KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.7.2024 r.
COM(2024) 327 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

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

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 ([1]) („rozporządzenie”) ustanawia wspólne zasady tworzenia statystyk europejskich dotyczących migracji i ochrony międzynarodowej w UE. Obejmują one, zgodnie z art. 3, **statystyki dotyczące migracji międzynarodowej**, w tym przepływów migracyjnych, populacji migrantów oraz nabycia obywatelstwa. Obejmują one również, zgodnie z art. 4–7, **statystyki dotyczące azylu i migracji selektywnej**, w tym statystyki dotyczące:

- wniosków o udzielenie azylu, w tym wniosków składanych przez małoletnich bez opieki, decyzji wydanych w pierwszej instancji i decyzji odwoławczych, na podstawie których przyznaje się lub cofa różne formy ochrony międzynarodowej, oraz osób przesiedlonych do UE;

- stosowania przez państwa członkowskie rozporządzenia Dublin III ([2]);

- obywateli spoza UE, którym odmówiono wjazdu do państwa członkowskiego na granicy zewnętrznej lub co do których stwierdzono, że przebywają nielegalnie na mocy krajowego prawa;

- zezwoleń na pobyt wydawanych obywatelom spoza UE, okresu ważności zezwolenia oraz przyczyny wydania zezwolenia; oraz

- obywateli spoza UE, którym nakazano opuszczenie terytorium państwa członkowskiego lub którzy zostali zarejestrowani jako wyjeżdżający po wydaniu nakazu.

Niniejszy dokument jest piątym sprawozdaniem dotyczącym wykonania rozporządzenia, sporządzonym zgodnie z wymogami art. 12 rozporządzenia, i kolejnym po sprawozdaniach z lat 2012 ([3]), 2015 ([4]), 2018 ([5]) i 2021 ([6]). Przedstawiono w nim informacje na temat postępów poczynionych w zakresie wykonania rozporządzenia od 2021 r. oraz przedstawiono kolejne kroki mające na celu dalszą poprawę jakości tych statystyk.

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

([2]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31).

([3]) COM(2012) 528.

([4]) COM(2015) 374.

([5]) COM(2018) 594.

([6]) COM(2021) 489.

2. KLUCZOWE ZMIANY OD 2021 R.

Po serii usprawnień dokonanych przed sprawozdaniem z 2018 r. ogólna dostępność i jakość danych ustabilizowały się na wysokim poziomie, co udokumentowano w sprawozdaniu z 2021 r. Kilka usprawnień technicznych wprowadzanych od 2021 r. przyczyniło się do utrzymania wysokiej adekwatności wyników statystycznych oraz do zwiększenia skuteczności przetwarzania danych oraz kontroli ich poprawności. W czasie pandemii COVID-19 państwa członkowskie i Eurostat zapewniły, by dane i publikacje były przekazywane zgodne z ich kalendarzem publikacji.

4 marca 2022 r. Rada wprowadziła ochronę tymczasową dla osób uciekających z Ukrainy z powodu rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie ([7]). Chociaż w przepisach rozporządzenia przewidziano zbieranie kwartalnych danych dotyczących przyznawania ochrony tymczasowej, priorytetem stała się konieczność prowadzenia dodatkowych, częstszych i bardziej aktualnych statystyk w tej dziedzinie. Poskutkowało to dobrowolnym zbieraniem comiesięcznych statystyk dotyczących przyznawania ochrony tymczasowej oraz liczby osób korzystających ze statusu ochrony tymczasowej ze wszystkich państw UE i EFTA.

Ze względu na szybko zmieniający się charakter zjawisk społecznych i demograficznych, w tym migracji, pojawiły się jednak nowe potrzeby w zakresie zbierania bardziej aktualnych i bardziej szczegółowych regularnych statystyk europejskich.

