EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.8.16.
COM(2018) 594 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról szóló 862/2007/EK rendelet végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

A 862/2007/EK rendelet[1] (a rendelet) elsődleges célja a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó európai statisztikák gyűjtése és összeállítása.

A rendelet 12. cikke a következőről rendelkezik: „2012. augusztus 20-ig és azután háromévenként a Bizottság jelentést készít az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az e rendelet értelmében összeállított statisztikákról és azok minőségéről."

Ez a jelentés a Bizottság által 2012 szeptemberében[2] és 2015 júliusában[3] elfogadott első két jelentést követi.

A jelentés beszámol arról, hogy milyen haladást értek el a tagállamok a Bizottsággal (az Eurostattal) közösen a második jelentés óta a rendelet végrehajtásában, illetve felvázolja a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó statisztikák minőségének javítását célzó következő lépéseket.

2. A RENDELET KÖRÉBE TARTOZÓ STATISZTIKÁK

A 862/2007/EK rendelet a migrációval és a nemzetközi védelemmel (menekültüggyel) kapcsolatos európai statisztikák összeállításával foglalkozik, legfontosabb területei a következők:

- nemzetközi migrációs áramlások a következő kor és nem szerinti bontásban: állampolgárság csoportjai, születési hely csoportjai; a korábbi, illetve a következő szokásos tartózkodási hely szerinti ország csoportjai (3. cikk);
- népességállomány a következő kor és nem szerinti bontásban: állampolgárság csoportjai, születési hely csoportjai (3. cikk);
- az állampolgárság megszerzése a korábbi állampolgárság szerinti ország szerinti bontásban (3. cikk);
- menedékjog iránti kérelmek, első fokon és fellebbezés nyomán hozott, a nemzetközi védelem különböző formáinak megadásáról vagy visszavonásáról szóló határozatok állampolgárság szerinti bontásban (4. cikk);
- kísérő nélküli kiskorúak által benyújtott menedékjog iránti kérelmek állampolgárság szerinti bontásban (4. cikk);
- a Dublin III. rendelet[4] tagállami alkalmazására vonatkozó statisztikák (4. cikk);
- harmadik országok állampolgárai, akiknek az adott tagállam területére való belépését a külső határon elutasították, vagy akikről megállapították, hogy a bevándorlásra vonatkozó nemzeti jogszabályok alapján a tagállam területén illegálisan tartózkodnak, állampolgárság szerinti bontásban (5. cikk);

---

1 Az Európai Parlament és a Tanács 862/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról (HL L 199., 2007.7.31., 23. o.).

2 COM (2012) 528 final.

3 COM (2015) 374 final.

4 HL L 180., 2013.6.29., 31. o.

- harmadik országok állampolgárai számára kiállított tartózkodási engedélyek állampolgárság, az engedély érvényességének időtartama, valamint az engedély kiállításának oka (bevándorlási kategória) szerinti bontásban (6. cikk); valamint
- harmadik országok azon állampolgárai, akik a tagállam területének elhagyását előíró végzés tárgyát képezik vagy akiket ilyen végzés meghozatalát követően eltávozott személyként vettek nyilvántartásba, állampolgárság szerinti bontásban (7. cikk).

A végrehajtási folyamat részeként a Bizottság továbbra is szorosan együttműködött a rendelet keretében az adatok előállításában és szolgáltatásában részt vevő nemzeti hatóságokkal. A migrációs áramlásokra, az állampolgárság megszerzésére és a népességállományra vonatkozó statisztikákat rendszerint a nemzeti statisztikai hivatalok szolgáltatják a Bizottság (az Eurostat) részére. A tartózkodási engedélyekkel és a menekültüggyel kapcsolatos statisztikák általában közvetlenül a belügyminisztériumoktól vagy a bevándorlási szolgálatoktól származnak. A határellenőrzésekre, valamint az engedély nélküli migránsok kitoloncolására vonatkozó statisztikákat a belügyminisztériumok vagy a bevándorlási szolgálatok, illetve a rendőri hatóságok szolgáltatják.

Az alábbi 1. táblázatban összefoglalva láthatók ezek a statisztikai adatok, amelyek esetében az adatgyűjtés első referenciaéve 2008 volt.

1. táblázat: A 862/2007/EK rendelet értelmében megadott statisztikák főbb jellemzői

	3. cikk **Migrációs áramlások, állampolgárság megszerzése, népességállomány**	**4. cikk** **Menekültügy**	**5. és 7. cikk** **A bevándorlásra vonatkozó jogszabályok végrehajtása**	**6. cikk** **Tartózkodási engedélyek**
Földrajzi fedettség	Tagállamok és EFTA-országok[5]			
Gyakoriság	Éves	Havi/negyedéves/éves	Éves	Éves
Adatszolgáltatási határidő	A referenciaév végét követő 12 hónap	Havi/negyedéves adatgyűjtés esetén a referencia-időszakot követő 2 hónap, éves adatok esetén a referencia-időszakot követő 3 hónap	A referenciaév végét követő 3 hónap	A referenciaév végét követő 6 hónap
Adatszolgáltatók	Nemzeti statisztikai hivatalok	Belügyminisztériumok vagy az illetékes bevándorlási hatóságok, illetve a határrendészeti szervek		

[5] Norvégia, Izland, Liechtenstein és Svájc.

