

INFORMATOR EMN O PREPREČEVANJU, ODKRIVANJU IN REŠEVANJU PRIMEROV, KO SE DOVOLJENJA ZA PREBIVANJE V EU ZA NAMEN ŠTUDIJA ZLORABLJAJO ZA DRUGE NAMENE

INFORMATOR EMN

Marec 2022



1. UVOD IN RAZLOGI

Cilj tega informatorja EMN je opredeliti izkušnje in pristope v državah članicah EU (v nadaljevanju: države članice) pri preprečevanju in odkrivanju primerov, povezanih z morebitno zlorabo dovoljenj za prebivanje za namen študija, ter reševanju primerov, ko so taka dovoljenja zlorabljena za namene, ki ne spadajo na področje študija, na primer za namene zaposlovanja. V okviru tega informatorja izraz »dovoljenja« zajema dovoljenja za prebivanje in vizume za dolgoročno prebivanje, izdane za namen študija, kot je določeno v Direktivi (EU) 2016/801¹ (v nadaljevanju: Direktiva o študentih in raziskovalcih). Informator preučuje različne primere zlorab, od manjših kršitev pogojev priseljevanja do goljufivih prijav, ter potrjuje obstoj sivega

območja med namerno zlorabo in nenamernimi napakami ter dejstvo, da organi včasih težko razlikujejo med enim in drugim.

Informator razlikuje med dvema fazama: 1) **fazo pred prihodom**, ki se osredotoča na preprečevanje morebitne zlorabe dovoljenj za prebivanje za namen študija v obdobju do izdaje dovoljenja, in 2) **fazo po prihodu**, ki se osredotoča na spremljanje in odkrivanje primerov zlorabe, ko je bilo dovoljenje za prebivanje za namen študija že izdano, in njihovih posledic. Informator temelji na prispevkih nacionalnih kontaktnih točk EMN v 24 državah članicah.²



2. KLJUČNI POUDARKI

■ Prizadevanja za boj proti zlorabi dovoljenj za namen študija v nacionalnih strategijah držav članic so osredotočena predvsem na **fazo pred prihodom**; dvanajst držav članic³ daje popolno prednost fazi pred prihodom, devet držav članic⁴ pa poudarja tako fazo pred prihodom kot fazo po prihodu.

V fazi pred prihodom:

■ Večina od 24 držav članic, ki so sodelovale pri informatorju, je navedla, da so v fazi pred prihodom **obstajali dokazi ali pa so bili odkriti resni in objektivni razlogi**, na podlagi katerih so lahko njihovi organi ugotovili, da so v nekaterih primerih zadevni državljani

prebivali na njihovem ozemlju za namen, ki ne spada na področje študija.

■ **Preverjanje veljavnosti dokumentov in razgovori s kandidati** sta bili najpogostejši metodi, ki sta se uporabljali v fazi pred prihodom za ugotovitev, ali bi lahko državljani tretjih držav uporabljali svoje dovoljenje za prebivanje za namen, ki ne spada na področje študija.

■ Odkritje morebitne zlorabe v fazi pred prihodom v vseh vključenih državah članicah lahko povzroči **zavrnitev prijave** in zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje. To se najpogosteje zgodi, če je državljan tretje države uporabil napačne ali zavajajoče informacije,

¹ Direktiva (EU) 2016/801 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, opravljanja pripravništva, prostovoljskega dela, programov izmenjave učencev ali izobraževalnih projektov in dela varuškov au pair (Direktiva o študentih in raziskovalcih), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/801/oj>, zadnjič obiskano 2. novembra 2021. Opomba: Irsko ni sprejela te Direktive, zato zanjo ni zavezujoča in se v državi ne uporablja.

² AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI in SK.

³ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, FI, LV, NL, PT, SE in SK.

⁴ CY, EE, FR, HU, IE, LT, LU, MT in PL.

goljufivo pridobil, ponaredil ali priredil potrebne dokumente za pridobitev dovoljenja za prebivanje ali pa so zadevni organi odkrili neobstoj namena študija. Kandidat ima v primeru zavrnitve prijave pravico do pritožbe.

- Po mnenju držav članic je dobra praksa za zagotovitev preprečitve zlorab **ohranjanje sodelovanja** med vsemi ustreznimi zainteresiranimi stranmi in komunikacije med visokošolskimi ustanovami in organi držav članic ter povečanje odgovornosti visokošolskih ustanov;⁵ to vključuje organizacijo srečanj, delavnic in usposabljanj za ozaveščanje visokošolskih ustanov o veljavni zakonodaji ali kazalnikih, namenjenih preprečevanju zlorab, ter podajanje ustreznih primerov morebitnih zlorab.

V fazi po prihodu:

- Večina držav članic je poročala, da so odkrile nekatere primere, ko je bilo dovoljenje za namen študija uporabljeno samo/večinoma za drug namen, tj. **za namen zaposlitve ali samozaposlitve**.

- Države članice so sprejele številne pristope za spremljanje, ali študenti iz tretjih držav še naprej izpolnjujejo zahteve, povezane z namenom njihovega dovoljenja. Taki pristopi običajno vključujejo oceno v fazi podaljšanja dovoljenja; zahtevo, da morajo visokošolske ustanove predložiti ustrezne informacije, ter preverjanja in nadzor v zvezi z izpolnjevanjem namena dovoljenja.
- Najpogostejši primer, ki države članice **opozori na morebitno zlorabo** dovoljenja za namen študija, je, ko državljani tretje države študija ne začne, ga začasno prekine ali predčasno opusti. V devetih državah⁶ se lahko kot kazalnik morebitne zlorabe šteje nezadostno napredovanje študija.
- V večini držav članic odkritje zlorabe dovoljenja za prebivanje za namen študija v fazi po prihodu povzroči **zavrnitev podaljšanja ali preklic dovoljenja**. Državljan tretje države lahko vloži pritožbo pred upravnim sodiščem.

3. OZADJE IN OKOLIŠČINE

Zakonodaja držav članic določa pravila v zvezi z dovoljenjem za državljane tretjih držav za prebivanje na njihovem ozemlju za namen študija na podlagi Direktive o študentih in raziskovalcih, same države članice pa vzpostavijo politike in prakse, s katerimi zagotavljajo, da zadevne osebe upoštevajo ta pravila. Učinkovito izvajanje pravil o migracijah je pomemben del dobro delujočega sistema migracij v EU tako pri sprejemu državljanov tretjih držav v EU kot pri spremljanju, ali po sprejemu še naprej izpolnjujejo pogoje, pod katerimi jim je bilo dovoljeno vstopiti na ozemlje. To je pomembno tudi z vidika priseljencev; izpolnjevanje zahtev in pridobitev zakonitega prebivališča zagotavlja pravno varnost v zvezi z njihovo pravico do prebivanja. Kljub temu obstaja malo razpoložljivih primerjalnih raziskav za področje politik in praks v državah članicah o tem, kako pristojni nacionalni organi v tem okviru preprečujejo in obravnavajo zlorabe.

V fazi pred prihodom morajo kandidati za izdajo dovoljenja za študij izpolnjevati veljavne zakonske zahteve. Direktiva o študentih in raziskovalcih vsebuje splošne⁷ in posebne⁸ pogoje za sprejem. Splošni pogoji na primer zahtevajo, da kandidat »predloži veljaven potovalni dokument, kot ga določa nacionalna zakonodaja, in po potrebi vlogo za izdajo vizuma ali veljaven vizum ali, kadar je primerno, veljavno dovoljenje za prebivanje ali veljaven vizum za dolgoročno prebivanje«.⁹ Posebni pogoji za študente od kandidata zahtevajo, da predloži dokaze, »(a) da je državljanu tretje države s sklepom visokošolskega izobraževanja dovoljeno študiranje; (b) če država članica tako zahteva, da so pristojbine, ki jih zaračunava visokošolska ustanova, plačane;

(c) če država članica tako zahteva, da poseduje zadostno znanje jezika obiskovanega programa; (d) če država članica tako zahteva, da bo imel državljani tretje države zadostna sredstva za kritje stroškov študija.«¹⁰

Razlogi za zavrnitev prijave so prav tako določeni v Direktivi in denimo vključujejo primere, ko »so bili predloženi dokumenti goljufivo pridobljeni, ponarejeni ali prirejeni«,¹¹ ali primere, ko ima država članica »dokaze ali resne in objektivne razloge, na podlagi katerih ugotovi, da bo državljani tretje države na ozemlju prebival za namene, ki niso enaki tistim, na podlagi katerih je zaprosil za dovoljenje za prebivanje«.¹² Države članice uporabljajo različne načine za odkrivanje verjetnosti ali namena zlorabe dovoljenja (npr. z razgovori s kandidati, preverjanje veljavnosti dokumentov itn.). »Verodostojnost« visokošolskih ustanov je lahko prav tako dejavnik pri zavrnitvi prijave, tj. če je bil subjekt gostitelj ustanovljen ali deluje z glavnim namenom omogočanja vstopa državljanov tretjih držav na ozemlje.¹³

Po odobritvi dovoljenja morajo biti zakonske zahteve v zvezi z dovoljenjem izpolnjene ves čas njegove veljavnosti. Direktiva o študentih in raziskovalcih določa razloge, na podlagi katerih bi bilo treba podaljšanje dovoljenja zavrniti ali dovoljenje preklicati;¹⁴ slednje se zgodi, kadar splošni in/ali posebni pogoji niso več izpolnjeni.

