KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.8.2018 r.
COM(2018) 594 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące wykonania rozporządzenia (WE) nr 862/2007 w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej

1. WPROWADZENIE

Głównym celem rozporządzenia (WE) nr 862/2007[1] („rozporządzenie") jest gromadzenie i zestawianie europejskich statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej.

Art. 12 rozporządzenia stanowi, że „do dnia 20 sierpnia 2012 r. i następnie co trzy lata Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące statystyk zestawionych na mocy niniejszego rozporządzenia oraz ich jakości".

Niniejsze sprawozdanie jest trzecim w kolejności po dwóch sprawozdaniach przyjętych przez Komisję we wrześniu 2012 r.[2] oraz w lipcu 2015 r.[3]

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono postępy w zakresie wdrażania rozporządzenia, jakie państwa członkowskie wraz z Komisją (Eurostatem) poczyniły od czasu publikacji drugiego sprawozdania, oraz określono kolejne działania, które należy podjąć w celu dalszej poprawy jakości statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej.

2. DANE STATYSTYCZNE OBJĘTE ROZPORZĄDZENIEM

Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 dotyczy zestawiania europejskich statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej (azylu). Główne obszary objęte rozporządzeniem to:

- międzynarodowe przepływy migracyjne zdezagregowane według grup obywatelstwa, grup kraju urodzenia, grup kraju poprzedniego lub kolejnego miejsca zamieszkania, wieku i płci (art. 3);
- badania dotyczące liczby ludności zdezagregowane według grup obywatelstwa, grup kraju urodzenia, wieku i płci (art. 3);
- nabycie obywatelstwa według kraju poprzedniego obywatelstwa (art. 3);
- wnioski o azyl, decyzje podjęte w pierwszej instancji i decyzje w ramach procedury odwoławczej o nadaniu lub cofnięciu statusu różnych form ochrony międzynarodowej – statystyki zdezagregowane według obywatelstwa (art. 4);
- wnioski o azyl składane przez osoby małoletnie pozbawione opieki – statystyki zdezagregowane według obywatelstwa (art. 4);
- statystyki dotyczące stosowania rozporządzenia Dublin III[4] przez państwa członkowskie (art. 4);
- obywatele państw trzecich, którym odmówiono wjazdu na terytorium państwa członkowskiego na granicy zewnętrznej lub co do których stwierdzono fakt nielegalnego przebywania zgodnie z przepisami krajowymi dotyczącymi imigracji – statystyki zdezagregowane według obywatelstwa (art. 5);

---

1 Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 23).

2 COM(2012) 528 final.

3 COM(2015) 374 final.

4 Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31.

- zezwolenia na pobyt wydawane obywatelom państw trzecich – statystyki zdezagregowane według obywatelstwa, okresu ważności zezwolenia oraz przyczyny (kategorii imigracji) wydania zezwolenia (art. 6); oraz
- obywatele państw trzecich, w stosunku do których wydano nakaz opuszczenia terytorium państwa członkowskiego na podstawie przepisów dotyczących imigracji, lub zarejestrowani jako opuszczający terytorium w wyniku wydania takiego nakazu – statystyki zdezagregowane według obywatelstwa (art. 7).

W ramach procesu wykonywania rozporządzenia Komisja rozwija i utrzymuje ścisłą współpracę z organami krajowymi uczestniczącymi w tworzeniu i dostarczaniu danych zgodnie z rozporządzeniem. Dane statystyczne na temat przepływów migracyjnych, nabycia obywatelstwa oraz na temat liczby ludności Komisja (Eurostat) otrzymuje zazwyczaj od krajowych urzędów statystycznych. Statystyki dotyczące zezwoleń na pobyt i azylu zazwyczaj pochodzą bezpośrednio od ministerstw spraw wewnętrznych lub służb imigracyjnych. Statystyki w zakresie kontroli granicznych oraz wydalania nielegalnych migrantów dostarczają również ministerstwa spraw wewnętrznych lub służby imigracyjne albo organy policji.

W tabeli 1 poniżej przedstawiono przegląd tych statystyk, w przypadku których pierwszym rokiem referencyjnym w odniesieniu do gromadzenia danych był 2008 r.

Tabela 1: Główne cechy charakterystyczne statystyk dostarczanych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 862/2007

	Art. 3 **Przepływy migracyjne, nabycie obywatelstwa, liczba ludności**	**Art. 4** **Azyl**	**Art. 5 i 7** **Egzekwowanie przepisów dotyczących imigracji**	**Art. 6** **Zezwolenia na pobyt**
Zakres geograficzny	Państwa członkowskie UE i państwa EFTA[5]			
Częstotliwość	Corocznie	Miesięcznie/kwartalnie/corocznie	Corocznie	Corocznie
Termin przesyłania danych	12 miesięcy po zakończeniu roku referencyjnego	2 miesiące po zakończeniu okresu referencyjnego w przypadku danych miesięcznych/kwartalnych, 3 miesiące po zakończeniu okresu referencyjnego w przypadku danych rocznych	3 miesiące po zakończeniu roku referencyjnego	6 miesięcy po zakończeniu roku referencyjnego

[5] Norwegia, Islandia, Liechtenstein i Szwajcaria.