3. EGYÉB VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK

2016-ban hatályba lépett a legális migráció új jogalapja, amely a 862/2007/EK rendelet 6. cikke alapján összeállított tartózkodási engedélyek statisztikáira vonatkozik. A szóban forgó jogi aktus a következő:

> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/801 irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcsereprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről[6].

Az irányelv alapján az adatgyűjtés 2020-ban fog megkezdődni, referenciaéve pedig 2019 lesz. Az irányelv alapján gyűjtött adatokat ugyanakkor önmagukban is értékelni kell, ezért ezek nem szerepelnek e jelentés minőségügyi értékelésében. Ugyanez vonatkozik az „idénymunkás-irányelv[7] és a „vállalaton belüli áthelyezések irányelv”[8] tekintetében a közelmúltban indított adatgyűjtésre is. Ezeknek az adatgyűjtése 2018-ban kezdődött, referenciaévük pedig 2017.

4. A 2015. ÉVI JELENTÉS ÓTA ELÉRT ÁLTALÁNOS HALADÁS

A 2015. évi jelentés óta az adatok rendelkezésre állása és teljessége jelentős mértékben tovább javult minden adatgyűjtés esetében. Az adatminőség általános javulásának köszönhetően összességében pontosabbak, egységesebbek és összehasonlíthatóbbak lettek az adatok. A tagállamok fejlesztették az alapul szolgáló adatforrásokat, valamint az adatfeldolgozáshoz felhasznált statisztikai eszközöket azért, hogy pontosság, lefedettség és időszerűség szempontjából jobb adatokat szolgáltassanak a Bizottságnak.

A jobb minőség, a tagállamok pontosabb adatszolgáltatása lehetővé tette, hogy a Bizottság lerövidítse az adatterjesztéshez szükséges időt, ez pedig jobban időzített adatközlést, a felhasználók számára pedig jobb adathozzáférést eredményezett.

A 2015. évi jelentés óta a Bizottság (az Eurostat) több módszertani fejlesztést is végrehajtott. Ezek fő területei a következők: i. a tévesen besorolt demográfiai események elemzése; ii. a menedékkérők és menekültek figyelembevétele/figyelmen kívül hagyása; iii. a menekültügyi és tartózkodási engedélyekre vonatkozó adatokkal való összhang; iv. megfelelő demográfiai egyensúly biztosítása. Ezek a technikai fejlesztések az adatok hatékonyabb hitelesítését és feldolgozását eredményezték, emellett a minőségre vonatkozó kiterjedt metaadatgyűjtés a beérkező adatok minőségének jobb értékelését is lehetővé tette. Ahol kellett, a jogi kötelezettségek betartásának biztosítása érdekében adminisztratív levelek kiküldésére is sor került.

Ezenkívül a 862/2007/EK rendelet 4–7. cikke alapján gyűjtött statisztikák területén a további adatokra vonatkozó, a jelenlegi jogszabályokban nem tervezett új szakpolitikai igényeket idáig kizárólag önkéntes alapon kezelték. Ez a módszer azonban nem mindig hatékony. A nemzetközi

[6] HL L 132., 2016.5.21., 21. o.

[7] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL L 94., 2014.3.28., 375. o.).

[8] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL L 157., 2014.5.27., 1. o.).

védelem és az irányított bevándorlás ezen területén a Bizottságon belül, más uniós szervekkel (pl. az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal; az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggel, a Frontex-szel vagy az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével), valamint a tagállamokkal megvalósuló statisztikai együttműködés a rendelet[9] alapján gyűjtött adatokra vonatkozó irányelvek felülvizsgálatát eredményezte. A fent említett módszertani fejlesztések világosabbá tették a statisztikai meghatározásokat és fogalmakat. A legális migráció területén a három legújabb irányelv (vagyis az „idénymunkás-irányelv, a „vállalaton belüli áthelyezések irányelv" és a „hallgatók és kutatók irányelv"), valamint a migráció és a menekültügy további statisztikai adatai iránt növekvő szakpolitikai igény már bekerült a menekültügyi adatok gyűjtésére, a bevándorlási jogszabályok végrehajtására és a tartózkodási engedélyekre vonatkozó módszertani útmutatóba. Vizsgálat tárgyát képezte az adatok megfelelősége is. Ennek eredményeként az Eurostat a metaadatok és az adatok hitelesítését követően a tagállamok által jelentett nemzeti metaadatokat az adatokkal együtt közzéteszi a weboldalán.

