EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 16.8.2018
COM(2018) 594 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista annetun asetuksen (EY) N:o 862/2007 täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Asetuksen (EY) N:o 862/2007[1],jäljempänä ’asetus’, päätavoitteena on muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevien Euroopan tilastojen keruu ja laatiminen.

Asetuksen 12 artiklassa todetaan seuraavaa: ”Komissio antaa viimeistään 20 päivänä elokuuta 2012 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän asetuksen mukaisesti laadituista tilastoista ja niiden laadusta.”

Tämä kertomus on jatkoa komission syyskuussa 2012[2] ja heinäkuussa 2015[3] hyväksymille kertomuksille.

Tässä kertomuksessa tarkastellaan jäsenvaltioiden ja komission (Eurostatin) edistymistä edellä mainitun asetuksen täytäntöönpanossa toisen kertomuksen jälkeen sekä hahmotellaan seuraavia toimia muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevien tilastojen laadun parantamiseksi.

2. ASETUKSEN SOVELTAMISALAAN KUULUVAT TILASTOT

Asetus (EY) N:o 862/2007 koskee muuttoliikkeeseen ja kansainväliseen suojeluun (turvapaikka-asioihin) liittyvien Euroopan tilastojen laatimista. Asetuksen kattamat keskeiset alueet ovat

- kansainvälinen muuttoliike eriteltynä kansalaisuusryhmän, syntymämaaryhmän, edellisen/seuraavan vakinaisen asuinpaikan maaryhmän sekä iän ja sukupuolen mukaan (3 artikla);
- väestömäärät eriteltyinä kansalaisuusryhmän ja syntymämaaryhmän sekä iän ja sukupuolen mukaan (3 artikla);
- kansalaisuuden saaneet henkilöt eriteltynä edellisen kansalaisuuden mukaan (3 artikla);
- turvapaikkahakemukset, erilaisten kansainvälisten suojeluasemien myöntämistä tai peruuttamista koskevat päätökset, jotka on tehty ensimmäisessä asteessa tai muutoksenhaun perusteella, eriteltyinä kansalaisuuden mukaan (4 artikla);
- ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikkahakemukset, eriteltyinä kansalaisuuden mukaan (4 artikla);
- tilastot ns. Dublin III -asetuksen[4] soveltamisesta jäsenvaltioissa (4 artikla);
- kolmannen maan kansalaiset, joilta maahantulo jäsenvaltion alueelle on evätty ulkorajalla tai joiden on todettu olevan jäsenvaltion alueella kansallisen maahanmuuttolainsäädännön mukaan laittomasti, eriteltyinä kansalaisuuden mukaan (5 artikla);
- kolmannen maan kansalaisille myönnetyt oleskeluluvat eriteltyinä kansalaisuuden, oleskeluluvan voimassaolon pituuden sekä oleskeluluvan myöntämisperusteen (maahanmuuttokategorian) mukaan (6 artikla); sekä

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 862/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 23).
[2] COM(2012) 528 final.
[3] COM(2015) 374 final.
[4] EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31.

- kolmannen maan kansalaiset, joille on maahanmuuttolainsäädännön nojalla annettu määräys poistua jäsenvaltion alueelta tai jotka on kirjattu poistuneiksi tällaisen määräyksen antamisen jälkeen, eriteltyinä kansalaisuuden mukaan (7 artikla).

Komissio on täytäntöönpanoprosessin aikana jatkanut tiivistä yhteistyötä niiden kansallisten viranomaisten kanssa, jotka tuottavat ja toimittavat asetuksen mukaisia tietoja. Komissio (Eurostat) saa muuttoliikettä, kansalaisuuden saamista ja väestömääriä koskevat tilastot yleensä kansallisilta tilastolaitoksilta. Oleskelulupa- ja turvapaikkatilastot tulevat tavallisesti suoraan sisäasiainministeriöiltä tai maahanmuuttovirastoilta. Sisäasiainministeriöt tai maahanmuuttovirastot voivat toimittaa myös rajavalvontaa ja laittomien siirtolaisten maastapoistamista koskevia tilastoja. Niitä voi toimittaa myös poliisi.

Oheisessa taulukossa 1 esitetään yleiskuva tilastoista, joiden pohjana olevia tietoja alettiin kerätä viitevuodelta 2008.

Taulukko 1: Asetuksen (EY) N:o 862/2007 mukaisesti toimitettujen tilastojen pääpiirteet

	3 artikla **Muuttoliike, väestömäärät, kansalaisuuden saaneet**	**4 artikla** **Turvapaikka-asiat**	**5 ja 7 artikla** **Maahanmuutto-lainsäädännön soveltamisen valvonta**	**6 artikla** **Oleskeluluvat**
Maantieteellinen kattavuus	EU:n jäsenvaltiot ja EFTA-maat[5]			
Tilastointijakso	Vuosi	Kuukausi/neljännesvuosi/vuosi	Vuosi	Vuosi
Tietojen toimittamisen määräaika	12 kuukautta viitevuoden päättymisestä	2 kuukautta viiteajanjakson päättymisestä kuukausittaisten/neljännesvuosittaisten tietojen osalta, 3 kuukautta viiteajanjakson päättymisestä vuosittaisten tietojen osalta,	3 kuukautta viitevuoden päättymisestä	6 kuukautta viitevuoden päättymisestä
Tiedontoimittajat	Kansalliset tilastolaitokset	Sisäasiainministeriöt tai niiden alaiset maahanmuuttovirastot tai rajapoliisi		