W 2020 r. rozporządzenie zmieniono ([8]), aby zaktualizować statystyki dotyczące azylu i migracji selektywnej na podstawie art. 4–7 z uwzględnieniem nowych zmiennych, bardziej szczegółowych podziałów i częstszego zbierania danych za okresy odniesienia począwszy od 2021 r. Eurostat regularnie monitoruje postępy w zakresie niezbędnych dostosowań w krajowych systemach tworzenia statystyk w państwach członkowskich, których to dotyczy. Zgodnie z art. 11a rozporządzenia Komisja przyznała czasowe odstępstwa ([9]) 16 państwom członkowskim, obowiązujące do 31 grudnia 2023 r. Do końca 2023 r. 11 państw rozpoczęło przekazywanie danych zgodnie z wnioskami przed wygaśnięciem przyznanych im odstępstw. Po zakończeniu okresu obowiązywania odstępstw zidentyfikowano problemy związane z nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących terminów, w odniesieniu do których to problemów podjęto dwustronne działania następcze. Zgodnie z wymogami art. 9b rozporządzenia Komisja zapewnia wkłady finansowe z ogólnego budżetu Unii w celu wsparcia niezbędnych działań rozwojowych lub wykonawczych w państwach członkowskich. Odpowiednimi instrumentami są

([7]) Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem ochrony tymczasowej (Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1).

([8]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/851 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 862/2007 (Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 1).

([9]) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/431 przyznająca niektórym państwom członkowskim odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 862/2007 (Dz.U. L 86 z 12.3.2021, s. 5).

dotacje udzielane przez Eurostat oraz wsparcie w ramach nowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji ([10]).

Ponadto Komisja (Eurostat) przeprowadziła badania pilotażowe, zgodnie z wymogami art. 9a rozporządzenia, w celu przetestowania wykonalności zbierania nowych danych lub ich dezagregowania. Obecnie Komisja przeprowadza ocenę wyników w ścisłej współpracy ze specjalną grupą zadaniową ds. badań pilotażowych obejmujących nowe statystyki dotyczące azylu i migracji selektywnej. W zależności od tych wyników Komisja może rozważyć przygotowanie aktów wykonawczych wprowadzających obowiązek prawny przekazywania takich statystyk Komisji (Eurostatowi). Pierwsze sprawozdanie z postępów w zakresie badań pilotażowych opublikowano w 2022 r. ([11]).

Ponadto w 2021 r. Komisja uruchomiła inicjatywę mającą na celu przegląd ram prawnych odnoszących się do statystyk dotyczących ludności i mieszkań. W tym kontekście w wyniku oceny obecnych ram prawnych – w tym statystyk dotyczących migracji międzynarodowej na podstawie art. 3 rozporządzenia – wskazano na istnienie kilku istotnych luk. W związku z tym Komisja zaproponowała nowe zintegrowane ramy prawne, w odniesieniu do których obecnie trwa procedura ustawodawcza (zob. pkt 4).

3. JAKOŚĆ OPRACOWYWANYCH STATYSTYK

Eurostat nadal ściśle współpracuje ze wszystkimi właściwymi organami krajowymi nad wdrożeniem rozporządzenia. Krajowe urzędy statystyczne są głównymi dostawcami statystyk dotyczących przepływów migracyjnych, nabycia obywatelstwa i liczby ludności. Statystyki dotyczące azylu i migracji selektywnej są zazwyczaj bezpośrednio przekazywane przez ministerstwa spraw wewnętrznych, służby imigracyjne lub organy policji.

Aby ocenić jakość przychodzących danych, Eurostat zbiera od państw członkowskich obszerne metadane i informacje na temat jakości. Opracowane w ten sposób krajowe raporty dotyczące metadanych służą do kontroli jakości, ocen i dalszych udoskonaleń ([12]). Pomagają użytkownikom w prawidłowej interpretacji i wykorzystywaniu statystyk. W kolejnych rozdziałach omówiono różne aspekty jakości.

3.1. Adekwatność

Statystyki dotyczące migracji i ochrony międzynarodowej są wykorzystywane na potrzeby polityki UE w zakresie migracji, spraw wewnętrznych, zatrudnienia, spraw społecznych, wymiaru sprawiedliwości, stosunków zewnętrznych i praw człowieka. Komisja opiera się na danych, aby regularnie sporządzać sprawozdania, wnioski dotyczące polityki i sprawozdania z wykonania wymagane w prawodawstwie UE oraz aby przeprowadzać analizy polityki.

([10]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (Dz.U. L 251 z 15.7.2021, s. 1).

([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 (tylko w języku angielskim).