Annak érdekében, hogy a rendelet jobban megfeleljen az új és rugalmasabb szabályozási környezetnek, a Bizottság elfogadott egy jogalkotási javaslatot a 862/2007/EK rendeletet módosításról[10]. A javasolt módosítás fő célja az, hogy az informális megállapodásokon alapuló jelenlegi rendszerben elérhetőnél jobban biztosítsa a teljességet, pontosságot, időszerűséget, megbízhatóságot és biztonságot. Ugyanígy meg kell teremteni a migrációs statisztikák rugalmas továbbfejleszthetőségét is annak érdekében, hogy az európai statisztikai rendszer fogékonyabb és a migrációs adatokkal szemben támasztott változó követelmények szempontjából is megfelelőbb lehessen. A módosító indítvány mindenekelőtt meghatározza a jelenlegi önkéntes adatgyűjtések jogalapját, és biztosítja a jövőbeli adatspecifikációk rugalmasságát.

A rendelet módosítása biztosítani fogja azt, hogy azokon a területeken is elérhetők legyenek a statisztikák, ahol az érdekeltek egyértelműen megfogalmazták az igényeiket, úgymint: menekültügy, visszatérések (nagyobb gyakoriság és több kötelező bontás), áttelepítések és tartózkodási engedélyek, emellett pedig további szempontok, például kor és nem szerint bontás. Ez a rugalmasság olyan uniós szintű összesítéseket hozhat létre, amelyek jelenleg még nem állnak rendelkezésre, de a jövőben szükség lehet rájuk.

5. AZ ELŐÁLLÍTOTT STATISZTIKÁK MINŐSÉGE

5.1. Megfelelőség

A Bizottságon belül a nemzetközi védelmi statisztikák első számú felhasználója a Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatóság. Gyakran használják ezeket a statisztikákat más főigazgatóságok is a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatóságától az Igazságügyi Főigazgatóságig.

[9] *„A 862/2007/EK rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdése szerinti adatgyűjtésre vonatkozó iránymutatások" – „A menedékjogra vonatkozó statisztikák"*, valamint *„A 862/2007/EK rendelet 5. és 7. cikke szerinti adatgyűjtésre vonatkozó iránymutatások" – „A bevándorlásra vonatkozó jogszabályok végrehajtására vonatkozó statisztikák"* 2018-as felülvizsgálata. *„A 862/2007/EK rendelet 6. cikke szerinti adatgyűjtésre vonatkozó iránymutatások" – „A tartózkodási engedélyekre vonatkozó statisztikák"*, valamint *„A 862/2007/EK rendelet 4. cikkének (4) bekezdése szerinti adatgyűjtésre vonatkozó iránymutatások" – „A dublini megállapodásra vonatkozó statisztikák"* 2017-es felülvizsgálata.

[10] Az Európai Parlament és a Tanács rendeletjavaslata a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról szóló 862/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról – COM (2018) 307 final.

E statisztikák egyik fontos felhasználási területe a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása elnevezésű alapokból az egyes tagállamok éves költségvetési juttatásainak odaítélése. Az előző évekhez hasonlóan ezek az alapok az 516/2014/EU rendelet[11] alapján létrehozott Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, valamint az 515/2014/EU rendelet[12] alapján a 2014–2020-as időszakra létrehozott Belső Biztonsági Alapra épülnek. Ezek az új alapok már nem évente szolgáltatnak adatokat, mivel többéves finanszírozási rendszerben működnek. A juttatások kiszámítása a korábban szolgáltatott statisztikák alapján történt a Belső Biztonsági Alap kivételével, amelytől félidős értékelést várnak.

A Bizottság az európai jogszabályokban előírt rendszeres jelentések, szakpolitikai javaslatok, végrehajtási jelentések és szakpolitikai elemzések elkészítéséhez használja a migrációról és a nemzetközi védelemről szóló statisztikákat. Az éves migrációról és a menekültügyről készített éves jelentéseiben[13] az Európai Migrációs Hálózat[14] például most is az Eurostat migrációra és nemzetközi védelemre vonatkozó statisztikáinak legnagyobb felhasználója. A jelentés tényszerű áttekintést ad a legális migráció, a nemzetközi védelem, az irreguláris migráció és a visszatérések területén uniós és nemzeti szinten bekövetkező fejleményekről.

A nemzetközi védelemre vonatkozó statisztikákat egyre nagyobb mértékben használják munkájuk támogatására a migrációval foglalkozó európai uniós szervek, például a Frontex és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal. Az Eurostat szorosan együttműködik velük az adatgyűjtésekben és a kapcsolódó statisztikai módszertanban.