5 AT, CZ, DE, EE, HU, LV, NL, PL, PT, SE in SK.

6 CZ, DE, FR, IE, IT, LT, LV, NL in PL.

7 Člen 7.

8 Člen 11(1).

9 Člen 7(1)(a).

10 Člen 11(1).

11 Člen 20(1)(b).

12 Člen 20(2)(f) – **neobvezna določba** – niso je prenesle vse države članice.

13 Člen 20(2)(d) – **neobvezna določba** – niso je prenesle vse države članice.

14 Člen 21.

V zvezi s primerom morebitne zlorabe Direktiva določa: »Države članice bodo preklicale ali, kadar bo to primerno, zavrnile podaljšanje dovoljenja, če državljani tretje države na ozemlju prebiva za namene, ki niso tisti, na podlagi katerih je bilo državljanu tretje države dovoljeno prebivanje«. ¹⁵ Poleg tega se podaljšanje zavrne/dovoljenje prekliče, če so bili »predloženi dokumenti goljufivo pridobljeni, ponarejeni ali prirejeni«. ¹⁶ Direktiva določa možnost, da države članice prekličajo dovoljenje ali zavrnejo njegovo podaljšanje, če je bila visokošolska ustanova ustanovljena ali deluje z glavnim namenom omogočanja vstopa državljanov tretjih držav na ozemlje v okviru področja uporabe Direktive. ¹⁷ Obstaja tudi obveznost imetnika dovoljenja, ki mora zagotoviti, da še naprej prebiva za namen, skladno s katerim je bil sprejet v državo članico. Organi držav članic so odgovorni za spremljanje primerov in ukrepanje, kadar je to potrebno.

V tem okviru lahko v fazi po prihodu zloraba dovoljenja za namen študija vključuje naslednje primere: 1) imetnik dovoljenja prebiva v zadevni državi članici za namen, ki ne spada na področje študija, 2) informacije, navedene v prijavi, in s tem povezani dokazi niso več pravilni/veljavni (ker so bili dokumenti goljufivo pridobljeni, ponarejeni/prirejeni ali imetnik dovoljenja ne sporoči ustreznih sprememb kljub jasni obveznosti) ali 3) zadevna visokošolska ustanova ne izpolnjuje svojih obveznosti, pomembnih za boj proti zlorabam. Države članice lahko opredelijo tudi druge primere, ki štejejo za pomembne v njihovem nacionalnem okviru.

Če se odkrije, da državljani tretje države prebiva v državi članici za namen, ki ni tisti, za katerega mu je bilo dovoljeno prebivanje, ali se odkrijejo druge možne vrste zlorabe dovoljenja skladno z Direktivo o študentih in raziskovalcih, so na voljo različne možnosti. Preklic ali zavrnitev podaljšanja dovoljenja lahko povzroči morebitne spremembe pravnega statusa ali pa, če so pravne možnosti izčrpane, začetek postopka vrnitve. Če so bili predloženi dokumenti goljufivo pridobljeni, ponarejeni ali prirejeni, lahko to povzroči izročitev primera javnemu tožilcu.

V tem širšem okviru so posebni cilji tega informatorja EMN:

- Raziskati, ali so države članice doživele naslednje primere: dokumenti v zvezi s postopkom prijave za taka dovoljenja so bili goljufivo pridobljeni, ponarejeni ali prirejeni; dovoljenja za prebivanje, izdana za namen študija, se uporabljajo samo/večinoma za drug namen, ki ne spada na področje študija, ali pa obstajajo dokazi/objektivni in resni razlogi, ki dokazujejo, da bi prišlo do take zlorabe; in zadevna visokošolska ustanova ne izpolnjuje zakonskih obveznosti, pomembnih za boj proti zlorabi, kar bi lahko povzročilo zavrnitev prijave/preklic dovoljenja skladno z Direktivo o študentih in raziskovalcih. Namen informatorja je tudi opredeliti vse druge primere, ki štejejo za zlorabo dovoljenja za prebivanje za namen študija, ki so pomembni v nacionalnem okviru države članice in ki jih slednja obravnava kot zlorabo skladno z razlogi za preklic ali zavrnitev podaljšanja, kot je določeno v Direktivi o študentih in raziskovalcih.
- Opredeliti splošne pristope, ki so jih države članice sprejele za preprečevanje in obravnavo takih primerov zlorabe dovoljenj za prebivanje za namen študija.
- Opredeliti pravne instrumente, politike in upravne ukrepe za preprečevanje in obravnavo zlorab v tem okviru.
- Ugotoviti, kakšne so odgovornosti in možnosti za sodelovanje z ustreznimi organizacijami, vključno z visokošolskimi ustanovami, pri preprečevanju, spremljanju in reševanju takih zlorab.
- Opredeliti politike in prakse držav članic v zvezi s posledicami, ki so nastale po ugotovitvi, da državljani tretje države ne izpolnjuje več namena študija skladno z dovoljenjem, ki mu je bilo izdano.
- Zbrati ustrezne statistične podatke, če so na voljo.



4. PREGLED PRIMEROV, KI SO JIM BILE PRIČA DRŽAVE ČLANICE V OKVIRU ZLORAB, IN STRATEGIJE ZA BOJ PROTI TAKIM ZLORABAM

V tem razdelku najdete pregled primerov, ki so jih doživele države članice in bi lahko kazali na morebitno zlorabo v fazah pred prihodom in po njem. Prav tako ponuja pregled nacionalnih strategij za reševanje primerov zlorab dovoljenj za prebivanje za namen študija in njihovo preprečevanje.

4.1. Pregled izkušenj držav članic z zlorabo v primerih v fazi pred prihodom

V zvezi s fazo pred prihodom je 19 držav članic ¹⁸ poročalo o izkušnjah z enim ali več primerov, ki bi lahko kazali na morebitno zlorabo; preostale države članice takih primerov niso odkrile ¹⁹ ali pa niso imele na voljo informacij. ²⁰

¹⁵ Člen 21(1)(d).

¹⁶ Člen 21(1)(b).

¹⁷ Člen 21 (2)(d) – **neobvezna določba** – niso je prenesle vse države članice.

¹⁸ AT, BE, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI in SK.

¹⁹ DE, ES, IT in LT.

²⁰ IE.

Preglednica 1: Pregled primerov, ki so jih doživele države članice v fazi pred prihodom

Primeri	Države članice
Obstoj dokazov ali resnih in objektivnih razlogov, na podlagi katerih je bilo sklenjeno, da bodo zadevni državljani tretjih držav prebivali za namene, ki ne spadajo na področje študija.	BE, CZ, EE, FI, FR, HR, HU, LV, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI in SK
Državljan tretjih držav so predložili dokumente, ki so bili v postopku njihove prijave goljufivo pridobljeni, ponarejeni ali prirejeni.	AT, BE, CY, CZ, FI, FR, HR, HU, LU, PL, PT in SK
Zadevne visokošolske ustanove so bile ustanovljene ali so delovale z glavnim namenom omogočanja vstopa državljanov tretjih držav na ozemlje v okviru področja uporabe Direktive o študentih in raziskovalcih za namene, ki ne spadajo na področje študija.	EE in PL
V državi članici ni bil odkrit noben od zgoraj navedenih primerov.	DE, ES, IT in LT
Drugi primeri, ki jih države članice obravnavajo kot zlorabo dovoljenja za prebivanje za namen študija.	PT in SK

Šestnajst držav članic je predložilo dokaze za zlorabo dovoljenja ali resne in objektivne razloge, na podlagi katerih je bilo sklenjeno, da bodo zadevni državljani tretjih držav na ozemlju prebivali za namen, ki ne spada na področje študija. V zvezi s tem je sedem držav članic odkrilo namen kandidata, da uporabi dovoljenje večinoma/samo za namen dela,²¹ šest drugih držav članic pa je poročalo, da kandidati niso poznali področja študija ali jezika, v katerem bi se študij izvajal.²² Portugalska je recimo odkrila primere, ko odrasli državljani tretjih držav niso študirali več let, a so bili vpisani v več kot eno visokošolsko ustanovo, pri čemer so sponzorstvo (nastanitev in finančna pomoč) zagotovili sorodniki, ki živijo daleč od visokošolske ustanove, v katero so bili študenti vpisani, kot dokaz, da bi bil *lahko* namen prebivanja drugačen od namena študija. Finska je v tem okviru kot pomembnega navedla naslednji primer: nekateri kandidati z družinskimi člani na Finskem so namesto prijave za ponovno združitve družine zaprosili za dovoljenje za prebivanje za namen študija, saj bi se lahko tako izognili zahtevi o prihodku sponzorja, ki je višji pri dovoljenju za prebivanje, odobrenem na osnovi ponovne združitve družine.