3. MUU ASIAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Laillista muuttoliikettä koskeva uusi oikeusperusta tuli voimaan vuonna 2016. Sillä on merkitystä asetuksen (EY) N:o 862/2007 6 artiklan mukaisesti oleskeluluvista laadittaville tilastoille, ja sitä sovelletaan tähän tiedonkeruuseen lähiaikoina. Kyseinen säädös on

[5] Norja, Islanti, Liechtenstein ja Sveitsi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/801, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä[6]

Tähän direktiiviin pohjautuva tietojen keruu aloitetaan vuonna 2020 viitevuodelta 2019. Direktiivin mukaisesti tuotettuja tilastoja arvioidaan erikseen. Siksi niitä ei ole sisällytetty tässä kertomuksessa esitettävään laadunarviointiin. Sama koskee kausityöntekijöistä annetun direktiivin[7] puitteissa äskettäin alkaneita tiedonkeruita ja yrityksen sisäisistä siirroista annetun direktiivin[8] puitteissa vuonna 2018 alkaneita tiedonkeruita viitevuodelta 2017.

4. VUODEN 2015 KERTOMUKSEN JÄLKEINEN YLEINEN EDISTYMINEN

Tietojen saatavuus ja täydellisyys ovat sitten vuoden 2015 kertomuksen edelleen parantuneet kaikissa tiedonkeruissa. Tietojen laadun yleisen parantumisen myötä myös tietojen tarkkuus, yhdenmukaisuus ja yleinen vertailukelpoisuus ovat parantuneet. Jäsenvaltiot ovat parantaneet tietolähteitä ja tietojen valmistelussa käytettäviä tilastovälineitä komissiolle toimitettavien tietojen tarkkuuden, kattavuuden ja ajantasaisuuden lisäämiseksi.

Koska jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laatu ja oikea-aikaisuus ovat parantuneet, komissio on voinut lyhentää tietojen levittämiseen tarvittavaa aikaa. Se taas on parantanut tietojen julkaisemisen ajantasaisuutta ja niiden saamista käyttäjien käyttöön.

Komissio (Eurostat) on tehnyt useita metodologisia parannuksia sitten vuoden 2015 raportin. Parannukset ovat kohdistuneet i) demografisten tapahtumien luokitteluvirheitä koskeviin analyyseihin; ii) turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten sisällyttämiseen tai pois jättämiseen; iii) tietojen yhdenmukaisuuteen turvapaikka-asioita ja oleskelulupia koskevien tietojen kanssa; iv) johdonmukaisen väestöllisen tasapainon varmistamiseen. Näillä teknisillä parannuksilla on tehostettu tietojen validointia ja käsittelyä; minkä lisäksi laatua koskevien metatietojen laaja kerääminen on mahdollistanut sisään tulevien tietojen laadun tehokkaamman arvioinnin. Hallinnollisia kirjeitä lähetettiin tarpeen mukaan oikeudellisten velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi.

Lisäksi asetuksen (EY) N:o 862/2007 4–7 artiklan mukaisesti kerättävien tilastotietojen osalta sellaisia uusia tietoja koskeviin poliittisiin tarpeisiin, joita ei ole suunniteltu nykyisen sääntelyn puitteissa, on sovellettu yksinomaan vapaaehtoisuuden periaatetta. Tämä lähestymistapa ei kuitenkaan aina ole tehokas. Kansainvälistä suojelua ja hallittua muuttoliikettä koskevien tilastotietojen osalta tilastoyhteistyö komission sisällä sekä EU:n muiden elinten (Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston, Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontexin tai Euroopan unionin perusoikeusviraston), ja jäsenvaltioiden kanssa on johtanut muutoksiin asetuksen mukaisesti kerättäviä tietoja koskevissa ohjeissa[9]. Edellä mainitut metodologiset

[6] EUVL L 132, 21.5.2016, s. 21.

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 375).

[8] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (EUVL L 157, 27.5.2014, s. 1).

[9] Vuonna 2018 tarkistetaan *teknisiä ohjeita asetuksen (EY) N:o 862/2007 4 artiklan 1–3 kohdan mukaiseen tiedonkeruuseen (turvapaikkatilastot),* sekä *teknisiä ohjeita asetuksen (EY) N:o 862/2007 5 ja 7 artiklan mukaiseen*

parannukset ovat selkeyttäneet tilastollisia käsitteitä ja määritelmiä. Kolme tuoreinta direktiiviä laillisen muuttoliikkeen alalla (eli kausityöntekijöistä annettu direktiivi, yrityksen sisäisistä siirroista annettu direktiivi sekä opiskelijoita ja tutkijoita koskeva direktiivi) sekä maahanmuuttoa ja turvapaikka-asioita koskevien tilastojen kasvava poliittinen tarve on otettu huomioon turvapaikka-asioita, oleskelulupia ja maahanmuuttolainsäädännön noudattamisen valvontaa koskevissa menetelmällisissä ohjeissa. Myös tietojen merkityksellisyyttä on tarkasteltu. Sen seurauksena jäsenvaltioiden raportoimat kansalliset metatiedot levitetään Eurostatin verkkosivustolla tietojen ohella sen jälkeen, kun tiedot ja metatiedot on validoitu.