Az Európai Bizottság Migrációs és Demográfiai Tudásközpontja 2016 óta a migrációs és nemzetközi védelmi statisztikákat jelentős mértékben felhasználta az uniós politikai döntéshozatal a szakpolitikát érintő tudással és tényeken alapuló elemzésekkel történő támogatásához. Az európai migrációs stratégia támogatásán kívül a Központ főleg a nemzetközi migrációs fejleményekkel és ezeknek közép- és hosszú távon az Unióra gyakorolt demográfiai hatásával foglakozik. A központ napi tevékenységeit a Közös Kutatóközpont intézi. A migrációs állományra és áramlásra, az állampolgárság és születési ország szerinti népességállományra, a legális migrációra, a menekültügyre és az irreguláris migrációra vonatkozó európai statisztikáival az Eurostat az egyik vezető közreműködője ennek a vállalkozásnak.

Ezenkívül a rendelet szerint előállított statisztikákat rendszeresen használják a legkülönbözőbb témákon, például a bevándorlók integrációján, a nemzeti menekültügyi és bevándorlási eljárások fejlesztésén és nyomon követésén, valamint a népesség és a munkaerő létszámával kapcsolatos előrejelzések készítésén dolgozó tagállami közigazgatási hatóságok, nemzetközi szervezetek, tudományos kutatók és civil társadalmi csoportok.

[11] Az Európai Parlament és Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 150., 2014.5.20., 168. o.).

[12] Az Európai Parlament és a Tanács 515/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Belső Biztonsági Alap részét képező, a külső határok és a vízumügy pénzügyi támogatására szolgáló eszköz létrehozásáról és az 574/2007/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 150., 2014.5.20., 143. o.).

[13] Európai Migrációs Hálózat, 2017. évi jelentés a migrációról és a menekültügyről (csak angol nyelven hozzáférhető).

[14] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm (csak angol nyelven hozzáférhető).

A migrációs statisztikák a legkeresettebb európai statisztikák közé tartoznak. Az Eurostat weboldalának népesség részén[15] megtalálhatók a rendelkezésre álló mutatók, keretszabályok és adatgyűjtési módszerek. 2016 óta első helyen szerepel a weboldal tematikus részei között. 2015 és 2017 között meredeken megnőtt a felhasználók érdeklődése a migrációval, az állampolgárság és születési ország szerinti népességgel, valamint az állampolgárság megszerzésével kapcsolatos adatok iránt. Ebben az időszakban 47 %-kal nőtt a felhasználásuk. A migrációra és a migráns népességre vonatkozó statisztikák oldalán[16] csaknem ugyanilyen (46 %-os) relatív növekedés tapasztalható. 2016 óta az Eurostat-weboldal wiki-szerű Statistics Explained részének leggyakrabban látogatott oldalává vált. Az eredmények azt igazolják vissza, hogy az adatok megfelelőek a felhasználók számára.

5.2. Pontosság

A 2015. évi jelentés óta további javulás tapasztalható a tagállamok által szolgáltatott adatok pontossága terén. Ennek számos oka van. A tagállamokban egyre több integrált és átfogó közigazgatási rendszert vezetnek be, amelyek kiaknázzák a korszerű informatikai és hírközlési módszerek lehetőségeit. Az új rendszerek jobban megfelelnek az Eurostat adatgyűjtései által támasztott módszertani és technikai követelményeknek. A tagállamok folyamatosan tájékoztatták az Eurostatot közigazgatási rendszereik folyamatban lévő változásairól, továbbá tanácsot és megerősítést kértek azzal kapcsolatban, hogy az adatok megfelelnek-e majd a rendelet előírásainak.

Az Eurostat metaadatokat, különösen pedig az adatok pontosságával kapcsolatos információkat gyűjt, egyéb szempontok mellett bemutatja az adatforrásokat és módszereket, az adatokra alkalmazott esetleges számítási vagy modellezési eljárásokat, valamint azt, hogy ezek az eljárások hogyan befolyásolhatják a rendeletben foglalt fogalommeghatározások tekintetében a megfelelés mértékét. Emellett külön minőségbiztosítási kérdőíveken az adatok minőségére vonatkozó konkrétabb információk gyűjtésére is sor kerül.

A 2015. évi jelentés óta tovább csökkent a hiányzó és hiányos adatok mennyisége. Több nemzeti hatóság javított a módszerein annak biztosítása érdekében, hogy a bevándorlással és nemzetközi védelemmel kapcsolatos közigazgatási eljárás során összegyűjtsék a szükséges információkat, illetve számítástechnikai rendszereit is fejlesztette, hogy statisztikai célokból könnyen megszerezhetők legyenek ezek az adatok.

Végezetül az Eurostat részt vesz a menekültek és belső menekültek statisztikai szakértői csoportjának munkájában[17]. A csoport munkájának eredményeként jöttek létre a menekültügyi statisztikákra vonatkozó, az ENSZ által jóváhagyott nemzetközi ajánlások[18]. Ezek az ajánlások a nemzetközi védelmi statisztikák összeállításának mérvadó általános szabványává váltak. A lakóhelyüket elhagyni kényszerülő gyermekek és a kísérő nélküli kiskorúak statisztikáinál például igénylik a hiányosságok megszüntetését és a megfelelő szabványokat.

