EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 30.7.2024
COM(2024) 326 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1260/2013 (Euroopa rahvastikustatistika kohta) rakendamist

1. SISSEJUHATUS

Määrusega (EL) nr 1260/2013[1] (edaspidi „määrus“) on kehtestatud ühine õigusraamistik Euroopa rahvastikku ja rahvastikusündmusi kajastava statistika arendamiseks, tegemiseks ja levitamiseks.

Liikmesriigid esitasid sellist statistikat aastaid vabatahtlikkuse alusel. Kuna aga need andmed põhinesid erinevatel demograafilistel määratlustel, kontseptsioonidel ja meetoditel, vähendas see märkimisväärselt saadud statistika võrreldavust, sidusust ja ajakohasust. Ühise raamistiku eesmärk oli täita riigi ja piirkondlikul tasandil vajadust kvaliteetse rahvastikustatistika järele, mis on keskse tähtsusega mitmesuguste institutsioonide ja poliitikapõhiste vajaduste rahuldamiseks. Näiteks on sellist statistikat vaja selleks, et koostada rahvastikuprognoose, mida omakorda võetakse arvesse ELi pikaajalises majandus- ja eelarveprognoosis ning paljude elaniku kohta arvestatavate poliitikanäitajate arvutamisel.

Tegemist on määruse artikli 11 kohaselt nõutava aruande teise väljaandega, mis hõlmab ajavahemikku 2019–2023[2]. See koosneb järgmistest osadest:

- 2. jaos antakse ülevaade määrusega hõlmatud statistikast;
- 3. jaos kirjeldatakse Euroopa statistika puhul kehtestatud kvaliteedikriteeriumide korrapärast jälgimist;
- 4. jaos tehakse kokkuvõte hiljutistest hindamistulemustest;
- 5. jaos antakse ülevaade käimasolevast seadusandlikust algatusest, mille eesmärk on ajakohastada Euroopa rahvastiku- ja eluasemestatistikat, sealhulgas määrusega hõlmatud statistikat.

2. MÄÄRUSEGA HÕLMATUD STATISTIKA

Määruse kohaselt edastavad liikmesriigid komisjonile (Eurostatile) statistikat järgmise kohta:

- alalise elanikkonna[3] jagunemine vanuse, soo ja elukoha piirkonna lõikes;
- elussünnid soo, kuu, sünnijärjekorra, ema vanuse, ema sünniaasta, ema sünniriigi, ema kodakondsuse ja ema elukoha piirkonna lõikes;
- surmad vanuse, soo, sünniaasta, elukoha piirkonna, sünniriigi, kodakondsuse ja kuu lõikes ning
- alalise elanikkonna koguarv (kogurahvastik), et määrata kindlaks kvalifitseeritud häälteenamus nõukogus.

---

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1260/2013 Euroopa rahvastikustatistika kohta (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 330, 10.12.2013, lk 39).

[2] Esimene aruanne: COM(2018) 843.

[3] Termin „alaline elukoht“ on määruse artikli 2 punktis d määratletud kohana, kus inimene tavaliselt veedab igapäevase puhkeaja vähemalt 12 järjestikuse kuu jooksul. Kui alalist elukohta ei ole võimalik kindlaks teha, võib seda mõista seadusliku või registreeritud elukohana, välja arvatud seoses kvalifitseeritud häälteenamuse kindlaksmääramisega nõukogus.

Kui välja arvata viimane punkt, on alalise elukoha mõiste rakendamisel lubatud teatav paindlikkus – liikmesriigid võivad esitada statistikat seadusliku või registreeritud elukoha alusel, kui alalist elukohta ei ole võimalik kindlaks teha.

Määruse artikli 3 lõike 4 alusel võttis komisjon vastu rakendusmääruse (EL) nr 205/2014,[4] millega on kehtestatud ühtsed tingimused andmete jaotuse, tähtaegade ja muudatuste suhtes. Selle tulemusena edastavad liikmesriigid komisjonile (Eurostatile) ka järgmisi andmeid:

- esialgne aastastatistika kogurahvastiku, elussündide koguarvu ja surmade koguarvu kohta riigi tasandil kuue kuu jooksul alates vaatlusaasta lõpust ning
- kõikide elussündide ja surmade esialgne kuustatistika, mis kajastab vähemalt vaatlusaasta esimest kuut kuud, kõnealuse aasta 30. novembriks.

