EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.7.2024
COM(2024) 327 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

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

1. JOHDANTO

Asetuksessa (EY) N:o 862/2007[1], jäljempänä ’asetus’, vahvistetaan yhteiset säännöt muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua Euroopan unionissa koskevien Euroopan tilastojen tuottamiseksi. Ne kattavat asetuksen 3 artiklan mukaisesti **kansainvälistä muuttoliikettä koskevat tilastot**, jotka koskevat muun muassa muuttovirtoja, maahanmuuttajaväestöjä ja kansalaisuuden saamista Lisäksi ne kattavat 4–7 artiklan mukaisesti **turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevat tilastot**, jotka koskevat

- turvapaikkahakemuksia, mukaan lukien ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakemukset, ensimmäisen asteen päätöksiä ja muutoksenhakupäätöksiä, joilla myönnetään tai peruutetaan kansainvälisen suojelun eri muotoja, sekä EU:hun uudelleensijoitettuja henkilöitä

- tilastoja siitä, miten jäsenvaltiot soveltavat Dublin III -asetusta[2]

- EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia, joilta maahantulo jäsenvaltion alueelle on evätty ulkorajalla tai joiden on todettu olevan jäsenvaltion alueella kansallisen lainsäädännön mukaan laittomasti

- EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille myönnettyjä oleskelulupia, oleskeluluvan voimassaoloaikaa ja myöntämisperustetta

- EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia, jotka on määrätty poistumaan jäsenvaltion alueelta tai kirjattu poistuneiksi tällaisen määräyksen antamisen jälkeen.

Tämä on viides asetuksen 12 artiklassa edellytetty kertomus asetuksen täytäntöönpanosta vuosina 2012[3], 2015[4], 2018[5] ja 2021[6] annettujen kertomusten jälkeen. Siinä annetaan tietoja siitä, miten asetuksen täytäntöönpanossa on edistytty vuodesta 2021 alkaen, ja esitellään seuraavat toimet näiden tilastojen laadun parantamiseksi edelleen.

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 862/2007 muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 23).

2 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31).

3 COM(2012) 528.

4 COM(2015) 374.

5 COM(2018) 594.

6 COM(2021) 489.

2. KESKEISET KEHITYSKULUT VUODEN 2021 JÄLKEEN

Vuoden 2018 kertomukseen asti jatkuneiden parannusten jälkeen yleinen tietojen saatavuus ja laatu ovat vakiintuneet korkealle tasolle, kuten vuoden 2021 kertomuksessa todettiin. Useat vuoden 2021 jälkeen toteutetut tekniset lisäparannukset ovat auttaneet säilyttämään tilastotulosten suuren merkityksen sekä tehostamaan tietojen validointia ja käsittelyä. Jäsenvaltiot ja Eurostat varmistivat koko covid-19-pandemian ajan, että tietojen toimittamisessa ja julkaisemisessa noudatettiin niiden julkaisuaikataulua.

Neuvosto otti 4. maaliskuuta 2022 käyttöön Ukrainasta pakenevien henkilöiden tilapäisen suojelun Venäjän Ukrainaa vastaan aloittaman hyökkäyssodan seurauksena.[7] Vaikka asetuksen säännöksissä säädettiin tilapäisen suojelun myöntämistä koskevien tietojen keräämisestä neljännesvuosittain, täydentävien, tiheämmin julkaistavien ja ajantasaisempien tilastojen tarpeesta tällä alalla tuli yksi ensisijaisista kysymyksistä. Tämä johti siihen, että kaikista EU- ja EFTA-maista kerättiin vapaaehtoisuuden pohjalta kuukausittaisia tilastoja tilapäisen suojelun myöntämisestä sekä tilapäistä suojelua saavien henkilöiden määrästä.

Yhteiskunnallisten ja demografisten ilmiöiden, kuten muuttoliikkeen, nopeasti muuttuvan luonteen vuoksi on kuitenkin syntynyt uusia tarpeita, jotka edellyttävät ajantasaisempia ja yksityiskohtaisempia Euroopan tilastoja.