Jotta asetus voisi vastata paremmin uuteen ja dynaamisempaan poliittiseen ympäristöön, komissio on hyväksynyt lainsäädäntöehdotuksen asetuksen (EY) N:o 862/2007 muuttamisesta[10]. Ehdotetuilla muutoksilla parannetaan kattavuutta, tarkkuutta, oikea-aikaisuutta, luotettavuutta ja varmuutta nykyiseen herrasmiessopimuksiin perustuvaan järjestelyyn nähden. Samoin on lisättävä joustoa kehitettäessä edelleen muuttoliikettä koskevia tilastoja, jotta Euroopan tilastojärjestelmä pystyy reagoimaan paremmin muutoksiin muuttoliiketietoja koskevissa vaatimuksissa ja olemaan entistä merkityksellisempi. Muutosehdotuksella luodaan ennen kaikkea oikeusperusta nykyisille vapaaehtoisille tiedonkeruille ja lisätään joustoa tietojen erittelyyn.

Asetuksen muuttamisella varmistetaan tilastojen saatavuus aloilla, joilla sidosryhmät ovat ilmaisseet selkeitä tarpeita: turvapaikka-asiat, palautukset (tiheämmin tuotettavat tilastot ja enemmän pakollisia erittelyjä), uudelleensijoittaminen ja oleskeluluvat, lisäksi jaoteltuina eri perusteiden, kuten iän ja sukupuolen, mukaan. Tämän jouston avulla voidaan tuottaa EU:n tason aggregaatteja, joita ei tällä hetkellä ole saatavilla mutta joita voidaan tarvita tulevaisuudessa.

5. TUOTETTUJEN TILASTOJEN LAATU

5.1. Merkityksellisyys

Komissiossa kansainvälistä suojelua koskevien tilastojen merkittävin käyttäjä on muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto. Niitä käyttävät kuitenkin usein myös muut pääosastot, etenkin työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto sekä oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto.

Yksi tärkeä tilastojen käyttötarkoitus on ollut niiden käyttäminen yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan yleisohjelman rahastojen vuosittaisessa määrärahojen jakomenettelyssä jäsenvaltioittain. Kuten aikaisempinakin vuosina, nämä varat osoitetaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF), joka perustettiin asetuksella (EU) N:o 516/2014[11], ja sisäisen turvallisuuden rahastosta, joka perustettiin

tiedonkeruuseen (maahanmuuttolainsäädännön soveltamisen valvonta). Vuonna 2017 tarkistettiin *teknisiä ohjeita asetuksen (EY) N:o 862/2007 6 artiklan mukaiseen tiedonkeruuseen (oleskelulupatilastot)* sekä *teknisiä ohjeita asetuksen (EY) N:o 862/2007 4 artiklan 4 kohdan mukaiseen tiedonkeruuseen (Dublin-tilastot).*

[10] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 862/2007 muuttamisesta – COM(2018) 307 final.

[11] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 516/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta, neuvoston päätöksen 2008/381/EY muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 573/2007/EY ja N:o 575/2007/EY ja neuvoston päätöksen 2007/435/EY kumoamisesta (EUVL L 150, 20.5.2014, s. 168).

asetuksella (EU) N:o 515/2014[12] kaudeksi 2014–2020. Uusien rahastojen mukaiset rahoitusjärjestelyt ovat monivuotisia, joten tietoja ei enää toimiteta vuosittain. Määrärahajako perustui aiemmin toimitettuihin tilastoihin. Sisäisen turvallisuuden rahaston tapauksessa on kuitenkin tehtävä välivaiheen uudelleentarkastelu.

Komissio hyödyntää muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevia tilastoja, kun se laatii säännöllisiä kertomuksia, toimintapoliittisia ehdotuksia, eurooppalaisessa lainsäädännössä edellytettyjä täytäntöönpanokertomuksia ja politiikka-analyyseja. Esimerkiksi Euroopan muuttoliikeverkosto[13] on edelleen merkittävä Eurostatin muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevien tilastojen käyttäjä. Se hyödyntää niitä muuttoliike- ja turvapaikkakysymyksiä koskevassa vuosikertomuksessaan[14]. Siinä esitetään yhteenveto muuttoliikettä, kansainvälistä suojelua sekä laitonta muuttoliikettä ja laittomia palautuksia koskevasta keskeisestä kehityksestä sekä EU:n että kansallisella tasolla.

Kansainvälistä suojelua koskevia eurooppalaisia tilastoja on käytetty yhä enemmän muuttoliikkeeseen liittyvien Euroopan unionin virastojen työssä. Tällaisia virastoja ovat esimerkiksi Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex) ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto. Eurostat tekee näiden virastojen kanssa erittäin tiivistä yhteistyötä tietojen keruun ja siihen liittyvien tilastollisten menetelmien kehittämisessä.