Dostawcy danych	Krajowe urzędy statystyczne	Ministerstwa spraw wewnętrznych lub powiązane organy imigracyjne lub policja graniczna

3. INNE ISTOTNE AKTY PRAWNE

W 2016 r. zaczęła obowiązywać nowa podstawa prawna dotycząca legalnej migracji. Jest ona istotna dla statystyk dotyczących zezwoleń na pobyt zestawionych na podstawie art. 6 rozporządzenia (WE) nr 862/2007 i zostanie w najbliższej przyszłości wykorzystana do gromadzenia tych danych. Wspomniany akt prawny to:

> dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair*[6].

Gromadzenie danych zgodnie z tą dyrektywą rozpocznie się w 2020 r., a 2019 r. będzie rokiem referencyjnym. Poza tym statystyki tworzone na podstawie tej dyrektywy podlegają odrębnej ocenie. W związku z tym nie uwzględniono ich w ocenie jakości zawartej w niniejszym sprawozdaniu. To samo dotyczy również niedawno rozpoczętego gromadzenia danych związanego z „dyrektywą w sprawie pracowników sezonowych”[7] oraz „dyrektywą w sprawie przeniesień wewnątrz przedsiębiorstwa”[8], odnośnie do których gromadzenie danych rozpoczęto w 2018 r., a rokiem referencyjnym jest 2017 r.

4. OGÓLNE POSTĘPY OSIĄGNIĘTE OD CZASU PUBLIKACJI SPRAWOZDANIA Z 2015 R.

Od czasu publikacji sprawozdania z 2015 r. zaobserwowano znaczną poprawę pod względem dostępności i kompletności danych we wszystkich przypadkach gromadzenia danych. Dzięki ogólnym usprawnieniom w zakresie jakości danych dane stały się dokładniejsze, spójniejsze i ogólnie bardziej porównywalne. Państwa członkowskie zapewniły lepszą jakość źródeł danych stanowiących podstawę statystyk, a także usprawniły narzędzia statystyczne stosowane do opracowywania danych, w wyniku czego dane przekazywane Komisji są bardziej dokładne, mają szerszy zakres i są bardziej aktualne.

Wyższa jakość i coraz większa terminowość w dostarczaniu danych przez państwa członkowskie umożliwiły Komisji skrócenie czasu potrzebnego na rozpowszechnianie danych. Dzięki temu dane upublicznia się szybciej, a użytkownicy mają do nich lepszy dostęp.

Od czasu publikacji sprawozdania z 2015 r. Komisja (Eurostat) poczyniła szereg usprawnień metodycznych. Dotyczyły one głównie: (i) analiz błędnej klasyfikacji zdarzeń demograficznych; (ii) włączenia/wyłączenia osób ubiegających się o azyl i uchodźców; (iii) spójności z danymi dotyczącymi azylu i zezwoleń na pobyt; (iv) zapewnienia spójnej równowagi demograficznej.

[6] Dz.U. L 132 z 21.5.2016, s. 21.

[7] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 375).

[8] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.U. L 157 z 27.5.2014, s. 1).

Wspomniane usprawnienia techniczne pozwoliły zwiększyć wydajność zatwierdzania i przetwarzania danych; równocześnie gromadzenie szerokiego zakresu metadanych na temat jakości umożliwiło dokładniejszą ocenę jakości napływających danych. W stosownych przypadkach wysłano pisma administracyjne, aby zapewnić wykonanie zobowiązań prawnych.

Ponadto w obszarach dotyczących statystyk gromadzonych na podstawie art. 4–7 rozporządzenia (WE) nr 862/2007 do nowych przypadków politycznego zapotrzebowania na dodatkowe dane, których nie przewidziano w obecnych przepisach, podchodzono w sposób całkowicie dobrowolny. Takie podejście nie zawsze jest jednak skuteczne. W przedmiotowym obszarze ochrony międzynarodowej i migracji selektywnej współpraca w zakresie statystyki wewnątrz Komisji, z innymi organami UE (np. Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu, Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Fronteksem lub Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej) i państwami członkowskimi doprowadziła do zmiany wytycznych dotyczących danych gromadzonych na podstawie rozporządzenia[9]. Dzięki wspomnianym powyżej usprawnieniom metodycznym statystyczne definicje i pojęcia stały się jaśniejsze. Trzy najnowsze dyrektywy w obszarze legalnej migracji (tj. „dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych", „dyrektywa w sprawie przeniesień wewnątrz przedsiębiorstwa" oraz „dyrektywa w sprawie studentów i naukowców") oraz rosnące polityczne zapotrzebowanie na dodatkowe dane statystyczne na temat migracji i azylu uwzględniono w wytycznych metodycznych dotyczących gromadzenia danych na temat azylu, egzekwowania przepisów dotyczących imigracji oraz zezwoleń na pobyt. Zbadano również przydatność danych. W rezultacie wraz z danymi na stronie internetowej Eurostat udostępnia się – po zatwierdzeniu metadanych i danych – zgłoszone przez państwa członkowskie informacje na temat krajowych metadanych.