Vuonna 2020 asetusta muutettiin[8] 4–7 artiklan mukaisten turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevien tilastojen päivittämiseksi uusilla muuttujilla, yksityiskohtaisemmilla jaotteluilla ja tiheämmin kerätyillä tiedoilla viitejaksoilta vuodesta 2021 eteenpäin. Eurostat seuraa säännöllisesti asianomaisten jäsenvaltioiden kansallisiin tuotantojärjestelmiin tarvittavien mukautusten edistymistä. Komissio myönsi asetuksen 11 a artiklan mukaisesti 16 jäsenvaltiolle väliaikaisia poikkeuksia[9], jotka olivat voimassa enintään 31. joulukuuta 2023 asti. Vuoden 2023 loppuun mennessä 11 maata alkoi toimittaa tietoja pyyntöjen mukaisesti ennen poikkeusten voimassaolon päättymistä. Poikkeusten voimassaolon päättymisen jälkeen havaittiin yksittäisiä noudattamatta jättämiseen liittyviä ongelmia, joita seurataan kahdenvälisesti. Kuten asetuksen 9 b artiklassa edellytetään, komissio myöntää rahoitusosuuksia unionin yleisestä talousarviosta tukeakseen tarvittavia kehittämis- tai täytäntöönpanotoimia jäsenvaltioissa. Asiaan soveltuvat välineet ovat Eurostatin myöntämät avustukset ja turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta[10] myönnettävä tuki.

---

[7] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2022, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta (EUVL L 71, 4.3.2022, s. 1).

[8] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2020/851 asetuksen (EY) N:o 862/2007 muuttamisesta (EUVL L 123, 19.5.2015, s. 1).

[9] Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2021/431 poikkeusten myöntämisestä tietyille jäsenvaltioille asetuksen (EY) N:o 862/2007 soveltamisesta (EUVL L 86, 12.3.2021, s. 5).

[10] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1147 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta (EUVL L 251, 15.7.2021, s. 1).

Lisäksi komissio (Eurostat) on toteuttanut asetuksen 9 a artiklassa edellytettyjä pilottitutkimuksia testatakseen uusien tiedonkeruiden tai erittelyjen toteutettavuutta. Se arvioi tuloksia tiiviissä yhteistyössä erityisen turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevia tilastoja varten toteutettavia pilottitutkimuksia käsittelevän työryhmän kanssa. Pilottitutkimusten tulosten perusteella komissio voi harkita laativansa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla otetaan käyttöön oikeudellinen velvoite toimittaa tällaisia tilastoja komissiolle (Eurostatille). Ensimmäinen kertomus pilottitutkimusten edistymisestä julkaistiin vuonna 2022.[11]

Lisäksi komissio käynnisti vuonna 2021 aloitteen väestö- ja asuntotilastoja koskevan oikeudellisen kehyksen tarkistamiseksi. Tässä yhteydessä nykyisestä oikeudellisesta kehyksestä – myös asetuksen 3 artiklan mukaisista kansainvälistä muuttoliikettä koskevista tilastoista – tehdyssä arvioinnissa havaittiin useita merkittäviä puutteita. Sen vuoksi komissio ehdotti uutta yhdennettyä oikeudellista kehystä, jonka osalta lainsäädäntömenettely on käynnissä (ks. 4 jakso).

3. TUOTETTUJEN TILASTOJEN LAATU

Eurostat jatkaa tiivistä yhteistyötä kaikkien asianomaisten kansallisten viranomaisten kanssa asetuksen täytäntöönpanemiseksi. Kansalliset tilastolaitokset ovat muuttovirtoja, kansalaisuuden saamista ja väestökantaa koskevien tilastojen pääasiallisia toimittajia. Turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevat tilastot tulevat tavallisesti suoraan sisäasiainministeriöiltä, maahanmuuttovirastoilta tai poliisilta.

Eurostat kerää jäsenvaltioilta laajamittaisia metatietoja ja laatutietoja arvioidakseen saapuvien tietojen laatua. Tuloksena saadut kansalliset metatietoraportit auttavat laaduntarkastuksissa, arvioinnissa ja lisäparannuksissa.[12] Ne auttavat käyttäjiä tulkitsemaan ja käyttämään tilastoja oikein. Seuraavissa jaksoissa käsitellään erikseen eri laatunäkökohtia.

3.1. Merkityksellisyys

Muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevia tilastoja käytetään muuttoliikettä, sisäasioita, työllisyyttä, sosiaaliasioita, oikeusasioita, ulkosuhteita ja ihmisoikeuksia koskevissa EU:n politiikoissa. Komissio tukeutuu näihin tietoihin laatiessaan säännöllisesti raportteja, toimintapoliittisia ehdotuksia ja täytäntöönpanokertomuksia, joita edellytetään EU:n lainsäädännössä, ja tehdessään toimintapolitiikan analyyseja.

Komissio ehdotti syyskuussa 2020 muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta[13]. Vuonna 2024 hyväksytty paketti sisältää turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallinnasta annetun asetuksen (EU) 2024/1351[14], jonka mukaan komission on julkaistava *Euroopan vuotuinen turvapaikka- ja*

---

11 SWD(2022) 198.

12 https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en: demo_pop_esms.htm; migr_immi_esms.htm; migr_acqn_esms.htm; migr_asytp_esms.htm; migr_asyapp_esms.htm; migr_asydec_esms.htm; migr_dub_esms.htm; migr_eil_esms.htm; migr_res_esms.htm (saatavilla vain englanniksi).