Selle kohustusliku statistika kõrval esitavad liikmesriigid praegu mitmesugust statistikat vabatahtlikkuse alusel, nt surmad surmanädala järgi; surmad vanuse, soo ja haridustaseme järgi ning abielud ja lahutused eri tunnuste järgi. Osa sellest vabatahtlikust statistikast on vajalik demograafiliste näitajate arvutamiseks, näiteks oodatav eluiga haridustaseme järgi.

3. STATISTIKA KVALITEEDI KORRAPÄRANE JÄLGIMINE

Selles jaos kirjeldatakse määruse rakendamise jälgimist määruse (EÜ) nr 223/2009 (Euroopa statistika kohta)[5] artiklis 12 ja Euroopa statistika tegevusjuhises[6] esitatud standardsete kvaliteedikriteeriumide põhjal. Liikmesriigid peavad tagama statistika kvaliteedi ning esitama komisjonile (Eurostatile) kvaliteeti käsitlevaid metaandmeid ja aruandeid. Eurostat vaatab need kvaliteedihinnangud läbi ning avaldab statistika ja analüütilised artiklid oma veebisaidil. Kui mõni küsimus jääb lahendamata, võtavad Eurostat ja liikmesriigid koos järelmeetmeid. Konkreetseid küsimusi arutatakse rahvastikustatistika eksperdirühma iga-aastastel koosolekutel. Selles eksperdirühmas on esindatud kõigi ELi liikmesriikide ja EFTA riikide statistikaametid.

3.1. Asjakohasus

Komisjon on pööranud demograafiale suurt tähelepanu[7]. Rahvastikustatistikat kasutatakse ELi õigusaktide kohaselt nõutavate korrapäraste aruannete, poliitikaettepanekute ja rakendusaruannete koostamisel ning poliitika analüüsis. Näiteks kasutatakse määruse alusel tehtavat statistikat komisjoni aruannetes majandusliku,

---

[4] Komisjoni 4. märtsi 2014. aasta rakendusmäärus (EL) nr 205/2014, millega kehtestatakse ühtsed tingimused Euroopa rahvastikustatistikat käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1260/2013 rakendamiseks seoses andmete jaotuse, tähtaegade ja muudatustega (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 65, 5.3.2014, lk 10).

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta määrus (EÜ) nr 223/2009 Euroopa statistika kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1101/2008 (konfidentsiaalsete statistiliste andmete Euroopa Ühenduste Statistikaametile edastamise kohta), nõukogu määruse (EÜ) nr 322/97 (ühenduse statistika kohta) ja nõukogu otsuse 89/382/EMÜ, Euratom (millega luuakse Euroopa ühenduste statistikaprogrammi komitee) kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 87, 31.3.2009, lk 164).

[6] http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-32-11-955.

[7] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_et.

sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse kohta[8] ning demograafiliste muutuste mõju kohta muutuvas keskkonnas[9]. 2021. aastal avaldas Eurostat Euroopa rahvastikku käsitleva interaktiivse väljaande, mida on igal aastal ajakohastatud ning mis kajastab ELi rahvastiku arengut, muutumist ja vananemist[10]. Määruse alusel tehtav statistika leiab muu hulgas otsest kasutust Eurostati kolmeaastastes rahvastikuprognoosides,[11] mis näitavad, kuidas rahvaarv ja rahvastiku struktuur võivad muutuda, kui sündimuse, suremuse ja rände teatavad eeldused jääksid kehtima. Neid prognoose kasutatakse ka rahvastiku vananemist käsitlevas aruandes,[12] et hinnata rahvastiku vananemise pikaajalist majanduslikku ja eelarvemõju. Lisaks nendele pikaajalistele rahvastikuprognoosidele avaldas Eurostat 2022. aasta septembris esimest korda prognooside lühiajalised muudatused, mis suurendavad pakutavate andmete hulka veelgi. Peale selle kasutatakse iga liikmesriigi alalise elanikkonna koguarvu (kogurahvastik) kaalutegurina kvalifitseeritud häälteenamuse kindlaksmääramiseks nõukogus.