Aby rozporządzenie dawało większe możliwości reagowania w nowym, bardziej dynamicznym środowisku politycznym, Komisja przyjęła wniosek ustawodawczy w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 862/2007[10]. Celem proponowanej zmiany jest zapewnienie większej kompletności, dokładności, aktualności, wiarygodności i pewności danych niż jest to możliwe w obowiązujących ramach, opartych o umowy dżentelmeńskie. Należy również zwiększyć elastyczność związaną z usprawnieniami statystyk w dziedzinie migracji, aby Europejski System Statystyczny miał większe możliwości reagowania na rozwój sytuacji w dziedzinie wymogów dotyczących danych na temat migracji oraz aby był dla tej dziedziny bardziej istotny. Celem zmiany jest głównie określenie podstawy prawnej gromadzenia danych, które obecnie odbywa się za zasadzie dobrowolności, oraz zapewnienie elastyczności w określaniu przyszłych specyfikacji danych.

Zmiana rozporządzenia zapewni dostęp do danych statystycznych na temat obszarów, co do których zainteresowane strony zgłaszały wyraźne zapotrzebowanie, a mianowicie na temat:

[9] Przeprowadzona w 2018 r. zmiana „Wytycznych technicznych w sprawie gromadzenia danych na podstawie art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia (WE) nr 862/2007 – dane statystyczne dotyczące azylu" oraz „Wytycznych technicznych w sprawie gromadzenia danych na podstawie art. 5 i 7 rozporządzenia (WE) nr 862/2007 – dane statystyczne dotyczące egzekwowania przepisów w dziedzinie imigracji". Przeprowadzona w 2017 r. zmiana „Wytycznych technicznych w sprawie gromadzenia danych na podstawie art. 6 rozporządzenia (WE) nr 862/2007 – dane statystyczne dotyczące zezwoleń na pobyt" oraz „Wytycznych w sprawie gromadzenia danych na podstawie art. 4 ust. 4 rozporządzenia 862/2007 - dane statystyczne na podstawie rozporządzenia dublińskiego".

[10] Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej – COM(2018) 307 final.

azylu, powrotów (większa częstotliwość i więcej obowiązkowych dezagregacji), zezwoleń na przesiedlenie i pobyt – wraz z dodatkowymi dezagregacjami według kryteriów takich jak wiek i płeć. Dzięki tej elastyczności powstałyby agregaty na szczeblu UE, które nie są obecnie dostępne, ale które mogą być potrzebne w przyszłości.

5. JAKOŚĆ TWORZONYCH STATYSTYK

5.1. Przydatność

W Komisji głównym użytkownikiem statystyk dotyczących ochrony międzynarodowej jest Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych. Statystyki te są również często wykorzystywane przez inne dyrekcje generalne Komisji, przede wszystkim przez DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz DG ds. Sprawiedliwości i Konsumentów.

Do ważnych zastosowań tych statystyk należy korzystanie z nich podczas rocznego przydziału środków budżetowych dla każdego państwa członkowskiego w ramach funduszy programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi". Podobnie jak w latach poprzednich fundusze te opierają się na Funduszu Azylu, Migracji i Integracji ustanowionym na mocy rozporządzenia (UE) nr 516/2014[11] oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego ustanowionym na mocy rozporządzenia (UE) nr 515/2014[12] na lata 2014–2020. Ze względu na wieloletnie rozwiązania finansowe w ramach tych nowych funduszy dane nie są już dostarczane corocznie. Przydziały środków finansowych obliczono na podstawie uprzednio dostarczonych statystyk – wyjątek stanowił Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w przypadku którego wymagany jest przegląd śródokresowy.

Statystyki z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej są wykorzystywane przez Komisję do opracowywania regularnych sprawozdań, wniosków w sprawie polityki, sprawozdań z wykonania wymaganych europejskimi przepisami oraz analiz polityki. Na przykład Europejska Sieć Migracyjna[13] pozostaje głównym użytkownikiem statystyk Eurostatu dotyczących migracji i ochrony międzynarodowej i wykorzystuje je do celów opracowywania swojego rocznego sprawozdania na temat migracji i azylu[14]. W sprawozdaniu tym przedstawia się oparty na faktach przegląd najważniejszych zmian w obszarze legalnej migracji, ochrony międzynarodowej, migracji nieuregulowanej oraz powrotów – zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym.

Agencje Unii Europejskiej prowadzące działalność w obszarze migracji, takie jak Frontex i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, w coraz większym stopniu wykorzystują w swojej pracy europejskie statystyki dotyczące ochrony międzynarodowej. Eurostat ściśle

[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE (Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 168).