13 Muuttoliike- ja turvapaikkasopimus – Euroopan komissio (europa.eu)

14 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2024/1351 turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta (EUVL L 2024/1351, 22.5.2024).

muuttoliikekertomus, jossa arvioidaan edeltävien 12 kuukauden turvapaikka-, vastaanotto- ja muuttoliiketilannetta. Kertomuksen on perustuttava jäsenvaltioiden ja EU:n eri elinten ja virastojen toimittamiin asiaankuuluviin tietoihin, muun muassa asetuksen mukaisiin tilastoihin.

Asetuksen mukaisia tilastoja käytetään myös määritettäessä jäsenvaltioille eräistä EU:n rahastoista vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä maksettavia talousarviomäärärahoja Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineestä[15] myönnettävät jäsenvaltiokohtaiset määrärahat perustuvat tuoreimpiin asetuksen mukaisiin vuositilastoihin. Nämä tilastot antavat osaltaan myös tarvittavaa näyttöä, jotta myös määrärahoista päätettäessä voidaan keskittyä EU:n muuttoliikepolitiikan ulkoisen ulottuvuuden strategisiin painopisteisiin.[16]

Muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevia tilastoja käyttävät myös muuttoliikkeeseen liittyvät EU:n virastot, kuten Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) ja EU:n turvapaikkavirasto, joiden kanssa Eurostat tekee tiivistä tiedonkeruuseen ja tilastomenetelmiin liittyvää yhteistyötä.

Esimerkkejä asiaan liittyvistä julkaisuista ovat vuonna 2023 julkaistu raportti väestörakenteen muutoksen vaikutuksista[17], vuonna 2024 julkaistu ikääntymisraportti[18] sekä komission muuttoliikettä ja väestörakennetta koskevan tietokeskuksen[19] julkaisut, kuten väestöatlas[20] ja *Atlas of Migration* -verkkotyökalu[21], ja Euroopan muuttoliikeverkoston[22] julkaisut, kuten muuttoliike- ja turvapaikkakysymyksiä koskeva vuosikertomus muuttoliikettä ja turvapaikkaa koskeva vuosikertomus *Annual Report on Migration and Asylum 2022*[23]. Eurostat on merkittävin tällaisissa julkaisuissa käytettävien tilastojen laatija.

Lisäksi tilastojen säännöllisiä käyttäjiä ovat kansalliset viranomaiset, kansainväliset järjestöt, akateemiset tutkijat ja kansalaisyhteiskunnan ryhmät, jotka käsittelevät monenlaisia kysymyksiä,

---

15 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1148, rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta osaksi yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa (EUVL L 251, 15.7.2021, s. 48).

16 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/947 naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa perustamisesta EUVL L 209, 14.6.2021, s. 1).

17 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_fi

18 https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en

19 https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/kcmd-knowledge-centre-migration-demography_en

20 https://knowledge4policy.ec.europa.eu/atlas-demography_en

21 https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/atlas-migration

22 https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn_en

23 https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-publications/emn-annual-reports_en

kuten maahanmuuttajien kotouttamista, kansallisten turvapaikka- ja maahanmuuttomenettelyjen kehittämistä ja seurantaa sekä väestöä ja työvoimaa koskevia ennusteita.

3.2. Tarkkuus

Jäsenvaltiot pitävät jatkuvasti yllä tilastojen tarkkuuden korkeaa tasoa tai parantavat sitä. Kansainvälistä muuttoliikettä koskevien tietojen osalta on kuitenkin edelleen tiettyjä tarkkuutta koskevia ongelmia. Ne liittyvät sekä alipeittoon (henkilöt eivät rekisteröi asumistaan) että ylipeittoon (henkilöt eivät poista itseään rekisteristä, koska usein siihen ei ole velvollisuutta tai kannustinta). Tarkkuuden parantamiseksi tällä alalla jotkin jäsenvaltiot vaihtavat tietoja keskenään ja käyttävät arviointitekniikoita ja muita hallinnollisia tietolähteitä. Liikkumisvapaus EU:ssa ja henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset rajoittavat tilastojen laadun parantamista edelleen erityisesti EU:n sisällä tapahtuvan liikkumisen osalta.