Minden javulás ellenére a 3. cikk alapján gyűjtött adatok pontosságával kapcsolatban vannak még bizonyos problémák, amelyek ugyanúgy érintik a nem kellő lefedettséget (amikor a polgárok nem

[15] http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections (angol, francia és német nyelven hozzáférhető).
[16] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/hu
[17] http://ec.europa.eu/eurostat/web/expert-group-on-refugee-statistics/home (csak angol nyelven hozzáférhető).
[18] https://unstats.un.org/unsd/statcom/49th-session/documents/BG-Item3m-RefugeeStat-E.pdf (csak angol nyelven hozzáférhető).

jelentik be magukat a tartózkodási helyükön), mint a túlzott lefedettséget (amikor a polgárok nem jelentik ki magukat, mivel gyakran semmi nem kötelezi vagy ösztönzi őket erre). Ezt a problémát enyhítheti az Eurostat által támogatott migrációs adatcsere (lásd 5.5.1 szakasz).

5.3. Időszerűség és pontosság

Az adatok benyújtásának határideje az érintett adatok típusától függően a referencianaptól vagy a referencia-időszak végétől számított 2 és 12 hónap között van.

A 2015. évi jelentés óta javult az adatszolgáltatások pontossága. Az automatizált adatkinyerési eljárások nemzeti szintű bevezetésével és az Eurostat által végzett rendszeres nyomon követéssel pontosabbá vált az adatszolgáltatás. A fennmaradó ügyek nem visszatérő jellegűek – ilyenek például a szabad munkaerő vagy a számítástechnikai rendszer hibái miatt fellépő kivételes zavarok.

A rendelet keretében történő pontosabb és teljesebb körű adatszolgáltatás ugyanakkor az Eurostat számára is lehetővé tette az adatfeldolgozás és -terjesztés időszerűségének és pontosságának javítását. A 2015. évi jelentés óta tovább rövidült az adatok beérkezése és az Eurostat weboldalán a hitelesített adatok közzététele között eltelő idő. Emellett tovább csökkentette a feldolgozási időt az automatizált belső hitelesítési eljárások bevezetése is, amelyek hiba esetén visszajelzést küldenek a nemzeti adatszolgáltatóknak.

5.4. Hozzáférhetőség

Mind a négy terület (Migráció, népességállomány, állampolgárság megszerzése; Menekültügy; A bevándorlásra vonatkozó jogszabályok végrehajtása; Tartózkodási engedélyek) migrációs adatai (és metaadatai) ingyenesen elérhetők az Eurostat weboldalán a *„Population (Demography, migration and projections)”*[19] *Népesség [Demográfia, migráció és előrejelzések]* és az *„Asylum and managed migration”*[20] *(Menekültügy és irányított bevándorlás)* című témakör alatt. Ezek az adatok szerepelnek továbbá olyan összefoglaló jellegű kiadványokban is, mint az *Eurostat Statistics Explained*[21] vagy a *Key figures on Europe*[22]. A 2015. évi jelentés óta az Eurostat a statisztikákról, tendenciákról és ezek értelmezéséről adott részletesebb tájékoztatással fokozta a „Statistics Explained” cikkek alkalmazását. Ezek a cikkek a rendelet alapján gyűjtött adatok alapján készülnek, és rendszeresen frissítik őket[23].

5.5. Összehasonlíthatóság és összhang

5.5.1. Fogalommeghatározások

Továbbra is a legnehezebb feladatok közé tartozik a rendelet 3. cikkében érintett, a migrációra és az állampolgárság megszerzésére vonatkozó statisztikák speciális fogalommeghatározásainak tagállami alkalmazásával kapcsolatos problémák megoldása. Pontosan ezeknél az adatoknál a legnagyobb a különbség a nemzeti rendszerek között, mivel a tagállamok különböző adatforrásokat használnak, de jelenleg is dolgoznak a meglévő problémák elhárításán. Két

[19] http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections (angol, francia és német nyelven hozzáférhető).
[20] http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/statistics-illustrated (angol, francia és német nyelven hozzáférhető).
[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 (angol, francia és német nyelven hozzáférhető).
[23] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population (csak angol nyelven hozzáférhető).

tagállam például a kivándorlási áramlás meghatározására nem tudta alkalmazni a 12 hónapos követelményt, mert néhány következő tartózkodási hely szerinti ország esetében a bevándorlási áramlás meghatározására 6 hónapos követelményt alkalmazott; egy tagállam jelenleg sem tudja alkalmazni az állampolgárság megszerzésére „az országban él” követelményt, mivel ez a tagállam a nem a tagállamban élő személyeknek megadott állampolgárságot is ideveszi.