[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE (Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 143).

[13] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm (strona dostępna tylko w języku angielskim).

[14] Europejska Sieć Migracyjna, Roczne sprawozdanie na temat migracji i azylu za 2017 r. (strona dostępna tylko w języku angielskim).

współpracuje z tymi agencjami w kwestii gromadzenia danych i powiązanych metod statystycznych.

Od 2016 r. Centrum Wiedzy na temat Migracji i Demografii Komisji Europejskiej intensywnie wykorzystuje statystyki dotyczące migracji i ochrony międzynarodowej w celu włączania do unijnego procesu kształtowania polityki istotnej politycznie wiedzy i analiz opartych na dowodach. Poza wspieraniem Europejskiego programu w zakresie migracji centrum skupia się również na rozwoju światowej sytuacji migracyjnej i jej wpływie demograficznym na UE w średniej i długiej perspektywie. Jego codziennymi działaniami zarządza Wspólne Centrum Badawcze. Największy wkład w działania tego centrum zapewnia Eurostat, dzięki swoim statystykom europejskim na temat liczby i przepływów migrantów, liczby ludności według obywatelstwa i kraju urodzenia, legalnej migracji, azylu i migracji nieuregulowanej.

Statystyki tworzone na podstawie rozporządzenia są również regularnie wykorzystywane przez administracje krajowe, organizacje międzynarodowe, pracowników naukowych i grupy społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się wieloma kwestiami, w tym integracją imigrantów, rozwojem i monitorowaniem krajowych procedur azylowych i imigracyjnych oraz prognozami dotyczącymi liczby ludności i siły roboczej.

Statystyki w dziedzinie migracji należą do najczęściej sprawdzanych statystyk europejskich. W znajdującej się na stronie internetowej Eurostatu sekcji dotyczącej ludności[15] przedstawiono dostępne wskaźniki, ramy regulacyjne oraz metody gromadzenia danych. Od 2016 r. sekcja ta znajduje się na pierwszym miejscu wśród sekcji tematycznych na tej stronie. Zainteresowanie użytkowników danymi na temat migracji, liczby ludności według obywatelstwa i kraju urodzenia oraz na temat nabycia obywatelstwa wzrastało stopniowo w latach 2015–2017. Korzystanie z tych danych wzrosło w tym okresie o 47 %. Niemal taki sam względny wzrost (46 %) odnotowano w kwestii korzystania ze strony na temat migracji i liczby migrantów[16]. Od 2016 r. jest to najczęściej odwiedzana strona w sekcji „Statistics Explained" – sekcji typu wiki będącej częścią strony internetowej Eurostat. Potwierdza to, że użytkownicy uważają te dane za istotne.

5.2. Dokładność

Od czasu publikacji sprawozdania z 2015 r. zaobserwowano znaczną poprawę dokładności danych dostarczanych przez państwa członkowskie. Istnieje kilka przyczyn takiego stanu rzeczy. Państwa członkowskie kontynuują wprowadzanie bardziej zintegrowanych i kompleksowych systemów administracyjnych wykorzystujących nowoczesne technologie informatyczne i komunikacyjne. Nowe systemy lepiej spełniają wymogi metodyczne i techniczne dotyczące gromadzenia danych Eurostatu. Państwa członkowskie na bieżąco informują Eurostat o zmianach w systemach administracyjnych i zasięgają porad na temat spełniania przez dane wymogów rozporządzenia oraz proszą o potwierdzenie, że ma to miejsce w ich przypadku.

Eurostat gromadzi metadane, a w szczególności informacje na temat dokładności danych, objaśniające między innymi źródła danych i procedury, wszelkie procesy szacowania lub modelowania stosowane w odniesieniu do danych, a także ich możliwy wpływ na stopień zgodności z definicjami rozporządzenia. Wykorzystuje się ponadto specjalne kwestionariusze dotyczące jakości, aby gromadzić bardziej szczegółowe informacje związane z jakością danych.

[15] Http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections (strona dostępna w językach angielskim, francuskim i niemieckim).

[16] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

Od czasu publikacji sprawozdania z 2015 r. odnotowano dalszy spadek liczby przypadków, w których wystąpiły braki danych i w których dane były niekompletne. Szereg organów krajowych usprawniło swoje praktyki w celu zapewnienia, aby w trakcie procedur administracyjnych związanych z imigracją i ochroną międzynarodową gromadzono niezbędne dane, oraz ulepszyły systemy komputerowe w taki sposób, aby można było łatwo pozyskać te dane do celów statystycznych.

Eurostat uczestniczy ponadto w pracach grupy ekspertów ds. danych statystycznych na temat uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych[17]. Efektem prac tej grupy są zatwierdzone przez Organizację Narodów Zjednoczonych międzynarodowe zalecenia w sprawie danych statystycznych dotyczących uchodźców[18]. W zaleceniach tych określono światowe normy przygotowywania danych statystycznych dotyczących ochrony międzynarodowej. Wzywa się w nich na przykład do wyeliminowania braków i zapewnienia prawidłowych norm dotyczących statystyk na temat przymusowo wysiedlonych dzieci i osób małoletnich pozbawionych opieki.