3.3. Ajantasaisuus ja oikea-aikaisuus

Tiedot on tietotyypin mukaan toimitettava Eurostatille 2–12 kuukauden kuluttua viitepäivästä tai viitejakson päättymisestä. Kansallisella tasolla sovellettavilla automatisoiduilla tiedonhakumenettelyillä ja Eurostatin suorittamalla säännöllisellä seurannalla pyritään varmistamaan, että tiedot toimitetaan oikea-aikaisesti. Tietojen toimittamisen määräaikoja on yleisesti noudatettu, ja tilanne on pysynyt enimmäkseen vakaana tai parantunut hieman vuodesta 2021. Muut kertaluonteiset ongelmat ovat edelleen harvinaisia. Tällaisia ovat esimerkiksi yksittäiset häiriöt, jotka johtuvat henkilöstön saatavuusongelmista tai tietotekniikkajärjestelmän toimintahäiriöistä. Covid-19-pandemia ei vaikuttanut julkaisuaikataulun toteuttamiseen.

3.4. Saavutettavuus

Tilastotiedot ja metatiedot ovat vapaasti saatavilla Eurostatin verkkosivuston osiosta *Migration and asylum*[24]. Lisäksi nämä tilastot sisältyvät säännöllisesti päivitettyihin *Statistics Explained* -artikkeleihin[25] ja koostejulkaisuihin, kuten *Key figures on Europe*[26].

Asetuksen mukaisesti tuotetut tilastot kuuluvat edelleen eniten käytettyihin Euroopan tilastoihin. Vuodesta 2021 lähtien muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevia tilastoja käsittelevät temaattiset osiot[27] ovat olleet suosituimpia Eurostatin verkkosivustolla, mikä osoittaa käyttäjien olevan niistä kiinnostuneita. Muuttoliikettä ja maahanmuuttajaväestöä koskevia tilastoja käsittelevä *Statistics Explained* -artikkeli[28] on yksi suosituimmista artikkeleista. Eurostat on tuottanut säännöllisesti turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevia julkaisuja, muun muassa vuosittaisia turvapaikkatilastoja käsittelevän suositun artikkelin, joka on saanut paljon

[24] https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum (saatavilla englanniksi, ranskaksi ja saksaksi).

[25] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_asylum (saatavilla van englanniksi).

[26] https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/ks-ei-23-001 (saatavilla englanniksi, ranskaksi ja saksaksi).

[27] https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum

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

huomiota[29]. Nämä tilastot ovat hyvin näkyvästi esillä myös Eurostatin sosiaalisen median kanavissa. Vuonna 2023 julkaistiin kansainvälistä muuttoliikettä sekä turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevia uusia indikaattoreita. Uusi muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskeva interaktiivinen julkaisu *Migration and asylum in Europe*[30] sekä uusi muuttajien kotouttamista ja osallisuutta koskeva tulostaulu *Migrant integration and inclusion dashboard*[31] julkaistiin vuonna 2024.

3.5. Johdonmukaisuus ja vertailukelpoisuus

Menetelmä- ja koontiohjeet ovat olleet jo kauan käytössä, ja niitä on parannettu säännöllisesti kaikkien asetuksen mukaisten tilastojen osalta. Ne auttavat jäsenvaltioita varmistamaan vertailukelpoisuuden EU:n lainsäädännön ja kansainvälisten suositusten mukaisesti.

Kansainvälisten muuttoliiketilastojen johdonmukaisuus suhteessa asetuksen (EU) N:o 1260/2013[32] piiriin kuuluviin tilastoihin on edelleen erittäin hyvä. Vertailukelpoisuuden varmistamiseksi Eurostat tarkistaa, ovatko vastaanotetut tiedot sisäisesti ja ajallisesti johdonmukaisia ja ovatko ne vertailukelpoisia alueiden ja maiden välillä. Maiden välisen vertailukelpoisuuden osalta asetuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset määritelmät muuttovirtoja koskeville tiedoille. Vaikeimmin ratkaistavat ongelmat ovat liittyneet muun muassa muuttovirtoja ja kansalaisuuden saamista koskevien tilastojen erityismääritelmien soveltamiseen. Vuoden 2021 kertomuksen jälkeen kansainvälistä muuttoliikettä ja kansalaisuuden saamista koskevia tilastoja varten toimitetut tiedot ovat yleensä olleet erittäin yhdenmukaisia asetuksen kanssa.

Turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevissa tilastoissa asetuksen määritelmiä noudatetaan yleisesti ottaen hyvin. Muutamissa jäsenvaltioissa on edelleen joitakin erityisongelmia, mutta enimmäkseen jaottelun alaluokkien tasolla.