A rendelet 3. cikke szerinti statisztikák továbbra is nagymértékben összhangban vannak és összehasonlíthatók az 1260/2013/EU rendelet[24] szerint gyűjtött demográfiai adatokkal, miután megállapodás született a tagállamokkal az egyforma kormeghatározások és bontások alkalmazásáról, valamint az uniós összesítések fogalommeghatározásáról. A 2011-ben tartott uniós nép- és lakásszámlálás során felvitt hasznos adatoknak, mellette pedig a tükörstatisztikai adatok alkalmazásának köszönhetően sikerült javulást elérni a fogalommeghatározások, módszerek és adatforrások tekintetében: az Eurostat lehetőséget kínál a tagállamoknak a migrációs (kivándorlási és bevándorlási) adatok cseréjére. Ezek a cserék nagyban hozzájárulnak a nyilvántartásba vétellel és a nyilvántartásból való törléssel kapcsolatos problémák csökkentéséhez is (lásd még 5.2 szakasz).

A 4–7. cikk szerinti adatgyűjtések tekintetében nem változtak a 4. szakaszban említett módszertani iránymutatások. Folyamatosan fejlesztik őket annak érdekében, hogy a menekültüggyel, a tartózkodási engedélyekkel és a bevándorlási jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos adatgyűjtésre vonatkozó fogalommeghatározások és fogalmak tekintetében pontosabb és egyértelműbb útmutatással szolgáljanak. Tartalmazzák továbbá az európai jogalkotás legfrissebb újdonságait is (lásd a jelentés 3. szakaszát, illetve a 2015. évi jelentést). A nemzetközi szinten folyó munka egy másik területe a menekültügyi statisztikákra vonatkozó nemzetközi ajánlások kidolgozása (lásd 5.2 szakasz).

5.5.2. Adatforrások

A 3. cikk tekintetében a 2015. évi jelentés óta a tagállamok javították az Eurostatnak szolgáltatott statisztikáik minőségét annak eredményeként, hogy saját nemzeti számítási módszertant dolgoztak ki, és más közigazgatási adatforrásokat is felhasználnak a számításokhoz. A bejelentkezési és kijelentkezési hajlandóság hiányából fakadó lefedettségi hibák kiküszöbölése érdekében néhány tagállam például a partnerországok által jelentett áramlási tükköradatokat is felhasználja. Ezzel megakadályozható a kivándorlási áramlások alábecslése, illetve a népességállomány egy részének kettős számbavétele. Az Eurostat oly módon követi nyomon ezt a munkát, hogy beható tárgyalásokat folytat a nemzeti statisztikai hivatalokkal és más nemzeti hatóságokkal, illetve elősegíti a tagállamok adatcseréjét. Előrehaladás történt a nehéz területet jelentő személyesadat-védelmi kérdésekben és a nemzeti jogszabályokban tapasztalható különbségekben. A személyesadat-védelmi kérdések mellett továbbá az Unióban a mozgás szabadsága súlyosan korlátozta a migrációs statisztikák további minőségjavulását, különösen az uniós polgárok tekintetében.

A nemzeti adatszolgáltatók a menekültügyet, a tartózkodási engedélyeket és a végrehajtást érintő statisztikák további javulásáról és továbbfejlesztéséről tájékoztatták a Bizottságot (az Eurostatot). Ezek a fejlesztések főleg a nyilvántartások modernizálására irányultak, ideértve az adatgyűjtés vonatkozásában a rendeletben meghatározott módszertani és technikai követelményeknek való

[24] Az Európai Parlament és a Tanács 1260/2013/EU rendelete (2013. november 20.) az európai demográfiai statisztikákról (HL L 330., 2013.12.10., 39. o.).

jobb megfelelést is. Néhány tagállamban az adatszolgáltatásban tapasztalható átmeneti fennakadásokat eredményeznek ezek a technikai fejlesztések. Az Eurostat előre értesül ezekről, amelyek végül az adatminőség javulását eredményezik.

A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (eu-LISA) által működtetett jövőbeli központi statisztikai és beszámolási adattár az Európai Daktiloszkópia (Eurodac) ujjlenyomat-adatbázisából, a Schengeni Információs Rendszerből (SIS) és a Vízuminformációs Rendszerből (VIS), valamint a hamarosan elinduló Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerből (ETIAS) és a határregisztrációs rendszerből (EES) kinyert anonimizált adatokat fog tartalmazni. A vonatkozó jogi eszközök sérelme nélkül, továbbá a célok tekintetében itt meghatározott korlátozások maradéktalan tiszteletben tartásával a Bizottság (Eurostat) tárgyalásokat kezdeményezett annak kiderítésére, hogy miként lehetne felhasználni ezeket az adatokat az európai migrációs statisztikák készítéséhez a jelenleg gyűjtött nemzeti adatok egyes részeinek esetleges lecserélése céljával.