We wrześniu 2020 r. Komisja zaproponowała pakt o migracji i azylu ([13]). Pakiet przyjęty w 2024 r. obejmuje rozporządzenie (UE) 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją ([14]), które zobowiązuje Komisję do opublikowania *europejskiego rocznego sprawozdania dotyczącego azylu i migracji*, w którym ocenia się sytuację w zakresie azylu, przyjmowania i migracji w ciągu poprzednich 12 miesięcy. Sprawozdanie to musi opierać się na odpowiednich danych i informacjach dostarczonych przez państwa członkowskie oraz różne organy i agencje europejskie, w tym na statystykach na podstawie rozporządzenia.

Statystyki na podstawie rozporządzenia są również wykorzystywane do przydzielania środków budżetowych dla państw członkowskich w przypadku niektórych funduszy UE w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Na podstawie najnowszych rocznych statystyk, o których mowa w rozporządzeniu, przydzielane są krajowe środki finansowe w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej ([15]). Statystyki te dostarczają również dowodów potrzebnych do określenia strategicznych priorytetów w zewnętrznym wymiarze polityki migracyjnej UE, w tym do podejmowania decyzji o przydziale środków finansowych ([16]).

Statystyki dotyczące migracji i ochrony międzynarodowej są również wykorzystywane przez agencje UE zajmujące się kwestiami dotyczącymi migracji, takie jak Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) i Agencja UE ds. Azylu, z którymi Eurostat ściśle współpracuje w zakresie zabierania danych i metodologii statystycznej.

Przykładami istotnych publikacji są: *sprawozdanie na temat skutków zmian demograficznych* ([17]) z 2023 r., *sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa* z 2024 r. ([18]), a także publikacje Centrum Wiedzy Komisji na temat Migracji i Demografii ([19]), takie jak *Atlas demograficzny* ([20]) i *Atlas migracji* ([21]), oraz publikacje Europejskiej Sieci Migracyjnej ([22]), takie jak *roczne*

([13]) Pakt o migracji i azylu – Komisja Europejska (europa.eu).

([14]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją (Dz.U. L 2024/1351, 22.5.2024).

([15]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1148 ustanawiające, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 251 z 15.7.2021, s. 48).

([16]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (Dz.U. L 209 z 14.6.2021, s. 1).

([17]) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_pl.

([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.

sprawozdanie na temat migracji i azylu z 2022 r. ([23]). Eurostat jest wiodącym źródłem danych statystycznych na potrzeby takich publikacji.

Ponadto regularnymi użytkownikami statystyk są: administracje krajowe, organizacje międzynarodowe, badacze akademiccy i grupy społeczeństwa obywatelskiego prowadzące prace w zakresie wielu tematów. Obejmują one: integrację imigrantów, rozwój i monitorowanie krajowych procedur azylowych i imigracyjnych oraz prognozy dotyczące liczby ludności i siły roboczej.

3.2. Dokładność

Państwa członkowskie utrzymują na stale wysokim poziomie lub poprawiają dokładność danych statystycznych. W przypadku danych dotyczących migracji międzynarodowej nadal występują szczególne problemy dotyczące dokładności. Związane są one zarówno z niepełnym pokryciem (tj. gdy ludzie nie rejestrują się w swoim miejscu zamieszkania) i nadmiernym pokryciem (tj. gdy ludzie nie wyrejestrowują się, ponieważ często nie mają takiego obowiązku ani motywacji). W celu dalszej poprawy dokładności w tej dziedzinie państwa członkowskie wymieniają dane oraz wykorzystują techniki szacowania i dodatkowe źródła danych administracyjnych. Swoboda przemieszczania się w obrębie UE oraz kwestie związane z ochroną danych osobowych utrudniają dalszą poprawę jakości danych statystycznych, w szczególności dotyczących przepływów wewnątrzunijnych.

3.3. Aktualność i terminowość

W zależności od rodzaju danych termin na dostarczenie danych do Eurostat wynosi od 2 do 12 miesięcy od daty referencyjnej lub od końca okresu referencyjnego. Zautomatyzowane procedury ekstrakcji na szczeblu krajowym i regularne monitorowanie przez Eurostat mają na celu zapewnienie terminowego dostarczania danych. Ogólnie rzecz biorąc przestrzegano terminów przekazywania danych, a od 2021 r. tendencje w większości przypadków utrzymują się na stałym poziomie lub nieznacznie się poprawiają. Inne niepowtarzające się problemy pozostają rzadkie, są to na przykład pojedyncze zakłócenia spowodowane niedostępnością personelu lub awariami systemu komputerowego. Pandemia COVID-19 nie miała wpływu na wykonanie kalendarza publikacji.