Če so bili dokumenti goljufivo pridobljeni, ponarejeni ali prirejeni, so bili glavni primeri, ki so bili odkriti, naslednji: kandidati so ponaredili dopise o sprejemu visokošolske ustanove ali potrdila o znanju jezikov,²³ ponaredili bančne izpiske ali dokumente, ki se nanašajo na finančno podporo/sponzorstvo,²⁴ in predložili dokumente, ki niso opredeljevali njihove identitete, ali uporabili potrdilo o sprejemu visokošolske ustanove druge osebe.²⁵

V državah, ki so sodelovale pri informatorju, se ni poročalo o primerih, ko bi bile visokošolske ustanove ustanovljene ali delovale z glavnim namenom omogočanja vstopa državljanov tretjih držav na ozemlje za namene, ki ne spadajo na področje študija, v okviru področja uporabe Direktive o študentih in raziskovalcih. Je pa Estonija navedla, da je nacionalni nadzor pokazal, da je bila za eno zasebno visokošolsko ustanovo ugotovljena kršitev visokošolskih predpisov, vključno s sprejemom študentov brez preverjanja njihove predhodne usposobljenosti, zaradi česar ji je bilo odvzeto dovoljenje za delo. Poleg tega je Poljska poročala o

primerih, ko so bile visokošolske ustanove ustanovljene v državi predvsem zaradi omogočanja vstopa državljanov iz tretjih držav na ozemlje za namene, ki ne spadajo na področje študija, in brez prave namere, da bi jim zagotovili študijske programe, s čimer je bilo kandidatom omogočeno, da so svoj čas preživeli na delovnem mestu. Take ustanove so tudi v tem primeru delovale v zasebnem sektorju.

Samo ena država članica je poročala o drugih primerih, za katere je menila, da predstavljajo zlorabo in so v fazi pred prihodom predstavljali podlago za zavrnitev prijave skladno z Direktivo o študentih in raziskovalcih. Slovaška republika je opozorila na izkoriščanje sistema s strani nekaterih visokošolskih ustanov, ki so omogočile sprejem velikega števila študentov, čeprav nekateri niso vedno izpolnjevali kvalitativnih meril, da bi povečale svoj prihodek na podlagi državnih subvencij.

Poleg kvalitativnih podatkov je 11 držav članic zbralo statistične podatke o zavrnitvi²⁶ prijav za dovoljenja za namen študija zaradi zlorabe, kot je navedeno v preglednici 1 zgoraj, za leta 2017–2020. Številke v zvezi s povezanimi zavrnitvami v fazi pred prihodom so na voljo v prilogi 1. Samo tri države članice so lahko zagotovile razčlenitev teh statističnih podatkov glede na vrsto zlorabe v obdobju 2017–2020. V Estoniji je bil glavni razlog dvom v zvezi z verodostojnostjo izobraževalnih ustanov (zlasti v zvezi z letom 2017); na Poljskem so bili razlog za zavrnitev predvsem dokumenti, ki so bili goljufivo pridobljeni, ponarejeni ali prirejeni, na Švedskem pa neobstoj namena študija. Opozoriti je treba, da zbrane informacije zajemajo obdobje, v katerem Direktiva o študentih in raziskovalcih še ni bila v celoti veljavna v vseh državah članicah. Direktivo je bilo treba prenesti do 23. maja 2018, vendar so se datumi prenosa v nacionalno zakonodajo razlikovali, v več državah članicah pa so nastale zamude.

4.2. Pregled izkušenj držav članic z zlorabami v primerih v fazi po prihodu

V zvezi s fazo po prihodu v letih 2017–2020 je 20 držav članic navedlo, da so odkrile enega ali več primerov, ki kažejo na zlorabo dovoljenj za prebivanje, izdanih za namen študija.²⁷

²¹ LU, LV, MT, PL, PT, SE in SI.

²² BE, CZ, EE, FI, LV in SK.

²³ AT, BE, CY, EE, LU, LV, PL, PT, SE in SK.

²⁴ CY, CZ, FI, LU, LV, PT in SE.

²⁵ LV in SE.

²⁶ BE, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, LU, LV, PL, SE in SK.

²⁷ AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI in SK.

Ena država članica²⁸ je navedla, da ni doživela nobenega primera, ki kaže na zlorabo, tri pa so izjavile, da (merljive) informacije niso bile dostopne.²⁹

Preglednica 2: Pregled primerov, ki so jih doživele države članice v fazi po prihodu

Primeri	Države članice
Dovoljenja, izdana za namen študija, so bila uporabljena za namene, ki ne spadajo na področje študija, torej samo/večinoma za izvajanje dejavnosti zaposlitve/samozaposlitve. Dokumenti so bili pridobljeni goljufivo, ponarejeni ali prirejeni.	AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL, PT in SE AT, BE, EE, FI, FR, HU, LV, PL, PT, SE in SK
Odkriti so bili primeri študentov, ki so opustili študijski program, ne da bi dosegli napredek, ali se niso udeleževali programa, ki bi lahko kazali na zlorabo. Visokošolska ustanova ni izpolnila zakonskih obveznosti, pomembnih za boj proti zlorabi, kar bi državi članici omogočilo ugotoviti, da je bilo dovoljenje uporabljeno za namen, ki ne spada na področje študija.	BE, CY, CZ, EE, FI, FR, LT, LU, NL, PL, PT, SE, SI in SK EE, NL, PT in SK
Visokošolska ustanova je bila ustanovljena ali deluje z glavnim namenom omogočanja vstopa državljanov tretjih držav na ozemlje v okviru področja uporabe Direktive o študentih in raziskovalcih za namene, ki ne spadajo na področje študija.	EE in FR
V državi članici ni bil odkrit noben naveden primer.	EL
Drugi primeri, povezani z dovoljenjem za namen študija, ki jih država članica obravnava kot zlorabo.	FR in PT

Kot je navedeno v preglednici 2, je bil najpogostejši primer, ki ga je odkrilo 15 držav članic, da se je v nekaterih primerih dovoljenje za prebivanje uporabljalo za namen, ki ne spada na področje študija, zlasti samo/večinoma za delo, ali da je študent presegal veljavno omejitev delovnega časa. Enajst držav članic je odkrilo primere, v katerih so bili dokumenti pridobljeni goljufivo, ponarejeni ali prirejeni; na primer dokumenti v zvezi s potrdili o predhodnem izobraževanju, bančni izpiski, osebni dokumenti, goljufiva uporaba kreditnih kartic za plačilo šolnin (denimo uporaba ukradenih kartic ali predložitve ponarejenih bančnih izpisov) itn.

V 14 državah članicah so poročali tudi o primerih, ko so študenti iz tretjih držav opustili študij, niso dosegli napredka ali niso obiskovali programa, ki so se v okviru morebitne zlorabe šteli za pomembne.

Okvir 1: Litva: ponazoritveni primer posameznega primera študenta, »ki ni dosegel napredka«

V Litvi je bilo ugotovljeno, da je državljana tretje države, ki mu je bilo izdanih več dovoljenj za prebivanje za namen študija, visokošolska ustanova, v katero je bil sprejet, označila kot neuspešnega študenta. Posameznik več izpitov ni opravil, drugih pa se ni udeležil, njegova slaba uspešnost pa ni bila objektivno upravičena, npr. zaradi bolezni, nenačrtovanih sprememb v osebnem življenju ali okoliščin itn. Na podlagi vseh okoliščin so organi sklenili, da študent ni želel pridobiti univerzitetne izobrazbe v Litvi, temveč samo dovoljenje za prebivanje in s tem povezane pravice. Skladno s tem je bilo odločeno, da se ponovna izdaja dovoljenja za začasno prebivanje zavrne.

V štirih državah članicah so bili odkriti primeri, v katerih visokošolske ustanove niso izpolnile svojih zakonskih obveznosti v boju proti zlorabi (odsotnost poročanja o spremembi/izgubi študentskega statusa ali o študentih, ki so opustili študij in šolo pustili kljub ustreznim obveznostim) ali so sprejele študente brez preverjanja njihove usposobljenosti in ustreznih dokumentov, kar bi omogočilo državi članici, da odkrije zlorabo.

Samo deset držav članic³⁰ je zbralo statistične podatke o preklicu/zavrnitvi podaljšanja dovoljenj za prebivanje za namen študija na podlagi zlorabe, ki so jo med letoma 2017–2020 odkrile zadevne države članice.

Številke na državo članico so se skozi leta razlikovale in so na voljo v prilogi 2. Ponovno je treba opozoriti, da zbrane informacije zajemajo obdobje, v katerem Direktiva o študentih in raziskovalcih še ni bila v celoti veljavna v vseh državah članicah; prenesti jo je bilo treba do 23. maja 2018, vendar so se datumi prenosa v nacionalno zakonodajo razlikovali, v več državah članicah pa so nastale zamude.

4.3. Pregled nacionalnih strategij za boj proti zlorabi dovoljenj za prebivanje za namen študija

Prizadevanja za boj proti zlorabi dovoljenj za prebivanje za namen študija, kot je določeno v nacionalnih strategijah držav članic, dajejo prednost različnim fazam (pred prihodom in po prihodu).