Komission muuttoliikettä ja väestörakennetta koskeva tietokeskus on vuodesta 2016 lähtien käyttänyt muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevia tilastoja laajasti politiikan kannalta tarkoituksenmukaisen tiedon tukena ja EU:n näyttöön perustuvaa analyysiä poliittisen päätöksenteon pohjana. Tietokeskus tukee Euroopan muuttoliikeagendaa ja keskittyy lisäksi seuraamaan muuttoliikkeen maailmanlaajuista kehitystä ja sen demografisia vaikutuksia EU:hun keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Yhteinen tutkimuskeskus vastaa päivittäisistä toiminnoista. Merkittävimmän panoksen keskuksen toimintaan antavat Eurostat ja sen tuottamat tilastot, jotka koskevat muuttoliikettä (väestön määrä ja muuttovirrat), väestömäärää kansalaisuusryhmän ja syntymämaaryhmän mukaan eriteltyinä, laillista muuttoliikettä, turvapaikka-asioita ja laitonta muuttoliikettä.

Asetuksen mukaisesti tuotettuja tilastoja käyttävät säännöllisesti myös kansalliset viranomaiset, kansainväliset järjestöt, tutkijat ja kansalaisjärjestöt, joiden toiminta liittyy monenlaisiin aiheisiin, kuten maahanmuuttajien kotoutumiseen, kansallisten turvapaikka- ja maahanmuuttomenettelyjen kehitykseen ja seurantaan tai väestöä ja työvoimaa koskeviin ennusteisiin.

Muuttoliiketilastot kuuluvat Euroopan käytetyimpiin tilastoihin. Eurostatin verkkosivuston osiossa Population[15] esitetään saatavilla olevat indikaattorit, sääntelykehys sekä tiedonkeruumenetelmät. Vuodesta 2016 lähtien se on ollut verkkosivuston temaattisista osioista suosituin. Vuosien 2015 ja 2017 välisenä aikana käyttäjien kiinnostus kasvoi tasaisesti tietoja kohtaan, jotka koskevat väestömäärää kansalaisuusryhmän ja syntymämaaryhmän mukaan

[12] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 515/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja päätöksen N:o 574/2007/EY kumoamisesta (EUVL L 150, 20.5.2014, s. 143).
[13] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm (saatavilla vain englanniksi).
[14] Euroopan muuttoliikeverkosto, Annual Report on Migration and Asylum 2017 (Vuosikertomus muuttoliike- ja turvapaikkakysymyksistä 2013) (saatavilla vain englanniksi).
[15] http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections (saatavilla englanniksi, ranskaksi ja saksaksi).

eriteltyinä sekä kansalaisuuden saamista. Tänä aikana näiden tietojen käyttö kasvoi 47 prosenttia. Muuttoliikettä ja maahanmuuttajaväestöä koskevien tilastotietojen sivun[16] osalta suhteellinen kasvu on ollut lähes yhtä voimakasta (46 prosenttia). Vuodesta 2016 lähtien se on ollut Eurostatin verkkosivuston wiki-osion sivuista käytetyimpiä. Tulokset vahvistavat, että tiedot ovat käyttäjille merkityksellisiä.

5.2. Tarkkuus

Vuoden 2015 kertomuksen jälkeen jäsenvaltioiden toimittajien tietojen tarkkuutta on parannettu edelleen. Tähän on monia syitä. Monet jäsenvaltiot ottavat edelleen käyttöön yhtenäisempiä ja kattavampia hallintojärjestelmiä, jotka perustuvat ajanmukaiseen tieto- ja viestintätekniikkaan. Uudet järjestelmät vastaavat paremmin Eurostatin tiedonkeruihin sovellettavia menetelmällisiä ja teknisiä vaatimuksia. Jäsenvaltiot ovat pitäneet Eurostatin ajan tasalla hallintojärjestelmiinsä tehtävistä muutoksista ja pyytäneet neuvoja ja vahvistusta siitä, että tiedot täyttävät muutoksen jälkeen asetuksen vaatimukset.

Eurostat kerää metatietoja, etenkin tietojen tarkkuuteen liittyviä tietoja, joista ilmenevät muun muassa tietolähteet ja menettelyt, tietoihin mahdollisesti sovelletut arviointi- tai mallintamismenettelyt sekä näiden menettelyjen mahdolliset vaikutukset asetuksen määritelmien noudattamiseen. Lisäksi erityisillä laatukyselylomakkeilla kerätään tarkempia tietojen laatuun liittyviä tietoja.

Puuttuvien ja epätäydellisten tietojen määrä on sitten vuoden 2015 kertomuksen vähentynyt edelleen. Jotkin kansalliset viranomaiset ovat ottaneet käyttöön parempia menettelyjä sen varmistamiseksi, että tarvittavat tiedot kerätään maahanmuuttoa ja kansainvälistä suojelua koskevissa hallintomenettelyissä, sekä parantaneet tietoteknisiä järjestelmiä, joista nämä tiedot ovat helposti saatavissa ja siirrettävissä tilastotietoihin.

Lisäksi Eurostat on mukana asiantuntijaryhmässä, joka käsittelee pakolaisia ja maan sisäisesti siirtymään joutuneita henkilöitä koskevia tilastotietoja[17]. Asiantuntijaryhmän työn tuloksena laadittiin Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymät pakolaistilastoja koskevat kansainväliset suositukset[18]. Näissä suosituksissa määritetään maailmanlaajuiset standardit kansainvälistä suojelua koskevien tilastojen laadintaan. Niissä esimerkiksi säädetään puutteiden korjaamisesta ja asianmukaisista standardeista pakkomuuttajien joukossa olevia lapsia ja ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevien tilastojen osalta.