Kõigist andmetest, mida Eurostat avaldab, vaadatakse rahvastikustatistikat kõige rohkem. Alates 2015. aastast[13] on riigi tasandi iga-aastased rahvaarvu[14] ja rahvastiku muutumise[15] andmed olnud sotsiaalstatistika tabelite hulgas järjepidevalt kõige populaarsemad ning Eurostati viie kõige vaadatuma tabeli seas. 2016. aasta keskpaigast on Eurostati veebisaidi demograafiale, rahvaarvule ja rahvastikubilansile keskenduv jaotis[16] olnud saidi temaatiliste jaotiste hulgas kasutajate külastuste arvu poolest viiendal kohal.

3.2. Täpsus

Võrreldes eelmises aruandes (2018) käsitletud olukorraga ei ole täpsuse valdkonnas märkimisväärseid edusamme tehtud. Eurostat on teadlik, et jätkuvalt korduvad täpselt samad probleemid seoses alakaetuse (inimesed ei registreeri oma elukohta) ja ülekaetusega (nt kui inimesed ei registreeri end elukohast välja, kuna tihti ei ole neil

---

8 http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/ (kättesaadav ainult inglise keeles).

9 https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Demography_report_2022_0.pdf (kättesaadav ainult inglise keeles).

10 Uusim väljaanne on kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2023 (ainult inglise keeles).

11 Eurostat avaldas värskeimad EUROPOP2023 rahvastikuprognoosid 30. märtsil 2023: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_projections_in_the_EU (kättesaadav ainult inglise keeles).

12 https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en (kättesaadav ainult inglise keeles).

13 Hõlmab kogu määruse alusel levitatavat teavet, sest artikli 3 kohaselt kogutavaid andmeid levitati esimest korda 2015. aasta esimeses kvartalis.

14 „Population on 1 January“ (Rahvaarv 1. jaanuaril) – veebipõhine andmekood: tps00001 (kättesaadav ainult inglise, prantsuse ja saksa keeles).

15 „Population change – demographic balance and crude rates at national level“ (Rahvastiku muutumine – rahvastikubilanss ja riigi tasandi üldkordajad) – veebipõhine andmekood: demo_gind (kättesaadav ainult inglise, prantsuse ja saksa keeles).

16 https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/demography-population-stock-balance (kättesaadav ainult inglise, prantsuse ja saksa keeles).

selleks kohustust ega stiimulit)[17]. Peale selle on üksikasjaliku hindamise jaoks endiselt ebapiisavad metaandmed, mille liikmesriigid esitavad kvalifitseeritud häälteenamuse kindlaksmääramiseks alalise elanikkonna hindamise täpsuse kohta.

Selles kontekstis edendab Eurostat ka edaspidi partnerliikmesriikide edastatavate nn peegeldatud voogude kasutamist, et parandada sisse ja välja registreerimata jätmisest tulenevaid kasutusvigu. Selliseid peegeldatud voogude koondandmeid vahetavad need riiklikud statistikaametid, kes peavad seda kasulikuks täienduseks riikliku statistika tegemise protsessis. See aitab neil andmete kvaliteeti parandada ja hinnata.

3.3. Ajakohasus ja õigeaegsus

Rahvastikustatistika põhiosa tuleb komisjonile (Eurostatile) esitada 12 kuu jooksul alates vaatlusaasta lõpust; kolm väikest andmekogumit tuleb edastada 6, 8 ja 11 kuu jooksul alates vaatlusaasta lõpust. Alates ajast, mil määruse alusel andmeid koguma hakati, ei ole liikmesriikide andmete edastamisel märkimisväärseid hilinemisi esinenud. Seega ei ole olukord võrreldes 2018. aasta aruandes kajastatud seisuga muutunud[18].