Najpogostejši pristop je dati prednost fazi **pred prihodom**³¹ s preverjanjem dokumentov, razgovori s kandidati na konzulatih ali veleposlaništvih in pregledovanjem prijav z namenom odkrivanja morebitnih zlorab (glejte razdelek 5.1.).

²⁸ EL.

²⁹ HR, IE in IT.

³⁰ BE, CZ, EE, ES, FI, HU, LU, PL, SE in SK.

³¹ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, FI, LV, NL, PT, SE in SK.

Nekatere od teh držav članic sodelujejo z visokošolskimi ustanovami v zvezi z obravnavo prijav.³² Za dajanje prednosti fazi pred prihodom obstaja več razlogov. V Avstriji recimo odločitev o prednostni obravnavi odkrivanja, ki je namenjeno boju proti kakršni koli zlorabi v fazi pred prihodom, temelji na analizi stroškov in koristi,³³ pa tudi učinkovitosti in primernosti. Na Nizozemskem različne faze obravnavajo različni akterji (glejte okvir 2).

Okvir 2: Nizozemska: Strategija za boj proti zlorabi dovoljenj za prebivanje za namen študija

Strategija nizozemskih *organov* za boj proti zlorabi dovoljenj za prebivanje za namen študija daje prednost fazi po prihodu, vendar potrjene sponzorje visokošolskih ustanov (*erkend referenten*) nizozemska vlada temeljito preveri glede njihove verodostojnosti (ali so na primer ustrezno plačale davke in premije, so sprejete kot sponzorji in upoštevajo delovno zakonodajo, njihovo upravljanje ni bilo predmet kazni itn). Po teh preverjanjih v fazi **pred prihodom** se visokošolski ustanovi omogoči vložitev prijave za dovoljenje za prebivanje za študente (tj. pred vložitvijo prijave službi za priseljevanje in naturalizacijo visokošolska ustanova preveri, ali študent izpolnjuje

vsa merila za pridobitev dovoljenja). Visokošolska ustanova mora prijavo vložiti v imenu mednarodnega študenta in izjaviti, da študent izpolnjuje vsa merila za sprejem. Služba za priseljevanje in naturalizacijo (IND) se zanaša na izjave visokošolske ustanove, da priseljenec izpolnjuje merila za dovoljenje za prebivanje. Služba za priseljevanje in naturalizacijo tako porabi več časa za obravnavanje zlorabe v fazi po prihodu kot v fazi pred prihodom.

V devetih drugih državah članicah je poudarek namenjen **tako** fazi pred prihodom **kot** fazi po prihodu.³⁴ Za te države članice je preverjanje prijav in dokumentov ter preučevanje namena kandidatov v fazi pred prihodom poudarjeno skupaj s spremljanjem skladnosti z namenom dovoljenja v fazi po prihodu.³⁵ Eni državi članici se,³⁶ čeprav obe fazi obravnava enako pomembno, prizadevanja v obdobju po prihodu državljana tretje države zdijo učinkovitejša, saj meni, da je lažje odkriti primere (morebitne) zlorabe, ko je državljan tretje države v državi (tj. preveriti udeležbo študenta v ustreznem programu visokošolske ustanove in ali se dovoljenje uporablja za namen študija).



5. PREPREČEVANJE ZLORABE (PRED PRIHODOM)

V tem razdelku so proučeni pristopi držav članic za preprečitev morebitne zlorabe dovoljenja za namen študija v fazi pred prihodom, vključno z elementi/primeri, ki države članice spodbudijo, da preverijo posebne primere (morebitne) zlorabe kandidatov v zvezi z dovoljenjem za prebivanje za namen študija.

5.1. Metode, ki se uporabljajo za preprečevanje morebitne zlorabe dovoljenj za prebivanje za namen študija v fazi pred prihodom

Države članice so sprejele več metod za preverjanje v fazi pred prihodom, s katerimi ugotavljajo, ali bodo študentje iz tretjih držav morda zlorabili dovoljenje za prebivanje za namen študija. Taki pristopi običajno vključujejo eno ali več naslednjih dejavnosti:

- **Preverjanje veljavnosti dokumentov:** enaindvajset držav članic je sprejelo ta pristop, ki običajno vključuje posebne preglede potovalnih dokumentov/potnih listov, potrdil o izobrazbi in diplom, finančnih sredstev/bančnih izpiskov, kazenskih evidenc in zgodovine prejšnjih zaposlitev.³⁷
- **Razgovori s kandidati:** petnajst držav članic opravi razgovor s kandidati, s katerim preverijo njihovo znanje o

znanje jezika, v katerem se bo izvajal študij, za potrditev kandidatovega namena, da bo dovoljenje za prebivanje uporabljal za namen študija.³⁸

- **Preverjanje sprejema kandidata v visokošolski ustanovi:** šest držav članic neposredno vzpostavi stik z visokošolskimi ustanovami, da preveri, ali je ustanova sprejela kandidata oziroma ali je ta plačal pristojbine za študij na visokošolski ustanovi, namesto da bi se zanašale samo na dokaze, ki so jih predložili kandidati.³⁹
- **Preizkus znanja jezika:** pet držav članic opravlja preizkuse ali preverja potrdila o znanju jezika, da bi preverile, ali imajo kandidati zadostno znanje jezika za sodelovanje v študijskem programu.⁴⁰

V eni državi članici⁴¹ morajo študenti, ki niso državljani EU, izpolniti vprašalnik v fazi prijave, s katerim lahko organi ocenijo njihovo motivacijo za udeležbo v visokošolskem programu in povezanost njihovih načrtov za prihodnost.

Tri države članice⁴² so uvedle pravila in postopke, da bi preverile, ali visokošolska ustanova ne presega svojih zmogljivosti s sprejemom večjega števila študentov, kot jih lahko sprejme, ali da visokošolska ustanova ni bila ustanovljena samo zaradi omogočanja vstopa v državo članico, medtem ko je bila na Nizozemskem taka zakonodaja pripravljena, vendar še ni veljavna. Na Irskem lahko študenti predložijo samo dovoljenje za prebivanje,

32 CZ, LU in SE.

33 Analiza stroškov in koristi se nanaša na upoštevanje ugotovitve, ali nastanejo kakršni koli stroški v zvezi z ukrepi za prekinitev njihovega prebivanja zaradi morebitne zlorabe s strani študenta. Težje in dražje je odstraniti osebo iz države ali prekiniti njeno prebivanje, kot če oseba sploh ni vstopila v državo.

34 CY, EE, FR, HU, IE, LT, LU, MT in PL.

35 LU preverja samo prijave in dokumente v fazi pred prihodom; v fazi po prihodu preveri samo namen in druge razloge. LT.

36 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI in SK.

37 BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LV, NL, SI in SK.

38 HU, MT, NL, PL in SI.

39 Če v CZ obstajajo dvomi glede dokumentov, ki jih je kandidat dolžen predložiti (kot je potrdilo o študentskem statusu), organ za migracije vzpostavi stik z visokošolskimi ustanovami in preveri informacije.

40 AT, CZ, FR, HR in LU.

41 BE.

42 CY, EE in PL.

če je njihov študijski/dodiplomski program naveden na začasnem seznamu upravičenih programov (ILEP), ki ga redno posodablja in spremlja Ministrstvo za pravosodje; ponudniki izobraževanja morajo zaprositi, da se njihov študijski/dodiplomski program vključi in seznam ILEP, in izpolnjevati številna merila.

Sedem držav članic⁴³ je poročalo o elementih ali primerih, ki jih lahko spodbudijo, da podrobneje preučijo posebne primere, pri katerih bi lahko prišlo do morebitne zlorabe. Take spodbude vključujejo naslednje primere:

- Dokumenti, ki jih predloži kandidat, vsebujejo nasprotujoče si informacije, so poškodovani ali neveljavni.⁴⁴
- Kandidat ne zna jezika, v katerem bo študij potekal,⁴⁵ ali ne pozna področja študija, izvede neutemeljene spremembe glede predvidenega poteka študija⁴⁶ ali obstajajo dvomi o motivaciji kandidata za študij.⁴⁷
- Zahtevano trajanje prebivanja za namen študija ni skladno z dolžino trajanja študija, za katerega je bila prijava vložena,⁴⁸ in kadar obstaja jasno neskladje med stroški študija in dohodki ali kadar je financiranje negotovo.⁴⁹

- Kandidat je dosegel slab uspeh v šoli ali je bil neuspešen pri študiju v svoji izvorni državi,⁵⁰ je v preteklosti nezakonito prebival v državi članici EU,⁵¹ je preteklo veliko časa od zaključka katerega koli prejšnjega izobraževanja pred prijavo na študij.⁵²

Nepričakovano veliko število prijav za dovoljenja za namen študija iz nekaterih držav,⁵³ tudi v zvezi s posebnimi (zasebnimi) visokošolskimi ustanovami,⁵⁴ lahko v nekaterih primerih sproži nadaljnjo preiskavo. Na koncu lahko informacije, ki jih zagotovijo druge šole ali ustanove, ki bi lahko opozorile na dejavnosti (morebitne zlorabe) v določenih visokošolskih ustanovah, prav tako povzročijo nadaljnjo preiskavo.⁵⁵

5.2. Organizacije, ki sodelujejo v fazi pred prihodom zaradi preprečevanja morebitne zlorabe

Diplomatske misije, veleposlaništva ali konzulati so običajno glavni organi, vključeni v preprečevanje zlorab v okviru dovoljenja za namen študija, odvisno od državne ureditve in organizacijske strukture, ki jim sledijo visokošolske ustanove, organi/ministrstva za priseljevanje ter drugi subjekti, kot je prikazano v preglednici 3.

