SEP292020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：9433788 日期：2020年9月29日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名电力网络通信工程师，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合资格之移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请之豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外籍人士在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权2，在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(1) 该外籍人士拟从事的事业兼具实质性价值与国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值与国家重要性——聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外籍人士。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外籍人士的资格性质或拟从事的事业，该外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可以获得，美国仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟从事事业的实质性价值与国家重要性

关于其拟从事的事业，申请人表示其打算“通过创建一个庞大的全国互联能源系统来加强美国电网”。他主张其计划“开发并实施可靠的东西海岸互联以及南北互联，以确保在严重事件和意外停电情况下，电网能够承受不利条件，根据庞大的智能输电设施网络快速改变能量流。”4 申请人进一步解释：

美国全部三个电网（东部、西部和德克萨斯互联电网）应以环形结构互联，允许能量向任何所需方向流动。区域系统将被完全改造，以创建从任何方向接收能量的多点选择。主干母线输电应采用加固结构和超导体设计，以便即使在非常极端的情况下也能维持主要安全和商业中心的能源供应与通信。除最可靠和最具韧性的结构外，全国各地的新项目将完善系统整体稳健性，并实现全面实时控制和自动校正，以确保为客户提供最佳服务。

记录中包括关于电力输送、特朗普政府能源政策、维持我国电网所需支出、美国能源部电力输送走廊指定、2017年亚特兰大哈茨菲尔德-杰克逊机场停电事件以及2018年1月美国东海岸冬季风暴导致停电的文章。申请人还提交了爱迪生电气协会讨论美国电力服务输送项目的报告以及2005年《美国能源政策法》副本。这些文件支持审理主任的认定，即申请人旨在重新设计

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 关于其在美国的预期工作，申请人提供了与 [已隐去]（一家电力交流变电站项目公司）和 [已隐去]（一家工程、咨询和环境服务公司）员工的电子邮件往来，涉及潜在就业机会。由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关这些预期职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

美国电力输送电网具有实质性价值和国家重要性。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要件将关注点从拟议事业转向申请人。记录包括其学历证明、简历、工程师执照、与两家美国雇主关于未来工作机会的通信，以及巴西输电项目的文件。他还提供了一篇来自CanalEnergia.com.br关于输电拍卖的文章，以及讨论其工作经历的推荐信。

上诉中，申请人主张其教育背景、在I !公司I I的经历、对输电项目的参与、来自专业同行的I I推荐信、与美国雇主的通信以及未来活动计划表明，他处于有利地位，能够推进其拟议事业。基于下文所述理由，该证据不足以证明根据Dhanasar第二项要件，他处于有利地位，能够推进其重新设计美国输电电网的事业。

在支持申请的推荐信中，申请人的几位推荐人讨论了他此前参与 输电项目的经历。例如，I I电气工程教授，任职于l O I大学，表示“ 自2004年以来，[申请人]一直是一名电力系统工程师 ”，并且他“ 负责设计和开发电力基础设施 ”。I !进一步表示，申请人“ 将其努力集中于I I超过75个设施的高压 安装 ”，但他未解释申请人在l !的输电项目如何构成开发“ 国家互联能源系统 ”的成功记录。

此外，I I人力资源经理，任职于~表示，申请人自2004年起在该公司工作，其目前作为商务主管的职责包括“ 参与工程解决方案和合同活动的规划 ”、“ 对公司执行中的项目承担个人技术责任 ”以及“ 在获取新客户方面寻找合作伙伴关系 ”。! I还指出，其工作涉及“ 编制新项目的预算和提案 ”、“ 技术商务讨论和谈判 ”、“ 达成协议和合同 ”以及“ 内部披露和监控合同目标及指标 ”，但她未提供实例说明申请人的工作如何产生超出c=]输电项目的重大影响，或以其他方式使其处于有利地位，能够重新设计美国输电电网。

此外， I销售与投标总监，任职于l Ia
~----------~的子公司，解释称他和申请人曾“ 合作，
不仅是作为竞争对手，而且是作为合作伙伴参与 的重要项目 ”。关于他们的电力 I I'
输电合同讨论，! I表示：“ [申请人]为谈判增添了超出客户预期的细节和专业知识。他举出一些关于他此前经历过的类似情况的真实例子，并将其带入当前讨论，将谈判提升到不常见的高水平。 ”虽然l I对申请人的技术知识和谈判技巧表示赞赏，但记录未包含足够的信息或