Pomimo wprowadzenia usprawnień z danymi gromadzonymi na podstawie art. 3 nadal wiążą się pewne konkretne problemy dotyczące dokładności. Związane są one zarówno z niepełnym pokryciem (tj. osoby nie rejestrują się w swoim miejscu zamieszkania) i nadmiernym pokryciem (tj. osoby nie wyrejestrowują się, ponieważ często nie mają takiego obowiązku ani motywacji). Organizowana przez Eurostat wymiana danych dotyczących migracji pomaga zmniejszyć wpływ takich problemów (zob. sekcja 5.5.1).

5.3. Aktualność i terminowość

W zależności od rodzaju danych termin na dostarczenie danych wynosi 2–12 miesięcy od daty referencyjnej lub od końca okresu referencyjnego.

Od czasu publikacji sprawozdania z 2015 r. poprawiła się terminowość w dostarczaniu danych. Wprowadzenie automatycznych procedur pozyskiwania danych na szczeblu krajowym oraz regularne monitorowanie zgodności przez Eurostat poskutkowało terminowym dostarczaniem danych. Część z pozostałych problemów ma charakter jednorazowy – na przykład pojedyncze zakłócenia w pracy wynikające z braków w personelu lub awarii systemu komputerowego.

Wynikające z rozporządzenia bardziej terminowe i kompletne dostarczanie danych przyczyniło się z kolei do poprawy aktualności i terminowości przetwarzania i rozpowszechniania danych przez Eurostat. Opóźnienie między terminem otrzymania danych a opublikowaniem zweryfikowanych danych na stronie internetowej Eurostatu jeszcze bardziej się zmniejszyło od czasu publikacji sprawozdania z 2015 r. Ponadto wprowadzenie automatycznych wewnętrznych procedur zatwierdzających obejmujących zgłaszanie błędów krajowym dostawcom danych w jeszcze większym stopniu skróciło czas przetwarzania danych.

5.4. Dostępność

Dane (i metadane) dotyczące migracji, które dotyczą wszystkich czterech dziedzin (migracja, liczba ludności, nabycie obywatelstwa; azyl; egzekwowanie przepisów dotyczących imigracji; zezwolenia na pobyt), są powszechnie dostępne na stronie internetowej Eurostatu w sekcjach

[17] http://ec.europa.eu/eurostat/web/expert-group-on-refugee-statistics/home (strona dostępna tylko w języku angielskim).

[18] https://unstats.un.org/unsd/statcom/49th-session/documents/BG-Item3m-RefugeeStat-E.pdf (strona dostępna tylko w języku angielskim).

tematycznych „Ludność (demografia, migracja i prognozy)”[19] oraz „Azyl i migracja selektywna”[20]. Dane te uwzględniono również w publikacjach zbiorczych, takich jak „Eurostat Statistics Explained”[21] oraz „Key figures on Europe”[22]. Od czasu publikacji sprawozdania z 2015 r. Eurostat w większym stopniu wykorzystuje artykuły z cyklu „Statistics Explained” – podaje więcej informacji na temat danych statystycznych, tendencji i ich interpretacji. Takie artykuły opracowuje się na temat wszystkich danych gromadzonych na podstawie rozporządzenia[23] i są one regularnie aktualizowane.

5.5. Porównywalność i spójność

5.5.1. Definicje

Jednymi z najtrudniejszych problemów są nadal problemy związane ze stosowaniem w państwach członkowskich szczegółowych elementów definicji dotyczących określonych w art. 3 rozporządzenia statystyk na temat migracji i nabycia obywatelstwa. To właśnie w odniesieniu do tych danych występują największe różnice między systemami krajowymi, ponieważ państwa członkowskie wykorzystują różnorodne źródła danych. Trwają prace nad przezwyciężeniem dotychczas nierozwiązanych problemów. Na przykład dwa państwa członkowskie nie mogły stosować kryterium 12 miesięcy do określania przepływów emigracyjnych, ponieważ niektóre państwa członkowskie będące kolejnym miejscem zamieszkania stosowały kryterium 6 miesięcy do określania przepływów imigracyjnych; jedno państwo członkowskie nadal nie może stosować kryterium zamieszkania w państwie w odniesieniu do nabycia obywatelstwa, ponieważ państwo to uwzględnia obywatelstwo nadane osobom niezamieszkałym w danym państwie członkowskim.