5.5.3. Összhang

Ahol lehetséges az összehasonlítás, nagyfokú összhang tapasztalható a más tevékenységek keretében, valamint a nemzeti és nemzetközi szervezetek által gyűjtött és közzétett adatokkal. Az Eurostat szorosan együttműködik az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal és a Frontex-szel annak érdekében, hogy tökéletes összhangot biztosítson az általuk gyűjtött adatok között. Az Eurostatnak szolgáltatott és a nemzeti hatóságok által közzétett statisztikák közötti eltérések a fogalommeghatározások különbségeivel magyarázhatók: a tagállamok a nemzeti statisztikákban eltérő fogalommeghatározások megtartása mellett dönthettek. Mivel a statisztikusok és demográfusok a 862/2007/EK rendelet, valamint az 1260/2013/EU rendelet 3. cikke alapján szolgáltatott adatokat rendszerint egymás mellett használják, az 1260/2013/EU rendelet előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell a népességre vonatkozó adatok összhangját a 862/2007/EK rendelet 3. cikke alapján előírt hasonló adatokkal.

5.6. A minőség javítására irányuló intézkedések

A Bizottság folytatja a nyomonkövetési intézkedések alkalmazását a rendelet be nem tartása esetén. Néhány kivételes esetben előfordult, hogy a tagállamok által benyújtott adatok hiányosak vagy rossz minőségűek voltak, vagy nem az előírt határidőben küldték be őket. Ezeket az intézkedéseket (pl. adminisztratív levelek) az Eurostat a jogszabályi rendelkezések tiszteletben tartásának rendszeres ellenőrzése keretében teszi meg.

A 2015. évi jelentés óta ezeknek az intézkedéseknek az alakulása azt mutatja, hogy az adatok teljessége, minősége és időszerűsége tekintetében a tagállamok további javulást értek el. A nemzeti statisztikai hatóságoknak kiküldött adminisztratív levelek száma meredeken csökkent.

Az adatok minőségének hatékonyabb és átfogóbb értékelésével kapcsolatban megfogalmazott igényre adott válaszul automatikus adathitelesítési szoftvert vezettek be az adatfeldolgozásban. Az automatizált eszközt a nemzeti adatszolgáltatók is igénybe vehetik, az ellenőrzések pedig az Eurostat és a tagállamok által közösen elfogadott hitelesítési szabálykészlet alapján működnek.

A beérkező adatok minőségének további értékelése érdekében az Eurostat még átfogóbb metaadatok és minőségbiztosítási információk gyűjtésére törekszik. Az európai statisztikai rendszerrel összhangban 2014 óta a menekültügyet, a tartózkodási engedélyeket és a végrehajtást

érintő statisztikákra vonatkozó minőségbiztosítási előírások és szakterület-specifikus minőségbiztosítási kérdőívek kidolgozására került sor. A rendelkezésre álló nemzeti minőségbiztosítási jelentéseket minőségellenőrzéseknél, értékeléseknél és fejlesztéseknél hívják segítségül, de a nagyközönség számára is hozzáférhetők[25].

Az 1260/2013/EU rendelet 8. cikke szerint a tagállamoknak megvalósíthatósági tanulmányokat kellett készíteniük a „szokásos lakóhely" fogalmának népességre vonatkozó használatáról, és a tanulmányok eredményeit 2016 végéig el kellett juttatniuk az Eurostatnak. A tanulmányok tartalmazták a jelenlegi és potenciális adatforrásokat, a szükséges statisztikák adatfeldolgozási és számítási módszereit. Elsődleges céljuk az volt, hogy összehasonlíthatóbbá váljanak a fogalmak és a fogalommeghatározások, ennek eredményeként pedig jobb adatminőséget és összehasonlíthatóságot biztosítsanak. A tanulmányok eredményeit a Bizottság az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az 1260/2013/EU rendelet végrehajtásáról benyújtott jelentésében foglalja majd össze, amelyet 2018 végéig fogad el. A megvalósíthatósági tanulmányok eredményei kihathatnak az európai népességre vonatkozó statisztikákra, ennek következtében pedig a 862/2007/EK rendelet 3. cikke szerint szolgáltatott adatokkal való összhangra.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A 862/2007/EK rendelet egyértelmű javulást eredményezett a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó európai statisztikák terén. Ezenkívül a 2015. évi jelentés óta további javulás tapasztalható az adatok hozzáférhetősége, teljessége, minősége és időszerűsége vonatkozásában. A rendelet szerinti adatgyűjtés további módszertani és technikai fejlődésen ment keresztül, aminek eredményeként javultak a tagállamoknak szóló iránymutatások. A rendelet alapján beérkező adatok minőségét kedvezően befolyásolta az 1260/2013/EU rendelet és a hozzá kapcsolódó végrehajtási intézkedések hatálybalépése. A minőség javítását a jövőben is folytatni kell, nevezetesen javítani kell az adatok időszerűségét, növelni kell a pontosságukat, rendezni kell az alul- és túlfedettség kérdését, illetve meg kell szüntetni a hiányosságokat.

Ezzel párhuzamosan az európai és tagállami szintű hivatalos szervek, a nem kormányzati szervek és a nagyközönség körében is megnőtt mindezen statisztikák felhasználásának mértéke.