3.4. Dostępność

Dane statystyczne i metadane są ogólnie dostępne na stronie internetowej Eurostatu pod hasłem *Migration and asylum* ([24]). Ponadto statystyki te znajdują się w regularnie aktualizowanych

---

([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.

([24]) https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum (w języku angielskim, francuskim i niemieckim).

artykułach na stronie *Statistics Explained* ([25]) oraz w publikacjach o charakterze poradników, takich jak *Key figures on Europe* (Najważniejsze dane liczbowe dotyczące Europy) ([26]).

Statystyki tworzone na podstawie rozporządzenia należą do najczęściej sprawdzanych statystyk europejskich. Od 2021 r. sekcje tematyczne dotyczące statystyk w dziedzinie migracji i azylu ([27]) cieszą się największą popularnością na stronie internetowej Eurostatu, co świadczy o dużym zainteresowaniu użytkowników. Jeden z najczęściej odwiedzanych artykułów na stronie *Statistics Explained* ([28]) poświęcony jest statystykom dotyczącym migracji i populacji migrantów. Eurostat regularnie przygotowuje publikacje na temat azylu i migracji selektywnej, w tym popularny artykuł na temat rocznych statystyk dotyczących azylu, który cieszy się szczególnym zainteresowaniem ([29]). Statystyki te są również bardzo widoczne w mediach społecznościowych Eurostatu. W 2023 r. opublikowano zestaw nowych wskaźników dotyczących migracji międzynarodowej, a także azylu i migracji selektywnej. W 2024 r. wydano nową interaktywną publikację pt. *Migration and asylum in Europe* [Migracja i azyl w Europie] ([30]) oraz publikację pt. *Migrant integration and inclusion dashboard* zawierającą nowy zestaw wskaźników dotyczących integracji i włączenia społecznego migrantów ([31]).

3.5. Spójność i porównywalność

Wytyczne dotyczące metodyki i zestawiania danych obowiązują od dawna i są regularnie ulepszane w odniesieniu do statystyk, o których mowa w rozporządzeniu. Pomagają one państwom członkowskim w zapewnieniu porównywalności zgodnie z prawodawstwem UE i zaleceniami międzynarodowymi.

Statystyki dotyczące migracji międzynarodowej są nadal wysoce spójne ze statystykami objętymi rozporządzeniem (UE) nr 1260/2013 ([32]). Aby zapewnić porównywalność, Eurostat sprawdza, czy otrzymane dane są spójne wewnętrznie i spójne w czasie oraz czy są porównywalne między regionami i krajami. W odniesieniu do porównywalności między krajami w rozporządzeniu ustanowiono zharmonizowane definicje danych dotyczących przepływów migracyjnych. Problemy ze stosowaniem szczegółowych definicji w statystykach dotyczących przepływów

([25]) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_asylum (tylko w języku angielskim).

([26]) https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/ks-ei-23-001 (w języku angielskim, francuskim i niemieckim).

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

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

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

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

([31]) Zestaw wskaźników dotyczących integracji i włączenia społecznego migrantów *Migrant integration and inclusion dashboard* (europa.eu).

([32]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii (Dz.U. L 330 z 10.12.2013, s. 39).

migracyjnych i nabycia obywatelstwa są jednymi z najtrudniejszych do rozwiązania. Od czasu opublikowania sprawozdania z 2021 r. dane przekazywane na potrzeby statystyk dotyczących migracji międzynarodowej i nabycia obywatelstwa zasadniczo pozostają w wysokim stopniu zgodne z rozporządzeniem.

Statystyki dotyczące azylu i migracji selektywnej na ogół charakteryzują się dobrym poziomem zgodności z definicjami zawartymi w rozporządzeniu. Niektóre szczególne problemy utrzymują się w kilku państwach członkowskich, ale głównie na poziomie podkategorii podziału.