Dane statystyczne określone w art. 3 rozporządzenia zachowują wysoki poziom spójności i porównywalności z danymi demograficznymi gromadzonymi na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1260/2013[24], ponieważ państwa członkowskie ustaliły, że będą stosować takie same definicje wieku i taki sam podział według wieku, oraz uzgodniły definicje agregatów na szczeblu UE. Doszło do poprawy w zakresie definicji, metod i źródeł danych dzięki pozyskaniu użytecznych danych z przeprowadzonych w 2011 r. w całej UE spisów ludności i mieszkań oraz dzięki wykorzystaniu lustrzanych danych statystycznych: Eurostat zapewnia państwom członkowskim możliwość wymiany danych dotyczących migracji (emigracji i imigracji). Taka wymiana danych pomaga również bardzo w ograniczeniu problemów związanych z rejestracją i wyrejestrowaniem (zob. również sekcja 5.2).

Wytyczne metodyczne, o których mowa w sekcji 4, obowiązują również w przypadku gromadzenia danych na podstawie art. 4–7. Wytyczne te są stale ulepszane, aby zawierały precyzyjniejsze i jaśniejsze wskazówki dotyczące stosowania definicji i pojęć związanych z gromadzeniem danych na temat azylu, zezwoleń na pobyt i egzekwowania przepisów

[19] Http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections (strona dostępna w językach angielskim, francuskim i niemieckim).
[20] http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/statistics-illustrated (strona dostępna w językach angielskim, francuskim i niemieckim).
[21] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page/pl
[22] http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-EI-17-001 (strona dostępna w językach angielskim, francuskim i niemieckim).
[23] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population (strona dostępna tylko w języku angielskim).
[24] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii (Dz.U. L 330 z 10.12.2013, s. 39).

dotyczących imigracji. Uwzględniono w nich również najnowsze innowacje określone w prawodawstwie europejskim (zob. sekcja 3 niniejszego sprawozdania oraz sprawozdanie z 2015 r.). Innym aspektem działalności na szczeblu międzynarodowym jest opracowanie międzynarodowych zaleceń w sprawie danych statystycznych dotyczących uchodźców (zob. sekcja 5.2).

5.5.2. Źródła danych

Od czasu publikacji sprawozdania z 2015 r. oraz w związku z art. 3 państwa członkowskie poprawiły jakość danych statystycznych przekazywanych do Eurostatu dzięki usprawnieniu swoich krajowych metod szacowania i wykorzystywaniu w swoich szacunkach dodatkowych administracyjnych źródeł danych. W szczególności niektóre państwa członkowskie wykorzystują lustrzane przepływy zgłoszone przez państwa partnerskie w celu rozwiązania problemu błędów pokrycia spowodowanych brakiem chęci do rejestrowania się i wyrejestrowywania się. Pomogło to ograniczyć niedoszacowanie przepływów emigracyjnych i podwójne liczenie części ludności. Eurostat monitoruje te działania przez prowadzenie dogłębnych dyskusji z krajowymi urzędami statystycznymi i innymi organami krajowymi, jak również pomagając państwom członkowskim w wymianie danych. Poczyniono postępy w kwestii problemów związanych z ochroną danych osobowych i różnic w przepisach krajowych dotyczących tej bardzo skomplikowanej dziedziny. Jednocześnie ze swobody poruszania się na terenie UE oraz problemów związanych z ochroną danych osobowych wynikają sztywne ograniczenia w kwestii dalszej poprawy jakości danych statystycznych w dziedzinie migracji, w szczególności w odniesieniu do obywateli Unii.

Krajowi dostawcy danych informowali Komisję (Eurostat) o kolejnych ulepszeniach i przekształceniach rejestrów administracyjnych dotyczących statystyk na temat azylu, zezwoleń na pobyt i egzekwowania przepisów. Ulepszenia te miały na celu głównie modernizację rejestrów, w tym zwiększenie zgodności z wymogami metodycznymi i technicznymi dotyczącymi gromadzenia danych na podstawie rozporządzenia. W niektórych państwach członkowskich takie prace techniczne spowodowały tymczasowe przerwy w przekazywaniu danych. Eurostat wie o tych pracach z wyprzedzeniem, a ostatecznym efektem tych prac jest poprawa jakości danych.

W planowanym centralnym repozytorium sprawozdawczo-statystycznym obsługiwanym przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA) mają być przechowywane zanonimizowane dane pobrane z bazy danych Europejskiego Zautomatyzowanego Systemu Rozpoznawania Odcisków Palców (Eurodac), systemu informacyjnego Schengen (SIS) oraz wizowego systemu informacyjnego (VIS), a także planowanego europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) oraz systemu wjazdu/wyjazdu. Bez uszczerbku dla odpowiednich instrumentów prawnych i przy pełnym poszanowaniu przewidzianych w tych instrumentach ograniczeń celu Komisja (Eurostat) rozpoczęła rozmowy w celu zbadania, czy można te dane wykorzystać podczas przygotowywania europejskich statystyk w dziedzinie migracji i czy ostatecznie mogłoby to zastąpić część obecnego gromadzenia danych na szczeblu krajowym.