3.4. Kättesaadavus ja selgus

Liikmesriikide andmed ja ELi koondandmed on vabalt kättesaadavad Eurostati veebisaidil[19]. Kasutajad saavad vaadata Euroopa rahvastikustatistikat[20] jaotistes „Selected datasets“ (Valitud andmekogud) ja „Detailed datasets“ (Üksikasjalikud andmekogud) ning lugeda korrapäraselt ajakohastatavaid artikleid mitmesugustel rahvastikuga seotud teemadel[21]. Aasta jooksul avaldatakse lisaks andmetele laialdaselt levitatavaid uudiseid ja artikleid portaalis „Statistics Explained“ ning lisateavet rahvastikustatistika, selle arengusuundumuste ja tõlgendamise kohta[22]. Kuna aga riiklik metaandmete teave (sh kvantitatiivsed kvaliteedinäitajad) ei ole piisavalt selge ega võrreldav, on isegi kogenud kasutajatel keeruline liikmesriikide andmete kvaliteeti hinnata ja võrrelda.

---

[17] Kõige hiljutisemas kvaliteediaruandes leidis taas kord kinnitust, et püsivaid raskusi esineb mittetäielike (välja)registreerimisandmete tõttu ning riigis ebaseaduslikult viibivate isikute hõlmamisel, ent seejuures ei hinnatud kvantitatiivset mõju hõlmavuse täpsusele.

[18] Näiteks selgus kõige hiljutisemast kvaliteediaruandest, et peaaegu kõik liikmesriigid esitasid oma andmekogumid õigel ajal (81 andmekogumist edastati 76 õigel ajal, kaks kahenädalase hilinemisega ja kolm neljanädalase hilinemisega).

[19] Eurostati koduleht (http://ec.europa.eu/eurostat) ja andmebaas (http://ec.europa.eu/eurostat/data/database) (mõlemad on kättesaadavad üksnes inglise, prantsuse ja saksa keeles).

[20] https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/demography-population-stock-balance/database (kättesaadav ainult inglise, prantsuse ja saksa keeles).

[21] https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/demography-population-stock-balance/publications (kättesaadav ainult inglise, prantsuse ja saksa keeles).

[22] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Category:Population (kättesaadav ainult inglise keeles).

3.5. Võrreldavus ja sidusus

Võrreldavuse ja sidususe valdkonnas on endiselt kõige suurem probleem see, et alalise elukoha mõistet kohaldatakse paindlikult ja ebaühtlaselt. Näiteks ei võeta mõnes liikmesriigis rahvaarvu ja rahvastikusündmuste andmetes arvesse teatavaid elanikkonnarühmi (nt varjupaigataotlejad, ebaseaduslikud rändajad või nomaadid) või ei kohaldata 12 kuu kriteeriumi – sageli seetõttu, et statistika võetakse otse haldusregistritest, mistõttu põhineb see riiklikel inimeste ja rahvastikusündmuste registreerimise halduskriteeriumidel[23]. Hiljutise hindamise käigus leiti, et tegemist on ühe peamise probleemiga praeguses olukorras (vt 4. jagu), samal ajal kui komisjoni algatuses õigusliku aluse ümberkorraldamiseks rõhutati vajadust heade hindamistavade järele, et parandada haldusallikatest pärit rahvastikustatistika võrreldavust (vt 5. jagu).

Kui seda põhiprobleemi mitte arvestada, on rahvastikustatistika kõigi riikide puhul enamasti ajas võrreldav. Mõningaid katkestusi esineb tavaliselt siis, kui liikmesriigid oma metoodikat parandavad või muudavad, näiteks teevad kordusloendusi, et rahvastikuhinnanguid hinnata või võrdlusaluseid muuta, või kohandavad statistikas kasutatavaid territoriaalüksusi. Need on Eurostati andmebaasi tabelites märgitud ja kasutajate jaoks Eurostati veebisaidil või asjakohaste väljaannete metaandmete kaudu dokumenteeritud.

3.6. Nõuetele vastavuse järelevalve

Komisjon (Eurostat) jälgib jätkuvalt aeg-ajalt ette tulevaid juhtumeid, kus määruse nõudeid ei ole täidetud ning andmed on puudulikud, halva kvaliteediga või ei ole edastatud õigusaktis ettenähtud tähtajaks. Neid andmete esitamise aspekte jälgitakse ja hinnatakse pidevalt ning probleemide lahendamiseks võetakse asjaomaste liikmesriikidega tehnilisel ja haldustasandil ühendust.