Jeżeli chodzi o podstawową definicję populacji ogólnej, na podstawie rozporządzenia państwa członkowskie mogą zdefiniować populację migrantów jako osoby posiadające miejsce zamieszkania lub, jeżeli dane takie nie są dostępne, miejsce formalnego zamieszkania lub miejsce zameldowania. Rozporządzenie (UE) nr 1260/2013 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia spójności danych dotyczących populacji, o których mowa w art. 3 tego rozporządzenia, z danymi demograficznymi dotyczącymi migrantów wymaganymi na podstawie art. 3 ust. 1 lit. c) rozporządzenia, ponieważ statystycy i demografowie systematycznie wykorzystują te dane demograficzne łącznie. Zapewnia to pełną spójność zbioru danych demograficznych na poziomie krajowym kosztem ograniczonej porównywalności między krajami. Ponadto w odniesieniu do międzynarodowych przepływów migracyjnych przyjmuje się zharmonizowaną koncepcję pobytu trwającego co najmniej 12 miesięcy. W rezultacie przepływy te nie zawsze są spójne ze zmianami wyżej wymienionych danych demograficznych. Kwestie te mają kluczowe znaczenie w przypadku bardziej kompleksowej harmonizacji definicji i pojęć w całej statystyce ludnościowej na szczeblu UE, obejmującej spis powszechny, demografię i migrację międzynarodową (zob. rozdział 4).

Tam, gdzie można dokonać porównań na szczeblu międzynarodowym, występuje ogólnie wysoki stopień spójności z danymi zebranymi i opublikowanymi w innych miejscach przez organizacje krajowe i międzynarodowe. Eurostat ściśle współpracuje z Agencją UE ds. Azylu i Fronteksem w celu zapewnienia spójności metodyk i statystyk ze stosowanymi metodykami i danymi zbieranymi przez te agencje.

Eurostat współpracuje również na szczeblu międzynarodowym w celu promowania spójności statystycznej. Uczestniczy w pracach grupy ekspertów ONZ ds. statystyk dotyczących uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych ([33]) oraz jest członkiem jej Komitetu Sterującego. Eurostat uczestniczy w pracach grupy poprzez wnoszenie metodologicznego i pisemnego wkładu w poszczególne wyniki prac, a także pod względem administracyjnym i finansowym. Prace grupy doprowadziły do zatwierdzenia przez ONZ w 2023 r. *międzynarodowych zaleceń w sprawie statystyk dotyczących bezpaństwowości* ([34]). W zaleceniu tym, jak również we wcześniejszych zaleceniach w sprawie statystyk dotyczących uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, ustanowiono globalny standard tworzenia statystyk dotyczących przymusowych wysiedleń. Wezwano w nich na przykład do zlikwidowania luk i zapewnienia odpowiednich standardów w statystykach dotyczących przymusowo wysiedlonych dzieci, małoletnich bez opieki i ludzi z niepełnosprawnością.

([33]) https://egrisstats.org/ (tylko w języku angielskim).

([34]) Międzynarodowe zalecenia w sprawie statystyk dotyczących bezpaństwowości IROSS (egrisstats.org) (tylko w języku angielskim).

Od 2020 r. Eurostat jest członkiem rady doradczej International Data Alliance for Children on the Move (Międzynarodowego Sojuszu na rzecz Danych dla Dzieci w Podróży) ([35]) – międzysektorowej globalnej inicjatywy współfinansowanej przez UE, której celem jest poprawa danych i statystyk oraz wspieranie kształtowania polityki na podstawie dowodów dotyczących dzieci migrantów i dzieci wysiedlonych. Eurostat wnosi wkład w prace grupy w obszarach takich jak wzmacnianie krajowych systemów danych i zdolności w zakresie ochrony dzieci migrantów i dzieci przymusowo wysiedlonych, promowanie i ustanawianie metod przekazywania danych dotyczących dzieci oraz poprawa widoczności, dostępności i użyteczności danych. Od 2023 r. Eurostat jest również członkiem nowej grupy zadaniowej Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ ds. Pomiaru Emigracji ([36]).