证据证明申请人主要负责在I I设计国家互联能源系统，其工作已成为该领域进步的推动力或产生了积极讨论，或其输电项目以其他方式构成成功或进步记录，使其处于有利地位，能够推进其拟议事业。

关于申请人代表 从~I ___ ~政府获取合同的参与情况，! I销售总监，任职于 一家制造电气部件和设备的公司，讨论了2017年的一次拍卖，其中 获得了“ 超过35,000公里输电线路和14个变电站的合同，以不同标段与一家法国集团、一家印度特许经营商和一家西班牙投资者签署。 ”5 I !声称申请人为c=J所做的工作包括“ 过去八年在 建成的四条600 kV和800 kV直流输电线路双极 ”的合同。还实施了几个变电站项目，500 kV、230 D. . . . kV和138 kV，其中一些与非常有声誉的公司组成联合体，如l t'同样，._____ ___，商务与营销总监，任职于I I一家发电和输电钢结构生产商，主张申请人“ 在过去几年中成功完成了许多重要谈判。他带领I I进入l 最大的能源输电合同，并巩固了其在该行业的地位。对于其中许多合同，I I作为承包商或与I 组成联合体供应了钢结构。 ”虽然申请人赢得了与其合作输电线路项目的人的钦佩，但他们的陈述本身并未反映出相关方对其工作的兴趣程度足以满足Dhanasar第二项要件。申请人也未充分证明其工作已成为工程领域进步的推动力、在输电行业产生了大量积极讨论，或以其他方式构成在设计国家互联能源系统方面的成功或进步记录。

关于申请人与l I和I 工作人员之间的电子邮件往来，反映了他
有兴趣为这些公司工作，这些通信未提供足够信息以确定其代表这些公司拟从事的工作是否涉及为美国设计国家互联能源系统。6 在没有足够证据证明其拥有手段或财务支持来开展其拟议事业——在我国开发海岸到海岸的电网互联——的情况下，申请人未表明其未来活动计划使其处于有利地位，能够推进其事业。此外，就其未来活动计划而言，记录未包括来自美国联邦能源管理委员会或北美电力可靠性公司等组织的支持，涉及他关于改造美国输电系统和以国家环形结构互联区域电网的具体提案。

此外，申请人提交了由I 工程与农学区域委员会颁发的工程师执照，但他未表明该专业执照代表其领域的成功记录，或以其他方式表明他处于有利地位，能够推进其

5 I l表示，他曾与申请人在~的多个输电项目上合作。6 例如，I I电子邮件提到公司“ 国际运营与建设部门 ”的一个职位，但未确定申请人将从事的具体工作。同样，l 电子邮件
表示：“ 我们目前正在美国南部与新客户探索项目，我们在那里没有合格人员。如果工作发展，我们将考虑兼职或全职雇用你。 ”同样，申请人的具体
任务未被确定。两封电子邮件均未表明申请人将担任使其能够重新设计美国输电电网的职位。

在美国的事业。此外，就申请人的教育背景而言，虽然其来自I I大学的网络通信工程学位使其符合基础EB-2签证类别的资格，但他未表明其学术成就本身足以证明他处于有利地位，能够推进其拟议事业。7
我们在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时考虑多种因素，教育和执照仅是可能有助于此类认定的众多因素中的两个。

~ _._ CanalEnergia.com.br，题为~-----"-....._最后，申请人提交了一篇 ____ _.__2016_____文章，来自 "该文章包括一段简短的~----------~ 8 申请人评论年度许可收入是否会在下一次拍卖中吸引新投资者的引述，但这不足以证明其工作的成功记录或对其工作的兴趣。

由于记录不足以证明申请人处于有利地位，能够推进其重新设计美国输电电网的拟议事业，他未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证会对美国有利。在此，申请人主张其因教育背景、其专业领域内的经验、其领域的重要性以及劳工证的不切实际性而有资格获得豁免。然而，由于申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业，而这是Dhanasar框架第二项要件所要求的，因此其没有资格获得国家利益豁免，对第三项要件下权衡因素的进一步讨论将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能证明有资格获得或在自由裁量权范围内以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

7 在Dhanasar案中，记录证明申请人持有多个研究生学位，包括“ 两个理学硕士学位，分别为机械工程和应用物理学，以及一个工程学博士学位。 ”同上，第891页。
8 记录中不包含CanalEnergia.com.br的读者统计数据，也不包含该门户在申请人领域内重要性的文件证明。