4. KEHTIVA STATISTIKARAAMISTIKU HINDAMINE

2021. aastal hindas komisjon põhjalikult Euroopa rahvastiku- ja eluasemestatistika valdkonnas kehtivat kogu õigusraamistikku ning selle alusel tehtavat Euroopa statistikat[24]. Muu hulgas käsitleti määruse artikli 3 kohast statistikat ning määrustega (EÜ) nr 862/2007[25] ja (EL) nr 763/2008[26] hõlmatud kogu statistikat. Hindamise ulatus oli märksa laiem kui 3. jaos kirjeldatud korrapärase jälgimise korral, pidades silmas, et selle

[23] Uusimate kvaliteediaruannete kohaselt rakendab 18 liikmesriiki rahvastikustatistikas (v.a kogurahvastiku arv kvalifitseeritud häälteenamuse kindlaksmääramiseks nõukogus) kitsast alalise elukoha mõistet ning üheksa liikmesriiki kohaldab muid riiklikke või kombineeritud mõisteid. Mis puudutab kogurahvastiku arvu väljaselgitamist, et määrata kindlaks kvalifitseeritud häälteenamus nõukogus – mille puhul tuleb õigusaktide alusel kohaldada kitsast alalise elukoha mõistet –, siis on liikmesriikide tavad teatavate elanikkonnarühmade käsitlemisel erinevad, eeskätt varjupaigataotlejate (17 liikmesriiki arvestab neid, 10 liikmesriiki mitte), ebaseaduslike rändajate (13 *vs.* 14) ja nomaadide (19 *vs.* 8) puhul.

[24] SWD(2023) 13.

[25] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. juuli 2007. aasta määrus (EÜ) nr 862/2007, mis käsitleb ühenduse rände- ja rahvusvahelise kaitse statistikat ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 311/76 võõrtöötajaid käsitleva statistika koostamise kohta (ELT L 199, 31.7.2007, lk 23).

[26] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 763/2008 rahva ja eluruumide loenduste kohta (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 218, 13.8.2008, lk 14).

käigus konsulteeriti süstemaatiliselt sidusrühmadega – sealhulgas institutsioonilised kasutajad, poliitikakujundajad ja teadlased – ning arvesse võeti kõigi sidusrühmade seisukohti[27]. Eesmärk oli hinnata, kas kehtiva raamistiku algsed eesmärgid olid saavutatud, ning teha kindlaks märkimisväärsed puudused.

Hindamisel leiti, et tänu kehtivale raamistikule on Euroopa rahvastikustatistikas tehtud olulisi üldisi edusamme, võttes arvesse esialgseid probleeme ja vajadusi, millega statistikavaldkonnas enne raamistiku jõustumist tegeleda tuli. Eeskätt on kehtiva õigusraamistiku alusel õnnestunud märkimisväärselt suurendada ELi lisaväärtust – kohustuslikuks tehtud andmekogumite puhul on ELi tasandil parandatud mitut statistika kvaliteediga seotud mõõdet, sealhulgas täielikkus, sidusus ja ajakohasus. Peale selle on kehtivate õigusaktide abil täidetud kõik asjaomased ELi tasandi poliitikakujundamise ja institutsioonide vajadused, mis olid väljatöötamisetapis (2005–2013) teada. Tänu sellele on paranenud statistika tegemise tulemuslikkus, tõhusus ja sidusus võrrelduna varasema olukorraga, mil sai tugineda üksnes vabatahtlikkuse alusel kogutud andmetele. Sidusrühmadega konsulteerimisel osutasid nendele edusammudele enamik peamiste sidusrühmade vastanuid, kes rõhutasid ka kehtiva õigusraamistiku ELi lisaväärtust. Sellegipoolest tehti hindamise tulemusena ühtlasi kindlaks, et kehtivatel õigusaktidel on neli märkimisväärset puudust.