Parannuksista huolimatta 3 artiklan mukaisesti kerättyjen tietojen kohdalla on edelleen tiettyjä tarkkuusongelmia. Ne liittyvät sekä alipeittoon (henkilöt eivät rekisteröi asumistaan) että ylipeittoon (henkilöt eivät poista itseään rekisteristä, koska usein siihen ei ole velvollisuutta tai kannustinta). Eurostatin helpottama muuttoliikettä koskevien tietojen vaihto auttaa lieventämään näitä ongelmia (katso kohta 5.5.1).

5.3. Ajantasaisuus ja oikea-aikaisuus

Tiedot on tietotyypin mukaan toimitettava 2–12 kuukauden kuluttua viitepäivästä tai viitejakson päättymisestä.

[16] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics
[17] http://ec.europa.eu/eurostat/web/expert-group-on-refugee-statistics/home (saatavilla vain englanniksi).
[18] https://unstats.un.org/unsd/statcom/49th-session/documents/BG-Item3m-RefugeeStat-E.pdf (saatavilla vain englanniksi).

Tietotoimitusten oikea-aikaisuus on sitten vuoden 2015 kertomuksen parantunut. Automatisoidun tiedonhaun käyttöönotto kansallisella tasolla ja Eurostatin suorittama säännöllinen valvonta ovat johtaneet siihen, että tiedot toimitetaan oikea-aikaisesti. Joitakin kertaluonteisia ongelmia esiintyy edelleen, esimerkiksi yksittäisiä häiriöitä henkilöstön vaihtumisen tai tietoteknisten järjestelmien kaatumisen yhteydessä.

Koska asetuksen mukaisia tietoja toimitetaan nyt ajantasaisemmin ja oikea-aikaisemmin, Eurostat on vuorostaan kyennyt nopeuttamaan omaa tietojenkäsittelyään ja tiedonlevitystään. Aika, joka kuluu tietojen vastaanottamisesta siihen, kun validoidut tiedot julkaistaan Eurostatin verkkosivustolla, on lyhentynyt sitten vuoden 2015 kertomuksen. Käsittelyaikaa on lyhentänyt myös se, kun on otettu käyttöön automatisoidut sisäiset validointimenettelyt ja mahdollisista virheistä annettava palaute kansallisille tiedontoimittajille.

5.4. Saavutettavuus

Kaikkia neljää osa-aluetta (muuttoliike, väestömäärät, kansalaisuuden saaneet; turvapaikka-asiat; maahanmuuttolainsäädännön soveltamisen valvonta; oleskeluluvat) koskevat muuttoliiketiedot (ja metatiedot) ovat maksutta saatavissa Eurostatin verkkosivuston osioista *Population (Demography, migration and projections)*[19] ja *Asylum and managed migration*[20]. Lisäksi nämä tiedot sisältyvät koostejulkaisuihin, kuten *Eurostatin Statistics Explained* -artikkeleihin[21] ja *Key figures on Europe* –artikkeleihin[22]. Vuoden 2015 kertomuksesta lähtien Eurostat on lisännyt *Statistics Explained* -artikkelien käyttöä antamalla enemmän tietoa tilastoista, suuntauksista ja niiden tulkinnasta. Tällaisia artikkeleita laaditaan ja päivitetään säännöllisesti kaikkien asetuksen mukaisesti kerättyjen tietojen osalta[23].

5.5. Vertailukelpoisuus ja yhdenmukaisuus

5.5.1. Määritelmät

Määritelmien erityispiirteiden soveltamiseen liittyvien ongelmien ratkaiseminen on edelleen ollut vaikeinta muun muassa muuttoliikettä ja kansalaisuuden saaneita henkilöitä koskevissa tilastoissa, joista säädetään asetuksen 3 artiklassa. Juuri näissä tiedoissa kansallisten järjestelmien erot ovat suurimmat, mikä johtuu siitä, että jäsenvaltiot käyttävät monenlaisia tietolähteitä. Edelleen esiintyvät ongelmat pyritään korjaamaan. Esimerkiksi kaksi jäsenvaltiota ei kyennyt käyttämään 12 kuukauden aikaperustetta maastamuuttovirtojen määritelmissä, koska maahanmuuttovirtojen osalta jäsenvaltioita seuraavan vakinaisen asuinpaikan aikaperuste oli osassa jäsenvaltioita kuusi kuukautta; yksi jäsenvaltio puolestaan ei edelleenkään pystynyt käyttämään maassa asumisen perustetta kansalaisuuden saamiselle, koska kyseisessä jäsenvaltiossa siihen kuului kansalaisuuden myöntäminen maassa asumattomille.

[19] http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections (saatavilla englanniksi, ranskaksi ja saksaksi).
[20] http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/statistics-illustrated (saatavilla englanniksi, ranskaksi ja saksaksi).
[21] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page
[22] http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-EI-17-001 (saatavilla englanniksi, ranskaksi ja saksaksi).
[23] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population (saatavilla vain englanniksi).