Preglednica 3: Vrste organizacij, ki sodelujejo v fazi pred prihodom zaradi preprečitve morebitne zlorabe dovoljenj za namen študija

Organizacije	Države članice
Diplomatske misije/veleposlaništva/konzulati	BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI in SK
Visokošolske ustanove	AT, BE, CZ, DE, EE, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, PT in SE
Ministrstva (denimo za notranje zadeve, zunanje zadeve, migracije, izobraževanje, kulturo, šport in mlade) ter drugi povezani oddelki in organi za migracije	AT, BE, CY, CZ, DE, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL in PT
Policija in organi za nadzor meje	DE, EE, FR, HR, HU, LT, LU, PL, SI in SK
Drugi specializirani organi in nevladne organizacije	EE, MT in SK (obveščevalne službe)

Glavne odgovornosti in obveznosti teh ustanov so preveriti predložene dokumente (tj. potni list, dokazila o prejšnji izobrazbi in finančne dokumente), oceniti izpolnjevanje zahtev in preveriti veljavnost predloženih informacij v fazi pred prihodom. V Luksemburgu visokošolska ustanova preveri, ali kandidat izpolnjuje vsa veljavna akademska merila; ob morebitnem dvomu lahko kandidata/-e zavrne.

Stopnja sodelovanja med temi organizacijami se med državami članicami razlikuje, pri čemer tri države poročajo, da med zadevnimi subjekti ni formaliziranega sodelovanja,⁵⁶ vendar se v večini držav članic komunikacija med visokošolskimi ustanovami in organizacijami/drugimi subjekti za migracije uporablja za potrditev, da visokošolska ustanova sprejema mednarodne študente, in potrditev njihovega statusa glede plačila pristojbin ali dodelitve štipendij ter preverjanje njihove usposobljenosti.⁵⁷

43 DE, HR, NL, PL, PT, SI in SK.

44 CZ, HR, PL, PT in SK.

45 CZ, HR, PL in SI.

46 DE, SI in SK.

47 CZ in NL.

48 DE in HR.

49 DE.

50 CZ, DE in SK.

51 CZ in SK.

52 CZ in HR.

53 CZ, NL, PL in SK.

54 CZ in PL.

55 CZ in SK.

56 EL, FI in SE (v SE ni formaliziranega sodelovanja, vendar švedska agencija za migracije in nekatere visokošolske ustanove sodelujejo v okviru pilotnega projekta).

57 AT, CZ, EE, HU, LT, LU, MT, NL, PL in PT. V SK poteka na priložnostni podlagi in na pobudo visokošolske ustanove; formalno sodelovanje z visokošolskimi ustanovami v tej fazi ni bilo vzpostavljeno.

Če na primer v Litvi oddelek za migracije dvomi o verodostojnosti informacij, navedenih v »dopisu o posredovanju«, ⁵⁸ se lahko za pojasnila obrne na visokošolsko ustanovo.

Na Nizozemskem obstaja nacionalni odbor za kodeks ravnanja (*Landelijke Gedragscode Commissie*), ⁵⁹ ki spremlja, ali se novačenje in izbira študentov s strani visokošolskih ustanov izvajata ustrezno in ali visokošolske ustanove spoštujejo kodeks ravnanja za mednarodne študente v visokem šolstvu. Ta odbor obravnava tudi peticije, ki jih predloži vsak z neposrednim interesom v zvezi z visokošolsko ustanovo, in njihove ukrepe v zvezi s kodeksom ravnanja.

Komuniciranje med visokošolskimi ustanovami in subjekti za migracije poteka v različnih oblikah, vključno s pisno/elektronsko komunikacijo in srečanji. V Slovaški republiki poteka na primer komunikacija z visokošolskimi ustanovami v obliki priložnostnih posvetovanj in svetovanj policije. V Estoniji visokošolske ustanove, organi za migracije in notranjo varnost dnevno in po potrebi priložnostno sodelujejo, če se pojavijo kakršna koli vprašanja v fazi pred prihodom.

5.3. Dobre prakse in pridobljena spoznanja

Dvanajst držav članic je poročalo o dobrih praksah in spoznanjih, pridobljenih v fazi **pred prihodom**. ⁶⁰ Ohranjanje sodelovanja med vsemi ustreznimi zainteresiranimi stranmi in komunikacije med visokošolskimi ustanovami in organi držav članic ter povečanje odgovornosti visokošolskih ustanov so ključni dejavniki uspeha, ki so jih opredelile države članice, za zagotovitev preprečitve zlorabe. ⁶¹ To vključuje organizacijo srečanj, delavnic ali usposabljanj za ozaveščanje visokošolskih ustanov o veljavnih predpisih, uvedbo kazalnikov za ugotavljanje, ali kandidatov namen študija zahteva nadaljnja preverjanja, in izmenjavo ustreznih primerov v tem okviru. Ministrstvo za zunanje zadeve v Latviji organizira letni seminar z vsemi delujočimi visokošolskimi ustanovami za sporočanje informacij o spremembah zakonodaje, udeležencem pa s tem daje možnost, da poročajo in razpravljajo o težavah v zvezi s sodelovanjem in tako preprečijo zlorabe. Podobno avstrijske univerze redno organizirajo konferenco, imenovano *Forum Fremdenrecht* (Forum o zakonodaji glede tujcev), ki služi spodbujanju izmenjav med univerzami in organi ter osveščanju med vsemi udeleženci.

V Estoniji zagotavljanje brezplačnega svetovanja in svetovanja o vprašanih migracije ob pomoči posebnih svetovalcev policije in organa za nadzor meje za študente in izobraževalne ustanove velja za dobro prakso; glavna naloga svetovalcev je, da podprejo tujce pri nastanitvi v Estoniji in prevzamejo vlogo partnerja delodajalcev, poslovne skupnosti in izobraževalnih ustanov ter drugih strani, ki povabijo tuje državljane v Estonijo. Po potrebi so lahko svetovalci povabljeni, da se udeležujejo usposabljanj in informativnih dni.

Na Poljskem se dovoljenja za prebivanje za namen študija izdajo samo kandidatom, ki so vpisani v visokošolsko ustanovo in vključeni na poseben seznam ministra, pristojnega za notranje zadeve, ki se redno posodablja. Minister lahko s seznama odstrani visokošolsko ustanovo zaradi razlogov, povezanih z državno varnostjo, zaščito javne varnosti in reda, ali razlogov, povezanih z delovanjem posamezne visokošolske ustanove, med drugim, če na primer ne zagotovi potrebnih informacij o odstranitvi oseb s seznama študentov ali deluje predvsem z namenom omogočanja nezakonitega vstopa ali prebivanja na ozemlju Poljske.

Druge države članice so opredelile sodelovanje med svetovalci in organi za migracije kot dobro prakso. ⁶² V Belgiji na primer urad za priseljevanje pošlje uradnike na konzulate za usposabljanje oddelka za izdajo vizumov o tem, kako ravnati z vlogami za izdajo vizuma, tudi za namene študija. Nekatere države članice so med dobre prakse v zvezi s preverjanjem dokumentov kandidatov in ocenjevanjem njihovega namena prištele izboljšanje vzpostavljenih sistemov za odkrivanje napačne ali prirejene dokumentacije, komuniciranje z visokošolskimi ustanovami in razgovore s kandidati. ⁶³

Druge države članice med pristope dobre prakse prištevajo ocene in analize, ki omogočajo nova spoznanja o učinkovitosti sistemov za obvladovanje in preprečevanje zlorab. V Estoniji se izvajajo letne analize tveganja v zvezi z migracijami poleg izvajanja rednih priložnostnih analiz policije in organov za nadzor meje (npr. o migracijah za namen izobraževanja in drugih vrstah zakonitih in tudi nezakonitih migracij). Študije v zvezi z migracijami za namen študija pripravlja tudi Statistics Estonia (glavni podatkovni center za področje usposobljenosti v Estoniji), neodvisno in v sodelovanju z drugimi organi, na primer z ministrstvom za notranje zadeve, ki je naročilo analize/študije za namene oblikovanja politik.



6. UKREPI ZA SPREMLJANJE IN ODKRIVANJE ZLORAB (PO PRIHODU)

V tem razdelku so preučeni pristopi držav članic k spremljanju skladnosti z zahtevami, povezanimi z namenom študija, in odkrivanju takih zlorab; primeri, ki opozarjajo na morebitno zlorabo, in vrste organizacij, vključene v fazo po prihodu.

Preučeni so tudi ukrepi, ki jih države članice obravnavajo kot dobre prakse, in pridobljena spoznanja.