Yleisen väestöpohjan määritelmän osalta asetuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus määritellä maahanmuuttajaväestö siten, että he ovat joko vakinaisia asukkaita tai, jos vakinaista asuinpaikkaa koskevia olosuhteita ei voida määrittää, laillisia tai rekisteröityjä asukkaita. Asetuksessa (EU) N:o 1260/2013 edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että kyseisen asetuksen 3 artiklan mukaiset väestöä koskevat tiedot ovat johdonmukaisia asetuksen (EY) N:o 862/2007 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa edellytettyjen väestöä koskevien tietojen kanssa, koska tilasto- ja väestötieteilijät käyttävät näitä väestötietoja järjestelmällisesti yhdessä. Tämä varmistaa täysin johdonmukaiset väestötiedot kansallisella tasolla, mutta heikentää maiden välistä vertailukelpoisuutta. Lisäksi kansainväliset muuttovirrat perustuvat yhdenmukaistettuun asuinpaikan käsitteeseen, jossa asumisen kesto on vähintään 12 kuukautta. Tämän seurauksena muuttovirrat eivät aina ole johdonmukaisia edellä mainittujen väestökantojen muutosten kanssa. Nämä seikat on ratkaisevan tärkeitä, kun EU:n tasolla käsitellään kattavammin koko

[29] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=599145

[30] Migration and asylum in Europe – 2023 edition – Eurostat (europa.eu)

[31] Migrant integration and inclusion dashboard (europa.eu)

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

väestötilastojen laajempaa yhdenmukaistamista, joka kattaa väestönlaskennan, väestökehityksen ja kansainvälisen muuttoliikkeen (ks. jakso 4).

Silloin, kun vertailu kansainvälisellä tasolla on mahdollista, voidaan todeta, että kansallisten ja kansainvälisten organisaatioiden keräämät ja muualla julkaisemat tiedot ovat yleensä hyvin yhdenmukaisia. Eurostat tekee tiivistä yhteistyötä EU:n turvapaikkaviraston ja Frontexin kanssa varmistaakseen menetelmien ja tilastojen johdonmukaisuuden näiden virastojen soveltamien menetelmien ja keräämien tietojen kanssa.

Eurostat tekee myös kansainvälistä yhteistyötä tilastojen yhtenäisyyden edistämiseksi. Se osallistuu pakolaisia ja maan sisäisiä pakolaisia koskevia tilastoja käsittelevään Yhdistyneiden kansakuntien asiantuntijaryhmään[33] ja on sen ohjauskomitean jäsen. Eurostat osallistuu ryhmän työhön paitsi menetelmiä koskevin ja kirjallisin panoksin myös hallinnollisesti ja taloudellisesti. YK hyväksyi ryhmän työn perusteella vuonna 2023 kansainväliset suositukset kansalaisuudettomuutta koskevista tilastoista[34]. Tässä suosituksessa sekä pakolaisia ja maan sisäisiä pakolaisia koskevissa aikaisemmissa suosituksissa vahvistetaan maailmanlaajuinen normi pakkomuuttoa koskevien tilastojen tuottamiselle. Niissä kehotetaan esimerkiksi korjaamaan puutteita ja varmistamaan asianmukaiset standardit tilastoissa, jotka koskevat kotiseudultaan siirtymään joutuneita lapsia, ilman huoltajaa olevia alaikäisiä sekä vammaisia henkilöitä.

Eurostat on vuodesta 2020 lähtien ollut neuvoa-antavan lautakunnan jäsen International Data Alliance for Children on the Move -järjestössä[35]. Se on EU:n yhteisrahoittama monialainen maailmanlaajuinen aloite, jonka tavoitteena on parantaa tietoja ja tilastoja sekä tukea muuttajia ja siirtymään joutuneita lapsia koskevaa näyttöön perustuvaa päätöksentekoa. Eurostat osallistuu järjestön työhön muun muassa vahvistamalla kansallisia tietojärjestelmiä ja valmiuksia suojella maahanmuuttajia ja siirtymään joutuneita lapsia, edistämällä ja luomalla menetelmiä kutakin lasta koskevia yksilöllisiä tietoja varten sekä parantamalla tietojen näkyvyyttä, saatavuutta, saavutettavuutta ja käytettävyyttä. Eurostat on myös ollut vuodesta 2023 lähtien YK:n Euroopan talouskomission uuden maastamuuton mittaamista käsittelevän työryhmän[36] jäsen.

4. MENEILLÄÄN OLEVA TYÖ NYKYISIIN JA MUUTTUVIIN TOIMINTATARPEISIIN VASTAAMISEKSI

4.1. Turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevien uusien tilastojen pilotointi

Asetuksen 9 a artiklassa edellytetään, että komissio (Eurostat) käynnistää pilottitutkimuksia. Jäsenvaltiot suorittavat tutkimukset vapaaehtoisesti testatakseen tiettyjen uusien tiedonkeruiden tai erittelyjen toteutettavuutta. Tutkimuksissa tarkastellaan muun muassa asianmukaisten tietolähteiden ja tuotantotekniikoiden saatavuutta, tilastojen laatua ja vertailukelpoisuutta sekä niihin liittyviä kustannuksia ja rasitteita.