5.5.3. Spójność

Tam, gdzie porównania są możliwe, można zaobserwować wysoki stopień spójności z danymi gromadzonymi i publikowanymi w ramach innych działań prowadzonych przez organizacje krajowe i międzynarodowe. Eurostat ściśle współpracuje z Europejskim Urzędem Wsparcia

w dziedzinie Azylu i Fronteksem w celu zapewniania pełnej spójności danych gromadzonych przez te agencje. Wszelkie różnice między danymi dostarczanymi do Eurostatu a danymi statystycznymi publikowanymi przez organy krajowe można wytłumaczyć różnicami w definicjach: Państwa członkowskie mogły zdecydować o dalszym stosowaniu odrębnych definicji w krajowych statystykach. Ponieważ statystycy i demografowie regularnie wykorzystują dane dostarczane na podstawie art. 3 rozporządzenia (WE) nr 862/2007 w połączeniu z danymi dostarczanymi na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1260/2013, w rozporządzeniu (UE) nr 1260/2013 nałożono na państwa członkowskie wymóg zapewnienia spójności danych dotyczących ludności z danymi wymaganymi na podstawie art. 3 rozporządzenia (WE) nr 862/2007.

5.6. Środki służące poprawie jakości

Komisja nadal podejmuje działania następcze w reakcji na nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia. W niektórych przypadkach dane dostarczone przez państwa członkowskie były niekompletne, niskiej jakości lub nie zostały przekazane zgodnie z przewidzianymi prawem terminami. Działania te (np. w formie pism administracyjnych) stanowią część regularnego monitorowania zgodności przez Eurostat.

Zaobserwowane od czasu publikacji sprawozdania z 2015 r. tendencje w obszarze tych działań wskazują, że państwa członkowskie poczyniły dalsze postępy pod względem kompletności, jakości i aktualności danych. Odnotowano równomierny spadek liczby pism administracyjnych wysyłanych do krajowych urzędów statystycznych.

W związku z potrzebą bardziej efektywnej i kompleksowej oceny jakości danych wprowadzono do procesu przetwarzania danych oprogramowanie służące do automatycznego zatwierdzania danych. Do tego zautomatyzowanego narzędzia mają również dostęp krajowi dostawcy danych, a zatwierdzanie danych odbywa się na podstawie zestawów zasad zatwierdzania danych uzgodnionych przez Eurostat i państwa członkowskie.

Aby dokładniej ocenić jakość przychodzących danych, Eurostat podjął działania w celu gromadzenia jeszcze większej ilości metadanych i informacji na temat jakości. Zgodnie ze standardami jakości Europejskiego Systemu Statystycznego, począwszy od 2014 r. opracowywane są ukierunkowane na poszczególne dziedziny kwestionariusze jakości dotyczące statystyk na temat azylu, zezwoleń na pobyt i egzekwowania przepisów. Opublikowane krajowe sprawozdania dotyczące jakości pomagają w kontroli, ocenie i poprawie jakości i są publicznie dostępne[25].

Zgodnie z art. 8 rozporządzenia (UE) nr 1260/2013 państwa członkowskie były zobowiązane do przeprowadzenia studiów wykonalności dotyczących stosowania definicji „miejsca zamieszkania” w odniesieniu do ludności i do przesłania wyników tych studiów do Eurostatu do końca 2016 r. Studia te obejmowały analizę obecnych i potencjalnych źródeł danych, przetwarzania danych i metod szacowania dotyczących wymaganych statystyk. Opracowano je głównie w celu zwiększenia porównywalności pojęć i definicji, a w efekcie zapewnienia lepszej jakości i porównywalności danych. Wyniki tych studiów zostaną przedstawione w sprawozdaniu do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozporządzenia (UE) nr 1260/2013, które Komisja ma opracować do końca 2018 r. Wyniki studiów wykonalności oraz sprawozdania mogą

[25] http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/migr_eil_esqrs.htm (strona dostępna tylko w języku angielskim); http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_res_esms.htm (strona dostępna tylko w języku angielskim).

wpłynąć na europejskie statystyki ludnościowe, a w efekcie na spójność z danymi dostarczanymi na podstawie art. 3 rozporządzenia (WE) nr 862/2007.

6. WNIOSKI

Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 doprowadziło do wyraźnej poprawy europejskich statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej. Ponadto od czasu publikacji sprawozdania z 2015 r. zaobserwowano dalszą poprawę pod względem dostępności, kompletności, jakości i aktualności danych. Gromadzenie danych na podstawie rozporządzenia usprawniono dodatkowo pod względem metodycznym i technicznym, czego efektem są lepsze wytyczne dla państw członkowskich. Jakość danych otrzymywanych na podstawie rozporządzenia poprawiła się także dzięki wejściu w życie rozporządzenia (UE) nr 1260/2013 i powiązanych środków wykonawczych. Poprawę jakości należy kontynuować w przyszłości – w szczególności działania zwiększające aktualność i dokładność danych, zapobiegające niepełnemu i nadmiernemu pokryciu oraz służące eliminowaniu braków w zakresie danych.