⁵⁸ Pri prijavi za pridobitev dovoljenja začasno prebivanje v Litvi mora tuji državljan na oddelek za migracije poslati dopis o posredovanju visokošolske ustanove, v katerem ustanova potrjuje, da je bil tuji državljan sprejet v študijski program ali doktorski študij, da so bile vse pristojbine, ki jih je določila ustanova, ustrezno plačane in da ima tuji državljan zadostna sredstva za kritje življenjskih stroškov in povratne vozovnice.

⁵⁹ Skupna pobuda visokošolskih ustanov z nizozemsko vlado in v *Gedragscode internationale student hoger onderwijs* (Kodeks ravnanja mednarodnih študentov v visokem šolstvu), kjer so določeni dogovori v zvezi z novačenjem in skrbjo za mednarodne študente.

⁶⁰ AT, BE, CZ, DE, EE, HU, LV, NL, PL, PT, SE in SK.

⁶¹ AT, CZ, DE, EE, HU, LV, NL, PL, PT, SE in SK.

⁶² BE, CZ, SE, DE in PT.

⁶³ CZ, HU, NL in SE.

6.1. Pristopi držav članic za spremljanje skladnosti z zahtevami v zvezi z dovoljenjem za prebivanje za namen študija

Države članice so sprejele številne pristope za spremljanje, ali študenti iz tretjih držav še naprej izpolnjujejo zahteve v zvezi z namenom dovoljenja, ko so se že na njihovem ozemlju. Taki pristopi običajno vključujejo: (1) oceno ob podalžanju dovoljenja,⁶⁴ (2) obveznost visokošolskih ustanov, da zagotovijo informacije,⁶⁵ ter (3) preverjanja in nadzore.⁶⁶

Več kot polovica vključenih držav članic⁶⁷ opravi oceno ali pregled, ali so zahteve v zvezi z namenom pridobitve dovoljenja za namen študija ob **podalžanju dovoljenja** še vedno izpolnjene. Ali je ocena podalžanja sprejeta kot pristop spremljanja, je lahko odvisno od trajanja veljavnosti dovoljenja, tj. nekatere države članice, ki odobrijo začetno dovoljenje s krajšim trajanjem, pogosto preverijo spoštovanje namena dovoljenja in določijo posebne pogoje za podalžanje, povezane z zadostnim napredkom pri študiju. V Belgiji mora na primer študent predložiti dokazilo o določenem številu kreditnih točk, da bi dokazal svoj študijski napredek in tako podaljšal dovoljenje; za preverjanje, ali število pridobljenih kreditnih točk zadostuje, so odgovorne občine v Belgiji; če število točk ni zadostno ali pa je slednje nejasno, se zadeva predloži uradu za priseljevanje.

V nekaterih državah članicah⁶⁸ **so visokošolske ustanove dolžne obvestiti pristojne organe**, če menijo, da obstajajo neskladnosti v zvezi z namenom dovoljenja, ali v primeru kakršne koli prekinitve študija. Na Češkem morajo na primer visokošolske ustanove obvestiti ministrstvo za notranje zadeve, če imetnik dovoljenja za prebivanje za namen študija slednjega ni začel, ga je prekinil ali pa ga je zaključil. Podobno morajo visokošolske ustanove na Nizozemskem obvestiti organe za priseljevanje v primeru nezadostnega napredovanja ali odsotnosti napredovanja pri študiju, nezadostnih sredstev za preživljanje ali če zadevni državljani iz tretje države študij prekine ali zaključi pred načrtovanim končnim datumom.

Nekatere države pri državljanih tretjih držav izvajajo posebna **preverjanja in nadzore** v zvezi z izpolnjevanjem namena dovoljenja.⁶⁹ Pri tem gre lahko za redne in rutinske ali ciljno usmerjene nadzore na podlagi opozoril visokošolskih ustanov ali drugih pristojnih organov (glejte razdelek 6.2.). Na Madžarskem lahko na primer organ za nadzor tujcev opravlja preglede na kraju samem in od zadevnega državljana tretje države zahteva, da se pojavi pred organom ali da predloži dokumente (npr. potrdilo o študentskem statusu itn.). V Nemčiji lokalni organ za tujce

redno preverja, neodvisno od podalžanja dovoljenja za prebivanje, ali so vse zahteve za izdajo dovoljenja za prebivanje še vedno izpolnjene. Poleg tega preverja kakršne koli znake morebitne zlorabe drugih ustanov ali organov (npr. univerze gostiteljice ali organa, pristojnega za boj proti neprijavljenemu delu/nedovoljenemu delu).

6.2. Primeri, ki opozarjajo organe na morebitno zlorabo v zvezi z namenom dovoljenja

Najpogostejši znaki, ki države članice opozarjajo na morebitno zlorabo dovoljenja, odobrenega za namen študija, so, če državljani tretje države študija ni začel, ga je začasno prekinil ali je zapustil visokošolsko ustanovo, ne da bi študij dokončal.⁷⁰ Na Švedskem na primer visokošolske ustanove običajno obvestijo Agencijo za migracije o študentih, ki opustijo študij. V Avstriji se za sumljiv primer šteje, če mednarodni študent vstopi na ozemlje na podlagi vizuma, izdanega za pridobitev dovoljenja za prebivanje, vendar v naslednjem šestmesečnem obdobju dovoljenja za prebivanje ne dvigne. Če dovoljenje za prebivanje ni dvignjeno, je treba postopek prekiniti, oseba pa postane nezakonita na ozemlju Zvezne republike Avstrije in mora zapustiti državo (razen če obstaja drug razlog za njeno zakonito prebivanje).

V nekaterih državah je lahko nezadostno napredovanje študija⁷¹ znak morebitne zlorabe. V Franciji lahko recimo naslednji primeri opozorijo *Préfecture* in predstavljajo razloge za zavrnitev podalžanja dovoljenja za prebivanje: brez dokazov o udeležbi; brez evidentiranih izpitov in udeležbe; zaporedna neuspešnost pri izpiti in brez napredovanja študija; številne spremembe študijske smeri. Podobno je v Latviji razlog za sum tudi, če študent pogosto spremeni študijski program ali visokošolsko ustanovo.

Še en pogost primer v nekaterih državah članicah, ki lahko sproži sum zlorabe, je, če študent dela več kot največje število delovnih ur, ki jih dovoljuje državna zakonodaja.⁷² Še en morebiten pokazatelj zlorabe je, če stalno prebivališče mednarodnega študenta ni v kraju študija.⁷³

V Latviji je opozorilni znak, če študent zapusti državo in odide v drugo državo članico (zunaj okvira svojih pravic do mobilnosti znotraj EU), na Hrvaškem pa, če študenta ni na njegovem registriranem naslovu več kot 30 dni zapored. Nadaljnji primeri, ki lahko države članice opozorijo na morebitno zlorabo, povezano z namenom dovoljenja, vključujejo tiste, pri katerih državljani tretje države predloži ponarejene dokumente⁷⁴ in nima zadostnih sredstev za preživljanje na začetku novega študijskega leta, kar bi lahko pomenilo, da je opravljanje dela za služenje denarja pomemben razlog za njihovo prebivanje.⁷⁵

64 AT, BE, CY, CZ, EE, EL, ES, FR, IE, IT, FI, LV, LT, LU, PL, PT, SE, SI in SK.

65 CY, CZ, EE, HR, LT, NL, PL, PT in SE.

66 CY, CZ, EE, HU, IE, LT, LV, LU, MT, NL, SI in SK. Na Češkem se preverjanja in nadzori izvajajo samo, če obstaja utemeljen dvom glede izpolnjevanja zahtev v zvezi z namenom prebivanja. Na Irskem se režim nadzora osredotoča predvsem na ponudnike učenja angleškega jezika.

67 AT, BE, CY, CZ, EL, FR, IE, FI, LV, LT, LU, PL, PT, SE, SI in SK.

68 CY, CZ, EE, HR, LT, NL, PL, PT, SE in SK.

69 CY, CZ, HU, IE, LT, LV, LU, MT, NL, SI in SK.

70 AT, CZ, DE, EE, HU, HR, FR, IE, LT, LU, NL, LV, PL, PT, SI, SE in SK.

71 DE, FR, IE, IT, LT, LV, NL, PL in PT.

72 DE, FI, IE, LU, NL, MT, PT in SK.

73 DE in PT.

74 AT, CZ, PT in SK.

75 CZ, NL, PT in SK.

6.3. Organizacije, ki sodelujejo pri spremljanju in odkrivanju primerov zlorabe dovoljenj za namen študija

Organi za priseljevanje so običajno glavni organi, ki sodelujejo pri spremljanju in odkrivanju morebitne zlorabe v večini držav članic v fazi po prihodu.⁷⁶ Odvisno od državne ureditve in organizacijske strukture, druge vključene vladne organizacije vključujejo policijo in organe za nadzor meje,⁷⁷ lokalne ali občinske organe,⁷⁸ policijo⁷⁹ in v nekaterih primerih ministrstva za izobraževanje.⁸⁰ Inšpektorati za delo⁸¹ so lahko v nekaterih državah članicah vključeni, če študenti delajo več ur, kot je dovoljeno.