Asetuksen 3 artiklan piiriin kuuluvien tilastojen johdonmukaisuus ja vertailukelpoisuus suhteessa asetuksen (EU) N:o 1260/2013[24] piirissä toteutettaviin demografisiin tiedonkeruisiin on säilynyt erittäin hyvänä jäsenvaltioiden sovittua samoista ikämääritelmistä ja -jaotteluista sekä EU:n tason aggregaattien määritelmästä. Määritelmien, menetelmien ja tietolähteiden suhteen tapahtuneen parantumisen taustalla on hyödyllistä tietoa tarjonnut vuonna 2011 toteutettu EU:n laajuinen väestö- ja asuntolaskenta yhdessä vertailutilastojen kanssa. Eurostat tarjoaa jäsenvaltioille välineen muuttoliikettä (maastamuuttoa ja maahanmuuttoa) koskevien tietojen vaihtoon. Tällaisella tietojen vaihdolla voidaan myös merkittävästi vähentää rekisteröintiin ja rekisteröinnin peruuttamiseen liittyviä ongelmia (katso myös kohta 5.2).

Kohdassa 4 mainittuja menetelmäohjeita sovelletaan edelleen 4–7 artiklan mukaiseen tiedonkeruuseen. Ohjeita parannetaan jatkuvasti, jotta niissä voidaan selostetaan tarkemmin ja selvemmin määritelmät ja käsitteet, joita käytetään turvapaikka-asioita, oleskelulupia ja maahanmuuttolainsäädännön noudattamisen valvontaa koskevissa tiedonkeruissa. Niihin sisällytetään myös eurooppalaisessa sääntelykehyksessä tapahtuvat muutokset (katso tämän kertomuksen ja vuoden 2015 kertomuksen kohta 3). Lisäksi kansainvälisellä tasolla on kehitettävä kansainväliset suositukset pakolaisia koskeville tilastoille (katso kohta 5.2).

5.5.2. Tietolähteet

Sitten vuoden 2012 kertomuksen jäsenvaltiot ovat parantaneet Eurostatille toimittamiensa 3 artiklan mukaisten tilastojen laatua kehittämällä kansallisia arviointimenetelmiään ja käyttämällä arvioiden pohjana useampia hallinnollisia tietolähteitä. Tietyt jäsenvaltiot käyttävät kumppanimaiden ilmoittamia peilikuvavirtoja korjatakseen kattavuusvirheitä, jotka johtuvat haluttomuudesta ilmoittautua rekistereihin ja niistä pois. Tämä on osaltaan vähentänyt maastamuuttovirtojen aliarviointia ja väestömäärien kaksinkertaista laskemista. Eurostat on seurannut näitä toimia käymällä syvällisiä keskusteluja kansallisten tilastolaitosten ja muiden kansallisten viranomaisten kanssa sekä helpottamalla tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset ja erot eri jäsenvaltioiden lainsäädännössä ovat vaikeuttaneet tässä asiassa edistymistä huomattavasti. Lisäksi liikkumisvapaus EU:n alueella yhdessä henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten kanssa on rajoittanut voimakkaasti muuttoliikettä koskevien tilastotietojen laadun parantamista, etenkin EU:n kansalaisten osalta.

Kansalliset tiedontoimittajat ovat ilmoittaneet komissiolle (Eurostatille) parantaneensa ja muokanneensa edelleen hallinnollisia rekistereitä, jotka liittyvät turvapaikka-asioita, oleskelulupia ja lainsäädännön noudattamisen valvontaa koskeviin tilastoihin. Parannuksilla on lähinnä pyritty nykyaikaistamaan rekistereitä, kuten parantamaan vastaavuutta suhteessa asetuksen mukaisten tiedonkeruiden menetelmällisiin ja teknisiin vaatimuksiin. Osassa jäsenvaltioita tällaiset tekniset kehitystoimet ovat aiheuttaneet väliaikaisia katkoja tietojen toimittamisessa. Eurostat on saanut näistä tilanteista tiedon etukäteen, ja kehitystoimet johtavat lopulta tietojen laadun paranemiseen.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston (eu-LISA) alaisuudessa toimiva tuleva raportoinnin ja tilastoinnin keskustietoarkisto sisältää anonymisoituja tietoja, jotka on saatu Eurodac-järjestelmästä, Schengenin tietojärjestelmästä, viisumitietojärjestelmästä, tulevasta EU:n

[24] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1260/2013, annettu 20 päivänä marraskuuta 2013, Euroopan demografisista tilastoista (EUVL L 330, 10.12.2013, s. 39).

matkustustieto- ja -lupajärjestelmästä sekä rajanylitystietojärjestelmästä. Komissio (Eurostat) on käynnistänyt keskustelut selvittääkseen mahdollisuutta käyttää näitä tietoja eurooppalaisten muuttoliikettä koskevien tilastojen laatimisessa, tämän kuitenkaan rajoittamatta muiden asiaankuuluvien oikeudellisten välineiden soveltamista tai niihin sisältyvien käyttötarkoituksen rajoitusten täysimääräistä noudattamista. Tarkoituksena on lopulta korvata tiettyjä osia nykyisistä kansallisista tiedonkeruista.