4. TRWAJĄCE PRACE MAJĄCE NA CELU ZASPOKOJENIE BIEŻĄCYCH I ZMIENIAJĄCYCH SIĘ POTRZEB POLITYCZNYCH

4.1. Pilotowanie nowych statystyk dotyczących azylu i migracji selektywnej

W art. 9a rozporządzenia zobowiązano Komisję (Eurostat) do przygotowywania badań pilotażowych. Mają być one przeprowadzane na zasadzie dobrowolności przez państwa członkowskie w celu przetestowania wykonalności zbierania konkretnych nowych danych lub sposobów dezagregowania danych, w tym dostępności odpowiednich źródeł danych i technik ich tworzenia, jakości statystycznej i porównywalności oraz związanych z tym kosztów i obciążeń.

W 2021 r. Eurostat powołał grupę zadaniową ds. badań pilotażowych. Do 2023 r. grupa zadaniowa omawiała i zatwierdzała wytyczne i wzory zaproponowane przez Eurostat w odniesieniu do odpowiednich pilotażowych zbiorów danych.

Po dwóch falach zbierania danych do października 2023 r. spośród 31 zaproszonych państw (27 państw członkowskich i 4 państwa EFTA) dane przedłożyło tylko między 2 a 9 państw, w zależności od dziedziny i zbioru danych. Uczestnictwo było zatem jak dotąd bardzo niskie i nie gwarantuje reprezentatywności na szczeblu UE, która jest wymagana w art. 9a w odniesieniu do wszelkich działań regulacyjnych.

W związku z tym Eurostat zaproponował formę ustalania priorytetów, która ma na celu zwiększenie uczestnictwa poprzez skupienie się na najbardziej obiecujących zbiorach danych pod względem wykonalności i znaczenia dla polityki. Zgodnie z tym skorygowanym podejściem Eurostat rozpoczął w kwietniu 2024 r. nową rundę pilotażowego zbierania danych, której termin przekazania upływa 31 sierpnia 2024 r. Jeżeli zostanie osiągnięty poziom reprezentatywności badania pilotażowego, oceniona zostanie wykonalność ewentualnego regularnego zbierania danych.

4.2. Ocena obecnych ram statystycznych, w tym dotyczących migracji międzynarodowej

W 2021 r. Komisja przeprowadziła kompleksową ocenę obowiązujących ram europejskich statystyk dotyczących ludności i mieszkań ([37]). Zakresem oceny objęto statystyki dotyczące

([35]) International Data Alliance for Children on the Move (IDAC) – DANE UNICEF.

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

([37]) SWD(2023) 13.

migracji międzynarodowej, o których mowa w art. 3 rozporządzenia, oraz wszystkie statystyki, o których mowa w rozporządzeniach (WE) nr 763/2008 ([38]) i (UE) nr 1260/2013. Zakres oceny był znacznie szerszy niż regularne monitorowanie opisane w pkt 3, ponieważ w ramach systematycznych konsultacji z zainteresowanymi stronami zebrano opinie wszystkich odpowiednich grup zainteresowanych stron ([39]). Ocena miała wykazać, czy pierwotne cele obecnych ram zostały osiągnięte i zidentyfikować istotne luki.

W ocenie stwierdzono, że dzięki obecnym ramom nastąpiła znaczna ogólna poprawa w porównaniu z początkowymi problemami i potrzebami, z którymi borykało się środowisko statystyków przed wejściem w życie ram. W szczególności obecne ramy przyczyniły się do znacznego zwiększenia unijnej wartości dodanej dzięki poprawie – w odniesieniu do zbiorów danych, które stały się obowiązkowe – kilku statystycznych wymiarów jakości na szczeblu UE, w tym kompletności, spójności i terminowości. Ponadto dzięki obecnym przepisom udało się zaspokoić wszystkie istotne potrzeby w zakresie kształtowania polityki i instytucji na szczeblu UE, które były znane w momencie opracowywania ram (2005–2013). Poprawiło to skuteczność, wydajność i spójność tworzenia statystyk w porównaniu z poprzednią sytuacją, kiedy to opierano się wyłącznie na dobrowolnym zbieraniu danych. Konsultacje z zainteresowanymi stronami potwierdziły, że udało się wdrożyć te usprawnienia. W ocenie stwierdzono jednak również występowanie czterech istotnych luk w obecnych ramach.