4.1. 1. puudus: sidusus, võrreldavus, täielikkus

Ehkki määruses on kehtestatud peamiste statistiliste mõistete ühtsed määratlused, on rahvastiku mõiste määratluse osas säilitatud teatav paindlikkus. Liikmesriigid kasutavad praegu kolme eri mõistet (alaline elukoht, registreeritud elukoht, seaduslik elukoht), mida määruse alusel kasutada tohib, kusjuures mõnel juhul kasutatakse eri andmekogumites erinevaid mõisteid. Selle keskse probleemi tõttu ei ole eri liikmesriikide andmed võrreldavad ega sidusad, mis omakorda vähendab andmekogumite ELi lisaväärtust. Peale selle on jätkuvalt vabatahtlikkuse alusel esitatav statistika sageli ELi tasandil mittetäielik, kuna mõne liikmesriigi andmed puuduvad. See vähendab märkimisväärselt üldist kulutõhusust, arvestades et enamik liikmesriike kulutab ressursse kõnealuse statistika tegemiseks, kuid ometi ei ole võimalik saada täielikku ülevaadet olukorrast liidu tasandil.

4.2. 2. puudus: ajakohasus ja sagedus

Määruses käsitletakse üksnes iga-aastast rahvastikustatistikat, mille puhul tuleb enamik andmekogumeid esitada 12 kuu jooksul pärast vaatlusaasta lõppu. Ehkki üldine ajakohasus on seega paranenud – peamiselt tänu sellele, et üksikute liikmesriikide liigsed viivitused on nüüdseks lahenenud –, ei vasta see endiselt kasutajate ootustele. Määruse alusel esitatavaid andmeid ei avaldata enamikus liikmesriikides nii ajakohaselt kui võrreldavaid riiklikke statistikaväljaannete andmeid ja muud edastatavat rahvusvahelist statistikat. Statistika puhul õigusaktis ettenähtud tähtaegu ja perioodilisust ei saa määruse kohaselt parandada, näiteks selleks, et hõlmata aastast lühema perioodi rahvastikustatistikat, nagu hiljuti vabatahtlikult väljatöötatud suremusstatistika.

4.3. 3. puudus: ühiskondlikult oluliste teemade ja rühmade andmed

Määruses keskendutakse andmevajadustele, mis on seotud väljatöötamise ajal kehtinud poliitikaprioriteetidega. Aja jooksul on prioriteedid muutunud ja kättesaadav rahvastikustatistika ei hõlma enam piisavalt näitajaid, teemasid või elanikkonnarühmi,

[27] SWD(2023) 15.

mis on poliitika suhtes asjakohased[28]. Eelkõige puudutavad sidusrühmadega konsulteerimise käigus tuvastatud puudused poliitiliselt oluliste teemade ja rühmade tunnuseid. Samuti on probleem ebapiisav geograafiline detailsus – eeskätt esineb lünki funktsionaalsetes tüpoloogiates ning geoviidetega andmetes linna- ja maapiirkondade lõimumise ning piiriülese analüüsi kohta.

4.4. 4. puudus: õigusraamistiku vähene paindlikkus

Kõiki eespool osutatud puudusi koos vaadeldes tuleb tõdeda, et kehtivad õigusaktid ei ole piisavalt paindlikud, et kohaneda ning täita uusi ja tekkivaid statistikavajadusi. Liikmesriikide ja ELi tasandi uued andmeallikad (eelkõige haldusandmed, sealhulgas koostalitlevad süsteemid ja erasektori valduses olevad andmed) pakuvad samuti võimalusi tasuvust ja ajakohasust parandada, kuid kehtivad õigusaktid ei võimalda nende kasutuselevõttu. Seepärast ei ole õigusraamistikus alates selle vastuvõtmisest olnud võimalik arvesse võtta poliitika seisukohast olulisi muudatusi ning selle asjakohasus on aja jooksul üsna kiiresti kahanenud.

5. EUROOPA RAHVASTIKUSTATISTIKA AJAKOHASTAMINE EUROOPA RAHVASTIKUSTATISTIKA ÜMBERKORRALDAMISE RAAMES

4. jaos osutatud märkimisväärsete puuduste puhul tehti hindamise käigus kindlaks neli õigusaktidest tulenevat probleemi, mis kehtivad ka selle määruse puhul.