Poleg tega je večina držav članic⁸² poročala, da so visokošolske ustanove vključene v spremljanje in odkrivanje primerov zlorabe dovoljenj za prebivanje za namen študija. Visokošolske ustanove so dolžne poročati ustreznim organom, če je študent tretje države prekinil študij. V Litvi morajo visokošolske ustanove o tem obvestiti oddelek za migracije v sedmih dneh od trenutka, ko študent iz tretje države prekine študij v študijskem letu.

Na Nizozemskem morajo visokošolske ustanove organom poročati o okoliščinah, ki so pomembne za prebivanje študenta, kot je nezadostno napredovanje pri študiju, če za to ni opravičljivih razlogov, če študent prekine študij in če študent uveljavi pravice do mobilnosti v EU.

Poleg tega morajo visokošolske ustanove na Nizozemskem zbirati ustrezne informacije in te podatke hraniti več let, vključno z informacijami o rezultatih študija, kopijami potnih listov, dokazili o registraciji, podatki o naslovih itn. Te informacije se ne nanašajo na morebitno zlorabo, vendar so lahko z njihovim zagotavljanjem organi opozorjeni na vzorec, ki bi lahko kazal na zlorabo (tj. večja pogostost predčasne prekinitve študija po določenih kategorijah študentov tretjih držav).

V nekaterih državah članicah⁸³ morajo visokošolske ustanove obvestiti pristojne organe o primerih neskladnosti z namenom dovoljenja ali o prekinitvi študija.

6.4. Dobre prakse in pridobljena spoznanja

Osem držav članic⁸⁴ je poročalo o dobrih praksah in spoznanjih, pridobljenih v fazi po prihodu. Države članice so pogosto opazile močno sodelovanje in izmenjavo informacij med zadevnimi zainteresiranimi stranmi, vključno z visokošolskimi ustanovami, organi za priseljevanje, lokalnimi organi in drugimi ustreznimi zainteresiranimi stranmi⁸⁵ kot predpogoj za učinkovito spremljanje in odkrivanje zlorab v fazi po prihodu. To je mogoče doseči z rednimi srečanji in forumi ter prek spletnih sistemov.

Kar zadeva sisteme IT, na Poljskem poteka stalna izmenjava informacij med različnimi subjekti prek informacijskega sistema za visoko šolstvo (*POL-ON*), in to ne samo v zvezi z možnimi opozorili zlorabe. Na Švedskem visokošolske ustanove poročajo o primerih študentov iz tretjih držav, ki opustijo študij, Švedski agenciji za migracije prek elektronskega sistema, imenovanega *Ladok*. Poleg tega je Agencija za migracije vključena v pilotni projekt s petimi visokošolskimi ustanovami, katerega cilj je doseči popolno poročanje o vseh možnih primerih in razlogih za opustitev študija. Na Nizozemskem je ocena Zakona o sodobni politiki glede migracij, ki jo je izvedla Univerza v Leidnu, pokazala, da po mnenju nekaterih anketirancev preverjanje napredovanja študija državljanov iz tretjih držav s strani visokošolskih ustanov ne deluje kot orodje za preprečevanje zlorabe, povezane z namenom dovoljenja študentov. Ugotovljeno je bilo, da je število študentov, ki so opustili študij zaradi nezadostnega napredovanja, nizko, in kjer se je to zgodilo, je slednje pogosto zadevalo študente, ki so odšli, ker študij ni bil prava izbira zanje, ne zaradi razlogov, ki bi lahko kazali na morebitno zlorabo.



7. UKREPI PO ODKRITJU ZLORABE

V tem razdelku so predstavljeni pregled politik in praks po odkritju (namere) zlorabe tako v fazi pred prihodom kot v fazi po prihodu ter nedavno sprejete in načrtovane zakonodaje na tem področju.

7.1. Faza pred prihodom

Odkrivanje morebitne zlorabe dovoljenj za namen študija v fazi pred prihodom lahko v vseh vključenih državah članicah predstavlja razlog za zavrnitev prijave in zavrnitev izdaje dovoljenja.

To se najpogosteje zgodi, če je državljan tretje države uporabil dokumente, ki so bili pridobljeni na podlagi goljufije, ponarejeni ali prirejeni za pridobitev dovoljenja, ali če so zadevni organi odkrili neobstoja namena študija. Kandidat lahko v nekaterih državah članicah⁸⁶ naslovi ugotovljeno morebitno zlorabo, na primer s popravljanjem napak, predložitvijo dodatnih dokazov ali razgovorom z organi. Če se na primer na Češkem med obravnavo prijave odkrije napaka v prijavi ali dodatnem gradivu, se kandidata zaprosi, da odpravi napako, ali se ga povabi na razgovor. Če napaka ali sum ni naslovljen, se zahtevek zavrne.

⁷⁶ AT, BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, NL, PL, PT, SE in SK.

⁷⁷ EE, LT, LV, PL in SK.

⁷⁸ BE, PL in SI.

⁷⁹ FI, HU, IE, LU, SI in SK.

⁸⁰ CY.

⁸¹ DE, EL, ES, HR, LU in NL.

⁸² AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI in SK.

⁸³ CY, CZ, EE, HR, LT, PL, PT in SE.

⁸⁴ AT, CZ, DE, HU, IE, LV, NL in SK.

⁸⁵ Npr. AT, CZ, DE, EE, HU in SK.

⁸⁶ CZ, FI, LV, NL in SI.

Po odkritju zlorabe v Litvi lahko oddelek za migracije v skrajnih primerih prepove vstop ali vnese opozorilo v schengenski informacijski sistem.

V vseh vključenih državah članicah, razen v eni, lahko državljani tretje države vložijo pritožbo zaradi zavrnitve svoje prijave; izjema je Latvija, kjer lahko pritožbo vložijo samo visokošolske ustanove. Na Irskem se lahko pritožba vložijo v primeru vloge za izdajo vizuma, v nekaterih okoliščinah pa pritožbe sploh ni mogoče vložiti. Ustrezni postopki in vključene ustanove se med državami članicami razlikujejo glede na način organizacije pritožbenega postopka.

V nekaterih državah članicah⁸⁷ lahko kandidat zaprosi pristojni organ za pregled svoje prijave.

Gre za korak pred uradnim pritožbenim postopkom, ki ga običajno izvajajo upravna sodišča. Na Češkem lahko na primer kandidat v 15 dneh po prejemu uradnega obvestila o zavrnitvi zaprosi ministrstvo za notranje zadeve, da preuči razloge za zavrnitev izdaje vizuma. V Franciji lahko državljani tretje države od konzularnih organov zahteva, da pregledajo svojo odločitev, ali vložijo pritožbo pri komisiji, pooblašeni za pritožbe glede zavrnitve vizuma. Gre za obvezen postopek v okviru uradne pritožbe pri upravnem sodišču. Na Nizozemskem lahko državljani tretje države ugovarja negativni odločitvi organov za priseljevanje po pošti. Visokošolska ustanova lahko ta ugovor vložijo tudi v imenu študenta. Organ za priseljevanje bo nato ponovno pregledal prijavo. Če slednja ne bo uspešna, lahko študent vložijo pritožbo zoper to odločitev pred sodiščem v štirih tednih.

Na voljo so omejene informacije in podatki o tem, kako pogosto državljani tretjih držav uveljavljajo svoje pravice do pritožbe v praksi. Medtem ko so nekatere države poročale o primerih pritožbe,⁸⁸ sta Ciper in Nemčija odgovorila, da se v praksi študentje redko pritožijo zaradi zavrnitve.

7.2. Faza po prihodu

V večini držav članic⁸⁹ so po odkritju zlorabe dovoljenj za prebivanje za namen študija v fazi po prihodu dovoljenje prekliche. Če so v Latviji med študenti na isti visokošolski ustanovi odkriti številni primeri zlorabe dovoljenj za namen študija, se ustrezne informacije posredujejo službi za državno varnost in sproži preiskava. Podobno sledi odkritju zlorabe v večini držav članic tudi zavrnitev podaljšanja dovoljenja za prebivanje državljana tretje države.⁹⁰ V nekaterih primerih bo po potrebi obveščen javni tožilec (npr. če so bili predloženi dokumenti goljufivo pridobljeni, ponarejeni ali prirejeni).⁹¹ V nekaterih državah članicah so lahko⁹² visokošolske ustanove kaznovane, če ne izpolnjujejo svojih zakonskih obveznosti ali kadar je njihov glavni namen omogočiti vstop državljanov tretjih držav na ozemlje. Poleg tega velja naslednje: če študent iz tretje države načrtuje selitev v drugo državo članico, se o preklicu obvesti druga država članica skladno z Direktivo o študentih in raziskovalcih.

V večini držav članic⁹³ lahko državljani tretje države vložijo pritožbo zoper odločitev o preklicu pri upravnem sodišču. V Litvi je mogoče na primer vložiti pritožbo zoper sklep oddelka za migracije o zavrnitvi podaljšanja ali preklicu dovoljenja pri regionalnem upravnem sodišču, pritožba zaradi odločitve regionalnega upravnega sodišča pa se lahko vložijo tudi pri vrhovnem upravnem sodišču v Litvi, katerega odločitev je dokončna in ni predmet nadaljnje pritožbe. V Latviji se lahko pritožijo samo visokošolske ustanove, ne študenti, medtem ko na Irskem pritožbeni postopek ne obstaja. Kandidati, katerih dovoljenje je bilo zavrnjeno, lahko sicer prijavo z ustrezno dokumentacijo vložijo še enkrat.