Luka nr 1: Spójność, porównywalność, kompletność

Chociaż w rozporządzeniu określono wspólne definicje kluczowych pojęć statystycznych, definicja populacji pozostaje elastyczna. Państwa członkowskie używają obecnie trzech różnych pojęć (miejsce zamieszkania, miejsce zameldowania, legalny pobyt) dozwolonych w rozporządzeniu, czasami stosując różne pojęcia w odniesieniu do różnych zbiorów danych (zob. pkt 3.5). Ta kluczowa kwestia spowodowała brak porównywalności i spójności danych z różnych państw członkowskich, zmniejszając unijną wartość dodaną. Ponadto statystyki, które pozostają dobrowolne, są często niekompletne na szczeblu UE ze względu na brak danych z kilku państw członkowskich. Prowadzi to do znacznego obniżenia ogólnej efektywności kosztowej, ponieważ większość państw członkowskich wydaje środki na opracowanie tych statystyk, ale nie uzyskuje się pełnego obrazu sytuacji w UE.

Luka nr 2: Aktualność i częstotliwość

Art. 3 rozporządzenia obejmuje wyłącznie roczne statystyki dotyczące migracji międzynarodowej, przy czym zbiory danych należy przekazać 12 miesięcy po zakończeniu okresu referencyjnego. Chociaż rozporządzenie przyczyniło się ogólnie rzecz biorąc do poprawy aktualności statystyk w porównaniu z poprzednią sytuacją (kiedy to dane były zbierane w pełni dobrowolnie), głównie dzięki rozwiązaniu problemu nadmiernych opóźnień w bardzo niewielu państwach członkowskich, pozostaje ona poniżej oczekiwań użytkowników. Dane przekazywane na podstawie rozporządzenia są mniej aktualne niż podobne publikacje krajowe w większości państw członkowskich. Rozporządzenie nie umożliwia poprawy przewidzianych prawem terminów ani częstotliwości statystyk, np. w celu uwzględnienia statystyk dotyczących migracji

([38]) Rozporządzenie (WE) nr 763/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań (Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 14).

([39]) SWD(2023) 15.

międzynarodowej za okres krótszy niż rok. Konieczna byłaby zatem inna zwykła procedura ustawodawcza w celu poprawy terminów lub częstotliwości, podobnie jak w poprawce z 2020 r., w której wprowadzono kwartalne statystyki dotyczące powrotów w art. 7.

Luka nr 3: Szczegółowe informacje dotyczące tematów i grup istotnych dla społeczeństwa

W rozporządzeniu skoncentrowano się na potrzebach w zakresie danych w kontekście priorytetów politycznych istniejących w momencie jego opracowywania. Z biegiem czasu priorytety te zmieniły się, a dostępne statystyki dotyczące migracji międzynarodowej nie uwzględniają już w odpowiedni sposób cech i tematów istotnych dla polityki. Luki potwierdzone w konsultacjach z zainteresowanymi stronami dotyczą cech imigrantów. Brakuje również szczegółowych danych geograficznych, w tym dotyczących przepływów migracyjnych na szczeblu regionalnym.

Luka nr 4: Brak elastyczności ram prawnych

Poza wymienionymi powyżej niedociągnięciami istniejące przepisy nie są także wystarczająco elastyczne, aby umożliwić dostosowywanie się do nowych i pojawiających się potrzeb w zakresie statystyk. Nowe źródła danych na poziomie państw członkowskich i UE (w szczególności dane administracyjne, w tym systemy interoperacyjności i dane będące w posiadaniu podmiotów prywatnych) oferują potencjalne usprawnienia pod względem kosztów i aktualności danych, ale obowiązujące prawodawstwo nie pozwala na ich wykorzystanie. Nie było zatem możliwości dostosowania ram prawnych do zmian istotnych dla polityki od czasu, kiedy ramy te zostały przyjęte, dlatego szybko tracą one na znaczeniu.

4.3. Modernizacja międzynarodowych statystyk dotyczących migracji w ramach restrukturyzacji europejskich statystyk dotyczących ludności

W ocenie określono kilka czynników legislacyjnych będących przyczyną istotnych luk przedstawionych w pkt 4.2 i wskazano na powielanie się przepisów administracyjnych w zakresie zgodności, egzekwowania i monitorowania, ponieważ obecne przepisy są rozproszone w trzech aktach prawnych. W związku z tym na podstawie późniejszej oceny skutków ([40]) Komisja zaproponowała nowe rozporządzenie ramowe w sprawie statystyk europejskich dotyczących ludności i mieszkań, które zawiera rozwiązania mające na celu wyeliminowanie legislacyjnych przyczyn powyższych luk, a także ma na celu skonsolidowane odrębnych aktów w jednym rozporządzeniu ([41]).