Analogicznie organy na szczeblu europejskim i krajowym, organizacje pozarządowe oraz obywatele w coraz większym stopniu korzystają z tych wszystkich danych statystycznych.

Ze względu na strukturę rozporządzenia nie może ono już jednak odpowiednio zaspokajać nowych potrzeb użytkowników. Z tego powodu wskazane przez Komisję nowe braki w zakresie danych eliminowano za pomocą innych podejść do gromadzenia danych, takich jak dobrowolne gromadzenie danych. Dotyczy to na przykład danych na temat osób po raz pierwszy ubiegających się o azyl, rodzaju powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie oraz zezwoleń na pobyt – w podziale według wieku i płci oraz w połączeniu z innymi podziałami. W przypadku wszystkich lub prawie wszystkich państw członkowskich takie dobrowolne przekazywanie danych działało całkiem sprawnie. Innych wskazanych braków w zakresie danych – takich jak podział danych dotyczących liczby ludności gromadzonych na podstawie art. 3 według indywidualnego kraju obywatelstwa, a także podział danych dotyczących imigracji/emigracji według pojedynczego poprzedniego/kolejnego kraju zamieszkania – nie da się jednak wyeliminować metodami dobrowolnymi. Ze stałego dialogu z politycznymi użytkownikami statystyk wynika również, że istnieją pewne inne potrzeby polityczne, które trzeba będzie w przyszłości zaspokoić, w szczególności powiązane z danymi dotyczącymi zezwoleń na pobyt: (zbyt) duża liczba / duży udział ważnych zezwoleń na pobyt zgłoszonych jako wynikające z „innych przyczyn”, co uniemożliwia pełne zrozumienie charakteru migracji i tworzenie miarodajnych porównań między państwami członkowskimi; brak danych dotyczących wewnątrzunijnej mobilności obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim; nieprecyzyjne dopasowanie danych dotyczących azylu (decyzje pozytywne) z danymi dotyczącymi zezwoleń na pobyt związanych z azylem (zarówno liczba, jak i przepływy); potrzeba zwiększenia wartości dodanej niedawno rozpoczętych dobrowolnych inicjatyw gromadzenia danych (np. na temat nowo udzielonych zezwoleń na pobyt stały/długoterminowy i na temat łączenia rodzin beneficjentów ochrony) dzięki skłonieniu większej liczby państw członkowskich do zgłaszania tych danych. Wymaga to elastyczności w tworzeniu dotychczas niedostępnych agregatów na szczeblu UE takich jak główne obywatelstwa obywateli Unii, którzy mieszkają w innych państwach członkowskich.

Biorąc pod uwagę, że:

- dane wymagane na podstawie rozporządzenia powinny odzwierciedlać zmieniające się potrzeby użytkowników oraz
- należy uwzględniać możliwości i zdolności dostawców danych,

podejmowane są działania w następujących kierunkach:

1. zmiana art. 4–7 (ochrona międzynarodowa oraz migracja selektywna) rozporządzenia, aby wesprzeć Europejski program w zakresie migracji. Dzięki temu unijni decydenci i osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki będą otrzymywać lepsze i bardziej aktualne dane statystyczne, co umożliwi im bardziej zdecydowane reagowanie na wyzwania związane z migracją. Inicjatywa ta przyczyni się w szczególności do poprawy jakości statystyk, które obecnie są gromadzone dobrowolnie, dzięki zapewnieniu im podstawy prawnej. Zmiana rozporządzenia (WE) nr 862/2007 zapewni większą kompletność, aktualność, wiarygodność i pewność danych niż obecne dobrowolne przekazywanie danych przez państwo członkowskie. W szczególności zapewni dostarczanie danych statystycznych w obszarach, w których zainteresowane strony zgłosiły wyraźne potrzeby: powroty (większa częstotliwość i więcej obowiązkowych dezagregacji), przesiedlenia, zezwolenia na pobyt i migrujące dzieci. Zapewni również wymaganą elastyczność w zaspokajaniu nowych i pojawiających się potrzeb w zakresie danych. Komisja przyjęła ten wniosek w dniu 16 maja 2018 r.[26];

2. wspieranie wymiany wiedzy i dobrych praktyk w celu ułatwienia dostępu do krajowych danych administracyjnych w niektórych państwach członkowskich, aby poprawić jakość danych dotyczących migracji;

3. bez uszczerbku dla odpowiednich instrumentów prawnych i przy pełnym poszanowaniu przewidzianych w tych instrumentach ograniczeń celu – wykorzystanie możliwości, które stworzy planowane centralne repozytorium statystyczno-sprawozdawcze obsługiwane przez eu-LISA. W repozytorium będą przechowywane zanonimizowane dane pobrane z EURODAC, SIS, VIS oraz planowanych ETIAS i systemu wjazdu/wyjazdu, które można będzie wykorzystać podczas tworzenia europejskich statystyk w dziedzinie migracji, co ostatecznie miałoby zastąpić część obecnego gromadzenia danych na szczeblu krajowym.

[26] COM(2018) 307 final.