---

33 https://egrisstats.org/ (saatavilla vain englanniksi).

34 International Recommendations on Statelessness Statistics IROSS (egrisstats.org) (saatavilla vain englanniksi).

35 International Data Alliance for Children on the Move (IDAC) (IDAC) – UNICEF DATA

36 https://unece.org/sites/default/files/2023-11/08_TF%20on%20measuring%20emigration_ToR_approved.pdf

Eurostat perusti vuonna 2021 pilottitutkimuksia käsittelevän työryhmän. Vuoteen 2023 mennessä työryhmä oli keskustellut Eurostatin pilottitiedonkeruita varten ehdottamista suuntaviivoista ja malleista ja hyväksynyt ne.

Kahden lokakuuhun 2023 mennessä toteutetun tiedonkeruun jälkeen osallistumaan kutsutuista kaikkiaan 31 maasta (27 jäsenvaltiota ja neljä EFTA-maata) vain 2–9 maata – alasta ja tietosarjasta riippuen – oli toimittanut tietoja. Osallistuminen on näin ollen ollut tähän mennessä erittäin vähäistä, eikä se takaa edustavuutta EU:n tasolla, kuten 9 a artiklassa edellytetään kaikkien sääntelytoimien osalta.

Tämän seurauksena Eurostat ehdotti eräänlaista priorisointia, jolla pyritään lisäämään osallistumista keskittymällä toteutettavuuden ja poliittisen merkityksen suhteen kaikkein lupaavimpiin tietosarjoihin. Tämän lähestymistavan mukautuksen jälkeen Eurostat käynnisti huhtikuussa 2024 uuden pilottitiedonkeruiden kierroksen, jossa tietojen toimittamisen määräaika on 31. elokuuta 2024. Jos pilottitutkimuksesta saadaan edustava, arvioidaan mahdollisten säännöllisten tiedonkeruiden toteutettavuutta.

4.2. Nykyisen tilastokehyksen arviointi, kansainvälinen muuttoliike mukaan luettuna

Komissio toteutti vuonna 2021 kattavan arvioinnin Euroopan väestö- ja asuntotilastojen nykyisestä kehyksestä.[37] Arviointi kattoi asetuksen 3 artiklan mukaiset kansainvälistä muuttoliikettä koskevat tilastot ja kaikki asetusten (EY) N:o 763/2008[38] ja (EU) N:o 1260/2013 mukaiset tilastot. Arviointi oli paljon laajempi kuin 3 jaksossa kuvattu säännöllinen seuranta, koska siinä kerättiin kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien näkemykset järjestelmällisellä sidosryhmien kuulemisella[39]. Tavoitteena oli arvioida, oliko nykyisen kehyksen alkuperäiset tavoitteet saavutettu, ja tunnistaa merkittäviä puutteita.

Arvioinnissa havaittiin, että nykyisen kehyksen ansiosta oli saatu aikaan merkittäviä yleisiä parannuksia verrattuna tilastoyhteisön alkuperäisiin ongelmiin ja tarpeisiin ennen kehyksen voimaantuloa. Nykyinen kehys on erityisesti lisännyt merkittävästi EU:n tason lisäarvoa parantamalla – pakollisiksi muuttuneiden tietosarjojen osalta – useita EU:n tason tilastojen laatu-ulottuvuuksia, kuten täydellisyyttä, johdonmukaisuutta ja ajantasaisuutta. Lisäksi nykyisellä lainsäädännöllä on vastattu kaikkiin EU:n tason päätöksentekoa ja toimielimiä koskeviin asiaan liittyviin tarpeisiin, jotka olivat tiedossa sitä laadittaessa (2005–2013). Tämä on parantanut tilastojen tuotannon vaikuttavuutta, tehokkuutta ja johdonmukaisuutta verrattuna aiempaan tilanteeseen, joka perustui yksinomaan vapaaehtoiseen tiedonkeruuseen. Sidosryhmien kuulemisessa vahvistettiin nämä parannukset. Arvioinnissa havaittiin kuitenkin myös neljä nykyisen kehyksen merkittävää puutetta.

---

37 SWD(2023) 13.

38 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 763/2008 väestö- ja asuntolaskennoista (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 14).