Felépítése miatt azonban a rendelet a továbbiakban már nem tud megfelelni az új felhasználói igényeknek. Emiatt a Bizottság által újonnan feltárt adathiányokat egyéb adatgyűjtési módszerekkel, például önkéntes adatgyűjtéssel oldották meg. Ezek között szerepeltek például az első menedékkérők, a visszatérő irreguláris migránsok és a tartózkodási engedélyek típusai kor és nem szerinti bontásban, illetve más bontásokkal összevetve. Ezek az önkéntes adatgyűjtések valamennyi vagy csaknem valamennyi tagállam esetében meglehetősen jól működtek. Más feltárt adathiányokat azonban nem lehet önkéntes alapon megoldani. Ilyen például a népességi adatok 3. cikk szerinti bontása az állampolgárság szerinti egyes országok, illetve bevándorlás/kivándorlás az egyes előző/következő tartózkodási hely szerinti országok szerint. Ezenkívül a szakpolitikai felhasználókkal folytatott folyamatos párbeszéd során néhány egyéb szakpolitikai igény is megfogalmazódott, amelyeket a jövőben rendezni kell, különösen a tartózkodási engedélyekre vonatkozó adatok tekintetében: (túlságosan) nagy a jelentésekben „egyéb okok" megjelöléssel szereplő érvényes tartózkodási engedélyek száma/aránya, ami lehetetlenné teszi a migráció természetének alapos megismerését és a tagállamok közötti értelmezhető összehasonlítását;

[25] http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/migr_eil_esqrs.htm (csak angol nyelven hozzáférhető); http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_res_esms.htm (csak angol nyelven hozzáférhető).

nincsenek a legálisan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok Unión belüli mobilitására vonatkozó adatok; nem egyeznek egymással a menekültügyi adatok (kedvező határozatok) és a menekültüggyel kapcsolatos tartózkodási engedélyek (sem állomány, sem áramlás szempontjából); növelni kell a közelmúltban (pl. az újonnan biztosított állandó/huzamos tartózkodási engedélyekre, illetve a védelemre jogosultak családegyesítésére vonatkozóan) indított önkéntes adatgyűjtés hozzáadott értékét oly módon, hogy még több tagállam számoljon be ezekről az adatokról. Ehhez rugalmasságra van szükség, hogy olyan uniós összesítések jöhessenek létre, amelyek jelenleg még nem állnak rendelkezésre – ilyen például a más tagállamokban élő uniós polgárok elsődleges állampolgársága.

Tekintettel arra, hogy:

- a rendelet alapján szükséges adatoknak a felhasználók átalakuló igényeihez kell igazodniuk; valamint
- az adatszolgáltatók kapacitását és lehetőségeit figyelembe kell venni,

a következő cselekvési területek kijelölésére kerül sor:

1. Az európai migrációs stratégia támogatása érdekében a rendelet 4–7. cikkének módosítása (nemzetközi védelem és irányított bevándorlás). Ennek részeként jobb és jobban időzített, szakpolitikai szempontból megfelelőbb statisztikákat kell biztosítani az Unió szakpolitikai és politikai döntéshozói számára, hogy határozottabb válaszokat tudjanak adni a migrációból fakadó kihívásokra. A kezdeményezés elsősorban a minőséget fogja erősíteni azáltal, hogy megteremti a jelenleg önkéntes alapon gyűjtött statisztikák jogalapját. A 862/2007/EK rendelet módosítása jobban fogja biztosítani a teljességet, időszerűséget, megbízhatóságot és biztonságot, mint a tagállamok jelenlegi önkéntes adatszolgáltatása. Elsősorban azokon a területeken fog statisztikákat biztosítani, ahol az érdekeltek egyértelmű igényeket fogalmaztak meg, úgymint: visszatérések (nagyobb gyakoriság és több kötelező bontás), áttelepítések, tartózkodási engedélyek és gyermekmigráció. Biztosítani fogja továbbá az új és felmerülő adatigények kielégítéséhez szükséges rugalmasságot. A Bizottság 2018. május 16-án fogadta el a javaslatot[26].

2. A tudás és a bevált gyakorlatok cseréjének előmozdítása azzal a céllal, hogy egyes tagállamokban a nemzeti közigazgatási adatok könnyebb hozzáférhetőségének támogatásával javuljon a migrációs adatok minősége.

3. A vonatkozó jogi eszközök sérelme nélkül, továbbá a célok tekintetében itt meghatározott korlátozások maradéktalan tiszteletben tartásával fel kell tárni, hogy beszámolás és statisztika szempontjából milyen lehetőségeket nyújt a jövőbeli központi adattár, amelyet az eu-LISA fog működtetni. Ez az adattár az EURODAC, SIS, VIS és a hamarosan elinduló ETIAS és EES adatbázisaiból kinyert anonimizált adatokat fog tartalmazni, amelyeket az európai migrációs statisztikák készítéséhez fognak felhasználni a jelenleg gyűjtött nemzeti adatok egyes részeinek esetleges lecserélése céljával.

[26] COM (2018) 307 final.