director）认定申请人（Petitioner）符合特殊能力（exceptional ability）个人的要求，但审理主任（Director）未就该要求展开阐述并提供分析。具体而言，审理主任（Director）未在最终实质审查（final merits determination）中说明其如何满足各项要求。尽管记录似乎并不支持作出申请人（Petitioner）被认可为在该领域具有显著高于通常所遇专业水平的有利认定，但我们在此无需就该要求提供分析。

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任（Director）认定申请人（Petitioner）未证明其拟议事业具有实质价值或国家重要性，我们同意该评估。

在审查全部记录后，我们采纳并维持审理主任（Director）的最终认定，即申请人（Petitioner）未提供论点或证据以证明其符合 Dhanasar 第一项要件的资格，我们并补充以下评论。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的做法“已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Edwards v. U.S. Att'y Gen., 97 F.4th 725, 734 (11th Cir. 2024)（与每一个其他美国联邦巡回上诉法院一致，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要其对案件给予“个别化考量”）。

尽管空乘人员的职责可能对乘客的安全与舒适具有价值，但申请人（Petitioner）未充分证明该事业具有实质价值，亦未证明该事业具有可延伸至更广泛领域的国家重要性。虽然申请人（Petitioner）的事业具有价值，但从记录中看不出其具有实质价值，且申请人（Petitioner）在本上诉中未充分提出相反论点。满足该第一项要件并与更高价值水平相符的事业的一个例子是 Dhanasar 中该外国国民的拟议事业。他打算继续研究推进系统的设计与开发，以潜在用于军事和民用技术，并提供了充分的 supporting materials，说明其在那些领域的研究将如何增强我们的国家安全与国防。尽管可能无需证明该等价值水平，但本案申请人（Petitioner）未作出充分的有价值展示。

转向国家重要性要素，相关问题并非该外国国民将从事的行业或职业的重要性。相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”，并着眼于说明其实际拟议工作的“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人（petitioner）必须证明拟议事业将“ 更广泛地影响该领域 ”（Id. at 893）且具有“ 更广泛的影响 ”（Id. at 889）。此类事业可能在某一特定领域内具有“ 国家甚至全球影响 ”（Id. at 889），具有“ 雇用美国工人的显著潜力或[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），或具有推进并影响美国战略利益的潜力（Id. at 892）。

在上诉中，申请人（Petitioner）主张其拟议事业“ 具有提高航空运营效率和安全性的潜力，最终使各个公司和整个行业受益 ”。她继续指出，基于“ 她的专业知识和知识，她可以为更顺畅、更安全的航班作出贡献，从而减少延误、取消和事故 ”。她推测这是对行业整体声誉的显著提升。申请人（Petitioner）还提出若干主张，涉及她作为空乘人员的服务可为美国经济和航空业带来的重大积极经济影响。她指出，这些积极影响将通过培训和开发投资实现，这意味着公司可以增强其运营、改善客户服务并更好地为紧急情况做准备。她断言，这可以带来行业盈利能力、竞争力和可持续性的提升，并产生更广泛的经济效益。

但申请人（Petitioner）的上诉未描述支持这些主张的证据。相反，她只是提出这些推测性理论，而未将其建立在有形或具体证据之上。本案申请人（Petitioner）仅以未经充分证据证明其所主张内容的结论性断言，声称其已满足第一项要件的国家重要性要求，这是不充分的。Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)；Fogo De Chao (Holdings) Inc. v. U.S. Dep't of Homeland Sec., 769 F.3d 1127, 1143-44 (D.C. Cir. 2014)（认定申请人（petitioner）在上诉中的主张无价值，因其未提供证据佐证该主张）；Coliseum Square Ass'n, Inc. v. Jackson, 465 F.3d 215, 238 (5th Cir. 2006)；Fano v. O'Neill, 806 F.2d 1262, 1266 (5th Cir. 1987)。

Dhanasar所要求的——也是申请人在整个这些程序中未能令人满意地表达的——是她的拟议事业将如何在其领域产生Dhanasar第一项要件所要求程度的积极影响。考虑到申请人的论点和证据，其事业的效果以及对行业和经济产生的由此带来的利益实际上是难以察觉的，并且未达到足以值得豁免职位邀请要求的具有影响力的水平。同样，缺失的是申请人的事业将在多大程度上产生实质性积极经济影响，而非增量性或名义性影响。行业或领域中的名义性改善不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

总而言之，如果她没有以这样一种身份任职——即其工作的潜在预期影响将“ 更广泛地影响该领域 ”（Id. at 893），且该事业将具有“ 更广泛的影响 ”（Id. at 889）——则申请人未满足第一项要件的国家重要性要求下的举证责任。

裁定：上诉被驳回。

附件：

1. 上诉时提交的签名（1页）