39 SWD(2023) 15.

Puute 1: Johdonmukaisuus, vertailukelpoisuus, täydellisyys

Vaikka asetuksessa vahvistetaan keskeisten tilastollisten käsitteiden yhteiset määritelmät, väestön määritelmässä on edelleen joustavuutta. Jäsenvaltiot soveltavat tällä hetkellä kolmea asetuksessa sallittua eri käsitettä (vakinainen asuinpaikka, rekisteröity asuinpaikka ja laillinen asuinpaikka) ja käyttävät toisinaan eri käsitteitä eri tietosarjoihin (ks. 3.5 jakso). Tämä keskeinen ongelma on aiheuttanut sen, että eri jäsenvaltioiden tietojen vertailukelpoisuus ja johdonmukaisuus ovat puutteellisia, mikä on vähentänyt EU:n tason lisäarvoa. Lisäksi edelleen vapaaehtoiset tilastot ovat usein puutteellisia EU:n tasolla, koska muutamien jäsenvaltioiden tiedot puuttuvat. Tämä heikentää merkittävästi yleistä kustannustehokkuutta, koska suurin osa jäsenvaltioista käyttää resursseja näiden tilastojen tuottamiseen, mutta niillä ei saavuteta koko EU:n kattavaa kokonaiskuvaa.

Puute 2: Ajantasaisuus ja toimitustiheys

Asetuksen 3 artiklan 2 kohta kattaa vain kansainvälistä muuttoliikettä koskevat vuosittaiset tilastot, ja tiedot on toimitettava 12 kuukauden kuluttua viitejakson päättymisestä. Vaikka ajantasaisuus on asetuksen soveltamisaikana yleisesti parantunut verrattuna aiempiin täysin vapaaehtoisiin tiedonkeruisiin pääasiassa siitä syystä, että joidenkin harvojen jäsenvaltioiden kohtuuttomat viivästykset on ratkaistu, se ei edelleenkään vastaa käyttäjien odotuksia. Asetuksen nojalla toimitetut tiedot ovat vähemmän ajantasaisia kuin useimpien jäsenvaltioiden vastaavat kansalliset julkaisut. Tilastojen lakisääteisiä määräaikoja ja jaksotuksia ei voida parantaa asetuksen nojalla esimerkiksi siten, että ne kattaisivat kansainvälistä muuttoliikettä koskevat osavuositilastot. Määräaikojen tai jaksotuksen parantamiseksi tarvittaisiin näin ollen uusi tavallinen lainsäätämismenettely, jollaista käytettiin vuoden 2020 muutoksessa, jolla otettiin käyttöön asetuksen 7 artiklan mukaiset neljännesvuosittaiset paluuta koskevat tilastot.

Puute 3: Tiedot yhteiskunnallisesti merkityksellisistä aiheista ja ryhmistä

Asetuksessa keskitytään sen laadinta-ajankohdan poliittisia painopisteitä koskeviin tietotarpeisiin. Painopisteet ovat ajan mittaan muuttuneet, eivätkä saatavilla olevat kansainvälistä muuttoliikettä koskevat tilastot kata enää riittävästi toimintapolitiikan kannalta merkityksellisiä ominaisuuksia ja aiheita. Sidosryhmien kuulemisessa vahvistetut puutteet liittyvät maahanmuuttajia koskeviin tietoihin. Myös maantieteellinen tarkkuus, muun muassa alueellisen tason muuttovirtojen osalta, on puutteellinen.

Puute 4: Oikeudellisen kehyksen joustamattomuus

Edellä mainittuja heikkouksia pahentaa se, että voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole joustovaraa, jonka avulla voitaisiin mukautua uusiin ja kehittyviin tilastotarpeisiin. Myös uudet tietolähteet jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla (erityisesti hallinnolliset tiedot, mukaan lukien yhteentoimivuusjärjestelmät ja yksityisomistuksessa oleva data) tarjoavat mahdollisuuksia parantaa kustannustehokkuutta ja ajantasaisuutta, mutta nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista tämän kehityksen hyödyntämistä. Sen vuoksi oikeudellinen kehys ei hyväksymisensä jälkeen ole kyennyt sopeutumaan toimintapolitiikan kannalta merkittäviin muutoksiin, ja tästä syystä se on menettänyt nopeasti merkitystään.

4.3. Kansainvälistä muuttoliikettä koskevien tilastojen nykyaikaistaminen osana Euroopan väestötilastojen uudistamista

Arvioinnissa tunnistettiin useita 4.2 jaksossa esitettyjä merkittäviä puutteita edistäviä lainsäädännöllisiä tekijöitä ja viitattiin hallinnollisiin päällekkäisyyksiin sääntöjen

noudattamisessa, täytäntöönpanossa ja seurannassa, koska voimassa oleva lainsäädäntö on hajautettu kolmeen säädökseen. Tämän vuoksi komissio ehdotti myöhemmän vaikutustenarvioinnin[40] perusteella uutta Euroopan väestö- ja asuntotilastoja koskevaa puiteasetusta, jolla puututaan edellä mainittujen puutteiden taustalla oleviin lainsäädännöllisiin tekijöihin ja pyritään konsolidoimaan erilliset säädökset yhdeksi asetukseksi[41].