5.5.3. Yhdenmukaisuus

Silloin kun tietojen vertailu on mahdollista, tiedot ovat erittäin yhdenmukaisia muissa yhteyksissä kerättyjen ja julkaistujen sekä kansallisten ja kansainvälisten järjestöjen keräämien ja julkaisemien tietojen kanssa. Eurostat pyrkii tiiviissä yhteistyössä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston ja Frontexin kanssa huolehtimaan siitä, että näiden EU:n virastojen keräämät tiedot ovat täysin yhdenmukaisia. Erot Eurostatille toimitettujen ja kansallisten viranomaisten julkaisemien tilastojen välillä selittyvät määritelmäeroilla: jäsenvaltiot ovat voineet päättää käyttää erilaisia määritelmiä kansallisesti julkaistuissa tilastoissa. Koska tilasto- ja väestötieteilijät käyttävät asetuksen (EY) N:o 862/2007 3 artiklan ja asetuksen (EU) N:o 1260/2013 mukaisesti toimitettavia tietoja järjestelmällisesti yhdessä, asetuksen (EU) N:o 1260/2013 mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että väestötiedot vastaavat niitä, joita edellytetään asetuksen (EY) N:o 862/2007 3 artiklassa.

5.6. Toimenpiteet laadun parantamiseksi

Komissio toteuttaa edelleen asetuksen säännösten noudattamatta jättämisestä aiheutuvia toimenpiteitä. Muutamassa tapauksessa jäsenvaltion toimittamat tiedot olivat epätäydellisiä tai heikkolaatuisia tai niitä ei toimitettu lakisääteisissä määräajoissa. Tämä toimenpiteet (esim. hallinnolliset kirjeet) ovat osa Eurostatin suorittamaa säännöllistä vaatimustenmukaisuuden valvontaa.

Sitten vuoden 2015 kertomuksen näillä toimenpiteillä on saatu jäsenvaltiot edelleen edistymään tietojen täydellisyydessä, laadussa ja ajantasaisuudessa. Kansallisille tilastoviranomaisille lähetettyjen hallinnollisten kirjeiden määrä on kasvanut tasaisesti.

Koska tietojen laadun arviointia oli tarpeen tehostaa ja saada kattavammaksi, tietojen käsittelyssä on otettu käyttöön uusi tietojen automatisoitu validointiohjelmisto. Tämä automatisoitu väline on myös kansallisten tiedontoimittajien käytettävissä, ja varmennukset perustuvat Eurostatin ja jäsenvaltioiden sopimiin validointisääntöihin.

Arvioidakseen sisään tulevien tietojen laatua tarkemmin Eurostat käynnisti toimet laajempien meta- ja laatutietojen keräämiseksi. Vuodesta 2014 lähtien on laadittu Euroopan tilastojärjestelmän laatustandardien mukaisia alakohtaisia laatukyselylomakkeita, jotka liittyvät turvapaikka-asioita, oleskelulupia ja lainsäädännön noudattamisen valvontaa koskeviin tilastoihin. Saatavilla olevia kansallisia laatukertomuksia käytetään apuna laaduntarkastuksissa, arvioinneissa ja parannustoimissa, ja ne ovat yleisön saatavilla[25].

Asetuksen (EU) N:o 1260/2013 8 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden oli tehtävä toteutettavuustutkimuksia ”vakinaisen asuinpaikan” määritelmän käytöstä väestötietojen tapauksessa ja toimitettava näiden tutkimusten tulokset Eurostatille vuoden 2016 loppuun

[25] http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/migr_eil_esqrs.htm (saatavilla vain englanniksi); http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_res_esms.htm (saatavilla vain englanniksi).

mennessä. Tutkimuksissa mm. analysoitiin nykyisiä ja potentiaalisia tietolähteitä, tietojen käsittelyä ja edellytetyissä tilastoissa käytettäviä arviointimenetelmiä. Tutkimusten tarkoituksena on ennen kaikkea lisätä käsitteiden ja määritelmien vertailtavuutta ja sen myötä parantaa tietojen laatua ja vertailukelpoisuutta. Komissio esittelee tutkimuksen tuloksia kertomuksessaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jossa se käsittelee asetusta (EU) N:o 1260/2013. Komissio hyväksyy kertomuksen vuoden 2018 loppuun mennessä. Toteutettavuustutkimukset voivat vaikuttaa Euroopan väestötilastoihin ja sen myötä myös asetuksen (EY) N:o 862/2007 3 artiklan mukaisesti toimitettaviin tietoihin.

6. PÄÄTELMÄT

Asetuksella (EY) N:o 862/2007 on saatu aikaan selkeää parannusta muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskeviin Euroopan tilastoihin. Tietojen saatavuus, kattavuus, laatu ja oikea-aikaisuus ovat sitten vuoden 2015 kertomuksen parantuneet entisestään. Asetukseen perustuvien tiedonkeruiden menetelmällisiä ja teknisiä näkökohtia on kehitetty lisää, minkä pohjalta on parannettu jäsenvaltioille annettavia ohjeita. Asetuksen mukaisesti saatujen tietojen laatu on parantunut myös asetuksen (EU) N:o 1260/2013 voimaantulon ja siihen liittyvien täytäntöönpanotoimenpiteiden ansiosta. Pyrkimyksiä laadun parantamiseksi olisi edelleen jatkettava. Tämä koskee erityisesti tietojen ajantasaisuutta ja tarkkuutta, ali- ja ylipeitto-ongelmaa sekä tiedoissa olevien puutteiden korjaamista.

EU:n ja kansallisen tason viralliset elimet, valtioista riippumattomat järjestöt ja suuri yleisö ovat ryhtyneet yhä enemmän käyttämään kaikkia näitä tilastoja.