Čeprav ni na voljo nobenih informacij ali podatkov o pritožbah, sta Ciper in Nemčija poročala, da so v praksi pritožbe v takih primerih zelo redke.

7.3. Nedavne in načrtovane spremembe zakonodaje in politike

Osem držav članic⁹⁴ je poročalo o nedavnih ali načrtovanih spremembah politike in zakonodaje za obravnavo zlorab dovoljenj za namen študija. Te spremembe so se razlikovale po osredotočenosti, obsegu in vsebini, kot sledi:

V Avstriji so se spremembe nanašale na sprejem v predštudijske programe, ki zdaj zahtevajo vsaj znanje nemškega jezika na ravni A2. Cilj te uredbe je zagotoviti, da so v redni študijski program sprejeti samo tisti, ki se resnično zanimajo za študij.

V Estoniji je bil leta 2020 v zakonodajo dodan instrument za oceno zanesljivosti visokošolske ustanove; če visokošolsko ustanovo policija in organi za nadzor meje ocenijo kot nezanesljivo, je ta dejavnik upoštevan pri obravnavi dovoljenj za prebivanje za namen študija.

Latvija in Litva sta uvedli spremembe svoje zakonodaje o priseljevanju in dodali nekatere pogoje, po katerih morajo študenti tretjih držav pokazati zadostno napredovanje pri svojem študiju, da bi bilo njihovo dovoljenje podaljšano. V Litvi

morajo študenti tretjih držav, ki so bili sprejeti na študij v okviru študijskega programa visokošolske ustanove, letno zbrati vsaj 40 kreditnih točk. Če študent zbere manj kot 40 kreditnih točk in oddelek za migracije ne more določiti upravičenih razlogov za to po posvetovanju z visokošolsko ustanovo gostiteljico, lahko takšen primer predstavlja razlog za zavrnitev podaljšanja ali preklic dovoljenja.

Na Poljskem je bilo leta 2019 v okviru prenosa Direktive o študentih in raziskovalcih v nacionalno zakonodajo vključenih več pomembnih določb. Vzpostavljen je bil zlasti postopek odobritve za visokošolske ustanove v zvezi s sprejemom študentov iz tretjih držav za namen začetka ali nadaljevanja študija in obveznosti za visokošolske ustanove, skladno s katerim morajo slednje voditi evidenco nekaterih dokumentov, povezanih z vpisom študentov.

87 CZ, FR in NL.

88 AT, CZ, EE, FR, NL in PL.

89 AT, BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL, LV, PL, PT, SI, SE in SK.

90 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, NL, PL, PT, SI, SE in SK.

91 AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, IE, ES, LT, LU, NL, PL, PT, SI in SK.

92 DE, EE, EL, FR, IE, LT, NL, LV, PL, PT in SK.

93 AT, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, PT, SE in SI (sklep upravnega organa na prvi stopnji se lahko vložijo pri ministrstvu za notranje zadeve, po odločitvi ministrstva je še mogoče vložiti tožbo pred upravnim sodiščem).

94 AT, BE, CY, EE, LT, LV, PL in SK.

V Slovaški republiki so zakonodajne spremembe razveljavile možnost odobritve začasnega prebivališča za namen študija študentom na jezikovnih šolah.

Cilj spremembe je bil preprečiti zlorabo začasnega prebivanja za namen študija za druge namene.



8. PRILOGE

Priloga 1: Število zavrnjenih prijav za dovoljenja za namen študija in število prvih dovoljenj, izdanih zaradi izobraževanja s strani zadevnih držav članic, v letih 2017–2020

Država članica	Prva dovoljenja, izdana zaradi izobraževanja, v letu 2017*	Prijave, zavrnjene na podlagi odkritja morebitne zlorabe, v letu 2017**	Prva dovoljenja, izdana zaradi izobraževanja, v letu 2018*	Prijave, zavrnjene na podlagi odkritja morebitne zlorabe, v letu 2018**	Prva dovoljenja, izdana zaradi izobraževanja, v letu 2019*	Prijave, zavrnjene na podlagi odkritja morebitne zlorabe, v letu 2019**	Prva dovoljenja, izdana zaradi izobraževanja, v letu 2020*	Prijave, zavrnjene na podlagi odkritja morebitne zlorabe, v letu 2020**
Belgija	6896	2005	6908	2165	8661	2433	5675	1967
Češka	11.076	607	12.132	1325	14.446	1283	7550	1025
Estonija	1193	161	1272	9	1377	29	556	36
Finska	5094	256	5090	245	5194	148	2780	118
Madžarska	10.852	1286	10.772	2782	10.188	1439	8976	1290
Latvija ⁹⁵	1603	:	2339	:	2577	:	1211	:
Luksemburg	579	41	565	177	632	75	249	102
Poljska	34.709	672	42.204	535	20.760	630	27.244	371
Slovaška	1989	73	2325	20	2914	17	2332	29
Španija ⁹⁶	39.664	1	41.983	0	45.032	14	28.550	10
Švedska	10.101	:	10.173	926	10.719	1926	6926	883

* Vir: Eurostat [migr_resedu], pridobljeno 7. decembra 2021.

** Vir: Nacionalne kontaktne točke EMN.

: Podatki niso na voljo.

Priloga 2: Število preklicanih dovoljenj/zavrnitev podaljšanja dovoljenj za namen študija na podlagi zlorabe, ki so jo odkrile zadevne države članice, v letih 2017–2020

Država članica	2017	2018	2019	2020	Skupaj
Belgija	153	175	141	175	644
Češka	153	150	155	125	583
Estonija	102	199	165	89	555
Finska	256	245	148	118	767
Madžarska	66	NA	NA	59	125
Luksemburg	1	0	19	2	22
Poljska	:	:	2	1	3
Slovaška	107	120	122	158	507
Španija	4	4	8	9	25
Švedska	:	401	469	509	1379

Vir: Nacionalne kontaktne točke EMN.

: Podatki niso na voljo.

95 Za LV je število zavrnjenih prijav na podlagi odkritja morebitne zlorabe v letih 2017–2020 znašalo 527 (razčlenitev po letih ni na voljo).

96 Pri ES je število zavrnitev nepopolno, saj podatke zbira več ustanov.

IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI

Ta informator je pripravila Evropska migracijska mreža (EMN), ki jo sestavljajo Evropska komisija, njen ponudnik storitev (ICF) in nacionalne kontaktne točke EMN. Poročilo ne odraža nujno mnenj in pogledov Evropske komisije, ponudnika storitev EMN (ICF) ali nacionalnih kontaktnih točk EMN, prav tako pa njegovi sklepi zanje niso zavezujoči. Evropska komisija, ICF in nacionalne kontaktne točke EMN nikakor niso odgovorni za kakršno koli uporabo informacij, vključenih v ta dokument. Informator je bil del delovnega programa za EMN za leto 2021.

Prevod in lekturo informatorja je pripravila Nacionalna kontaktna točka Republike Slovenije



**Financira
Evropska unija**

Evropska migracijska mreža (2022). Informator EMN o preprečevanju, odkrivanju in reševanju primerov, ko se dovoljenja za prebivanje v EU za namen študija zlorabljajo za druge namene. Bruselj: Evropska migracijska mreža.

Preberite več:

Spletno mesto EMN: <http://ec.europa.eu/emn>

LinkedIn EMN: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>



Možnosti stika z EMN

Spletno mesto EMN: www.ec.europa.eu/emn

Stran LinkedIn EMN: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network/> Twitter EMN: <https://twitter.com/EMNMigration>

Nacionalne kontaktne točke EMN

Avstrija: www.emn.at

Belgija: www.emnbelgium.be

Bolgarija: www.emn-bg.com

Hrvaška: <https://emn.gov.hr/>

Ciper: www.moi.gov.cy

Češka: www.emncz.eu

Danska: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/denmark_en

Estonija: www.emn.ee

Finska: www.emn.fi

Francija: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2>

Nemčija: www.emn-germany.de

Grčija: <http://emn.immigration.gov.gr>

Madžarska: www.emnhungary.hu

Irska: www.emn.ie

Italija: www.emnitalyncp.it

Latvija: www.emn.lv

Litva: www.emn.lt

Luksemburg: www.emnluxembourg.lu

Malta: <https://homeaffairs.gov.mt/en/mhas-information/emn/pages/european-migration-network.aspx>

Nizozemska: www.emnnetherlands.nl

Poljska: www.emn.gov.pl

Portugalska: <http://rem.sef.pt>

Romunija: www.mai.gov.ro

Slovaška: www.emn.sk

Slovenija: www.emm.si

Španija: <https://extranjeros.inclusion.gob.es/emnSpain/>

Švedska: www.emnsweden.se

Norveška: www.emnnorway.no

Gruzija: <https://migration.commission.ge>

Republika Moldavija: <http://bma.gov.md/en>