Ehdotus sisältää kunnianhimoisia elementtejä, joilla pyritään vahvistamaan kaikkien henkilöihin ja kotitalouksiin perustuvien EU:n sosiaalitilastojen, myös asetuksen (EU) 2019/1700[42] mukaisten tilastojen, välisiä yhteyksiä ja yleistä johdonmukaisuutta. Sillä tuetaan vakiintuneisiin tilastollisiin estimointikäsitteisiin perustuvan yhdenmukaistetun väestön määritelmän käyttöönottoa ja mahdollistetaan käytettävissä olevien tietolähteiden saatavuus, mikä parantaa sosiaalitilastojen tuotantoprosesseja ja yleistä laatua. Ehdotuksella myös yhdenmukaistetaan väestöä ja kansainvälistä muuttoliikettä koskevia tilastoja enemmän asetuksen 4–7 artiklan mukaisten turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevien tilastojen kanssa.[43] Tämän kertomuksen laatimisajankohtana ehdotusta koskeva tavallinen lainsäätämismenettely oli käynnissä.[44]

5. PÄÄTELMÄT JA SEURAAVAT VAIHEET

Euroopan tilastojärjestelmän[45] jatkuvien yhteisten ponnistelujen ansiosta asetus on pantu hyvin täytäntöön. Tämän seurauksena EU:n toimielinten ja poliittisten päättäjien kaikilla tasoilla tarvitsemia muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevia laadukkaita Euroopan tilastoja julkaistaan säännöllisesti. Lainsäädännön noudattamista ja tilastojen laatua seurataan säännöllisesti, ja vuonna 2021 julkaistun edellisen kertomuksen tavoin voidaan todeta, ettei lainsäädännön noudattamiseen liity merkittäviä ongelmia.

Nykyisen väestötilastoja koskevan kehyksen arvioinnissa havaittiin kuitenkin neljä merkittävää puutetta: väestöpohjaa koskevan määritelmän yhdenmukaistamisen puute; tilastojen riittämätön ajantasaisuus ja toimitustiheys; merkityksellisiä ryhmiä ja aiheita koskevien tietojen puute; sekä puutteellinen joustavuus muuttuviin tarpeisiin tai uusiin tietolähteisiin mukautumiseksi. Sen

---

40 SWD(2023) 11.

41 COM(2023) 31.

42 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1700 yhteisten puitteiden vahvistamisesta otannalla kerättyihin yksilötason tietoihin perustuville henkilöitä ja kotitalouksia koskeville Euroopan tilastoille (EUVL L 261 I, 14.10.2019, s. 1).

43 Johdonmukaisuuden varmistamiseksi ehdotuksella pyritään sisällyttämään uuteen kehykseen kaikki vakinaisesti asuvaan väestöön liittyvät tilastoaiheet (mukaan lukien maahanmuuttajaväestöt, kansainväliset muuttovirrat ja kansalaisuuden saaminen, jotka tällä hetkellä kuuluvat asetuksen 3 artiklan soveltamisalaan). Sitä vastoin turvapaikka-asioita ja maahanmuuttolainsäädäntöön liittyviä hallinnollisia ja oikeudellisia menettelyjä koskevat tilastot jäisivät asetuksen soveltamisalaan.

44 Menettely 2023/0008/COD.

45 https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system

vuoksi komissio on tehnyt ehdotuksen uudeksi Euroopan väestötilastoja koskevaksi puiteasetukseksi, jolla vahvistettaisiin oikeudellista kehystä ja korjattaisiin nämä puutteet.

Parhaillaan toteutetaan seuraavia toimia:

1. Saatetaan päätökseen vuoden 2020 tarkistuksen täytäntöönpano päättämällä poikkeuksien voimassaolokausi, saattamalla päätökseen asetuksen 9 a artiklassa edellytetyt pilottitutkimukset ja arvioimalla tuloksia yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa mahdollisia uusia 4–7 artiklan mukaisia pakollisia tilastoja silmällä pitäen.

2. Jatketaan tavallista lainsäätämismenettelyä (alaviite44) Euroopan väestötilastoja koskevasta uudesta yhdennetystä oikeudellisesta kehyksestä, johon sisällytettäisiin 3 artiklan mukaiset muuttovirtoja, maahanmuuttajaväestöjä ja kansalaisuuden saamista koskevat tilastot ja jolla laajennettaisiin näitä tilastoja.