Rakenteensa vuoksi asetus ei kuitenkaan enää vastaa kunnolla uusien käyttäjien pyyntöjä. Siksi komission havaitsemia uusia tietoaukkoja on korjattu muilla tiedonkeruumalleilla, kuten vapaaehtoisuuteen perustuvilla tiedonkeruilla. Tietoja on kerätty esimerkiksi ensimmäistä kertaa turvapaikkaa hakeneista, laittomien muuttajien palauttamisen tyypeistä sekä oleskeluluvista iän ja sukupuolen mukaan jaoteltuina ja muiden jaottelujen kanssa ristiinluokiteltuina. Nämä vapaaehtoiset tietojen toimitukset ovat toimineet melko hyvin kaikkien tai lähes kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Eräitä muita tietoaukkoja ei pystytä paikkaamaan vapaaehtoisen tiedonkeruun puitteissa. Tällaisia ovat 3 artiklan mukaisten väestötietojen jaottelu kansalaisuusmaan mukaan sekä maahan- ja maastamuuton jaottelu edeltävän tai seuraavan oleskelumaan mukaan. Lisäksi jatkuva vuoropuhelu tilastoja toimintaansa varten käyttävien kanssa paljastaa muita poliittisia tarpeita, joihin on puututtava jatkossa, etenkin oleskelulupia koskevien tietojen alalla: (liian) suuri määrä voimassa olevia ”muiden syiden” perusteella myönnettyjä oleskelulupia mikä estää maahanmuuton todellisen luonteen ymmärtämisen ja todellisen vertailun jäsenvaltioiden välillä; laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten EU:n sisäistä liikkuvuutta koskevien tietojen puute; turvapaikkatiedot (myönteiset päätökset) eivät vastaa täysin turvapaikkoihin liittyviä oleskelulupia (sekä väestömäärä että muuttovirrat); tarve kasvattaa äskettäin käynnistetyn vapaaehtoisen tiedonkeruun (esim. äskettäin myönnettyihin pysyviin / pitkän aikavälin oleskelulupiin ja suojelua saavien henkilöiden perheiden yhdistämiseen liittyvän) tuottamaa lisäarvoa lisäämällä näitä tietoja toimittavien jäsenvaltioiden määrää. Tämä edellyttää joustoa, jotta voidaan tuottaa EU:n tason aggregaatteja, joita ei tällä hetkellä ole saatavilla, esimerkiksi muissa jäsenvaltioissa asuvien EU:n kansalaisten pääasiallista kansalaisuutta koskevista tiedoista.

Kun huomioidaan, että

- asetuksen nojalla vaadittavien tietojen olisi kuvastettava käyttäjien muuttuvia tarpeita,

- ja niissä on otettava huomioon tiedontoimittajien valmiudet ja niiden käytössä olevat välineet,

on ryhdytty seuraaviin toimiin:

1. Euroopan muuttoliikeagendan tukemista koskevan asetuksen 4–7 artiklaa (kansainvälinen suojelu ja hallittu maahanmuutto) muutetaan. Tähän sisältyy parempien ja ajantasaisempien politiikkaan liittyvien tilastotietojen tuottaminen EU: poliittisille ja muiden päättäjille, jotta nämä voivat vastata tehokkaammin muuttoliikkeen aiheuttamiin haasteisiin. Ennen kaikkea aloite parantaa laatua tarjoamalla oikeusperustan tilastoille, joita nyt kerätään vapaaehtoisuuden pohjalta. Asetukseen (EY) N:o 862/2007 tehtävillä muutoksilla parannetaan kattavuutta, tarkkuutta, oikea-aikaisuutta, luotettavuutta ja varmuutta jäsenvaltioiden nyt vapaaehtoisesti toteuttamiin tietojen toimituksiin nähden. Sen myötä tuotetaan tilastoja etenkin aloilla, joilla sidosryhmät ovat ilmaisseet selkeitä tarpeita: palautukset (tiheämmin tuotettavat tilastot ja enemmän pakollisia erittelyjä), uudelleensijoittaminen, oleskeluluvat ja maahantulijalapset. Muutettu asetus tuo myös kaivattua joustoa, jolla vastataan uusiin ja esiin nouseviin tietotarpeisiin. Komissio hyväksyi ehdotuksen 16. toukokuuta 2018[26].

2. Tietämyksen ja hyvien käytäntöjen vaihtamista edistämällä osassa jäsenvaltioita helpotetaan pääsyä kansallisiin hallinnollisiin tietoihin ja parannetaan siten muuttoliiketietojen laatua.

3. Hyödynnetään eu_LISAn alaisuudessa tulevaisuudessa toimivan raportoinnin ja tilastoinnin keskustietoarkiston tarjoamat mahdollisuudet, mainitun kuitenkaan rajoittamatta asiaankuuluvien oikeudellisten välineiden soveltamista, niihin sisältyvien käyttötarkoituksen rajoitusten täysimääräistä noudattamista. Keskustietoarkisto sisältää anonymisoitua tietoa, joka on saatu Eurodac-järjestelmästä, Schengenin tietojärjestelmästä, viisumitietojärjestelmästä, tulevasta EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmästä sekä rajanylitystietojärjestelmästä. Näitä tietoja voidaan käyttää eurooppalaisten muuttoliikettä koskevien tilastojen laatimisessa, ja tarkoituksena on lopulta korvata tiettyjä osia nykyisistä kansallisista tiedonkeruista.

[26] COM(2018) 307 final.