Wniosek zawiera ambitne elementy mające na celu wzmocnienie ogólnej spójności i powiązań między wszystkimi statystykami społecznymi UE opartymi na danych dotyczących osób fizycznych i gospodarstw domowych, w tym statystykami, o których mowa w rozporządzeniu (UE) 2019/1700 ([42]). We wniosku przewidziano wdrożenie zharmonizowanej definicji populacji

([40]) SWD(2023) 11.

([41]) COM(2023) 31.

([42]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1700 ustanawiające wspólne ramy statystyk europejskich dotyczących osób i gospodarstw domowych, opartych na danych na poziomie indywidualnym zbieranych metodą doboru próby (Dz.U. L 261I z 14.10.2019, s. 1).

opartej na solidnych koncepcjach szacowania statystycznego i zapewnienie dostępu do istniejących źródeł danych, które usprawnią procesy tworzenia statystyk społecznych i poprawią ich ogólną jakość. Ponadto we wniosku przewidziano również dostosowanie w większym stopniu statystyk dotyczących ludności i migracji międzynarodowej do statystyk dotyczących azylu i migracji selektywnej na podstawie art. 4–7 rozporządzenia ([43]). Na dzień zamknięcia niniejszego sprawozdania trwała zwykła procedura ustawodawcza w sprawie wniosku ([44]).

5. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

Dzięki ciągłym wspólnym wysiłkom w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego ([45]) wdrażanie rozporządzenia przebiega właściwie. Przyczynia się to do regularnej publikacji wysokiej jakości ogólnych statystyk europejskich dotyczących migracji i ochrony międzynarodowej, potrzebnych instytucjom UE i decydentom politycznym na wszystkich szczeblach. Zgodność z prawem i jakość statystyczna są regularnie monitorowane i – podobnie jak w poprzednim sprawozdaniu z 2021 r. – nie występują poważne problemy ze zgodnością.

W ocenie obecnych ram statystyk ludnościowych stwierdzono jednak cztery istotne luki: brak harmonizacji definicji ludności; niewystarczającą aktualność i częstotliwość opracowywania statystyk; brak szczegółowych informacji na temat odpowiednich grup i tematów; oraz brak elastyczności w dostosowywaniu się do zmieniających się potrzeb lub nowych źródeł danych. W związku z tym Komisja zaproponowała jedno nowe rozporządzenie ramowe w sprawie europejskich statystyk ludnościowych, które umożliwiłoby skonsolidowanie ram prawnych i wyeliminowanie tych luk.

Podejmowane są następujące działania:

1. Działania mające na celu ukończenie wdrożenia wyników przeglądu z 2020 r. poprzez zakończenie okresu obowiązywania odstępstw, zakończenie badań pilotażowych wymaganych zgodnie z art. 9a rozporządzenia oraz ocenę wyników we współpracy z państwami członkowskimi w świetle potencjalnych nowych obowiązkowych statystyk na podstawie art. 4–7.

2. Kontynuowanie zwykłej procedury ustawodawczej (przypis 44) dotyczącej nowych zintegrowanych ram prawnych dla europejskich statystyk ludnościowych, które obejmowałyby i rozszerzyłyby statystyki dotyczące przepływów migracyjnych, populacji migrantów i nabycia obywatelstwa zgodnie z art. 3.

([43]) Aby zapewnić spójność, wniosek ma na celu włączenie do nowych ram wszystkich tematów statystycznych dotyczących ludności rezydującej (w tym populacji migrantów, międzynarodowych przepływów migracyjnych i nabycia obywatelstwa obecnie objętych art. 3 rozporządzenia). Natomiast statystyki dotyczące procedur administracyjnych i sądowych związanych z azylem i migracją selektywną pozostałyby w rozporządzeniu.

([44]) Procedura 2023/0008/COD.

([45]) https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system.