- Statistika täielikkuse ja ajakohasuse ELi tasandil saab tagada üksnes **kohustusliku andmekogumisega** kindlaksmääratud ühiste eeskirjade alusel. Kui reguleerida vabatahtlikku andmekogumist, mille puhul on andmete täielikkus juba niigi suur, on võimalik märkimisväärselt parandada tulemuslikkust ja tõhusust, sest sel viisil saab ELi lisaväärtust luua piiratud lisakuludega.
- **Vabatahtlik andmekogumine** on asjakohane vahend, mille abil katsetada uute teemade või tunnustega seotud statistika tegemist ning suurendada riiklike statistikasüsteemide suutlikkust hakata järk-järgult selliseid uusi andmeid esitama. Vabatahtlik andmekogumine kipub siiski muutuma aja jooksul ebatõhusaks, sest korduvate statistika tegemise kulude tõttu ei teki lõppkokkuvõttes ELi lisaväärtust seoses andmete täielikkusega liikmesriikide lõikes.
- Statistiliste teemade **laiad õigusmõisted** vähendavad kontrolli mõistete ühtlustamise üle, mis omakorda vähendab aja jooksul sidusust ja võrreldavust. Rahvastikubaasi mõiste määratlus on näidanud, kuidas kohustuste mittetäitmise säte, mis algselt võeti kasutusele piiratud ulatusega erandina, on muutunud uueks standardiks[29].

---

[28] Nt eluasemeandmed roheleppe tarbeks; andmed rändajate ja ELi liikuvuse kohta; andmed linna- ja maaelanikkonna kohta ning andmed haavatavate vähemusrühmade kohta mittediskrimineerimist ja põhiõigusi käsitleva poliitika tarbeks.

[29] Nagu on osutatud punktis 4.1, tohib määruse kohaselt kasutada kolme erinevat rahvastikubaasi mõistet: alaline elukoht või selle puudumisel seaduslik või registreeritud elukoht (vastavalt liikmesriigi õigusnormidele), kui määruses kirjeldatud alalist elukohta ei ole võimalik kindlaks teha. Kõnealune kohustuste mittetäitmise säte kehtestati esialgu erandina vähesele arvule liikmesriikidele, kuid vahepeal on sellest saanud uus standard, kuna üha enam riike kasutab rahvastikubaasi mõiste osas riiklikke määratlusi, mis põhinevad haldusandmete allikatel.

- **Kui õigusraamistik on liiga jäik**, on keeruline seda aja jooksul asjakohasena hoida. Kehtiva raamistiku asjakohasus on üsna kiiresti kahanenud – kusjuures seda alates rakendamisperioodist –, sest selles puuduvad paindlikkusmehhanismid, mis võimaldaksid kohandada andmete kogumist muutuvate vajadustega või kasutada ära uute andmeallikate kättesaadavaks muutumisega kaasnevaid võimalusi.

Peale selle juhiti hindamisel tähelepanu nõuete järgimisel ning nende täitmise tagamisel ja jälgimisel täheldatud haldusalastele kattuvustele, mida põhjustab asjaolu, et rahvastikustatistikat käsitlevad kehtivad õigusnormid on killustatud kolme õigusakti vahel, mida ei töötatud välja koos. Hindamise ja mõjuhinnangu[30] põhjal võttis komisjon seega vastu ettepaneku Euroopa rahvastiku- ja eluasemestatistikat käsitleva uue raammääruse kohta, millega lahendatakse eespool osutatud märkimisväärseid puudusi põhjustavad probleemid õigusaktides ning koondatakse õiguslik alus ühte määrusesse[31].

Seadusandlik ettepanek sisaldab kaugeleulatuvaid elemente, millega tugevdatakse kõigi inimestel ja leibkondadel põhinevate ELi sotsiaalstatistika (sh määruse (EL) 2019/1700[32] kohane statistika) andmekogumite vahelisi seoseid ja sotsiaalstatistika üldist järjepidevust. Ettepanek sisaldab sätteid, et toetada rahvastiku mõiste ühtlustatud määratluse rakendamist kindlate statistiliste hindamismõistete alusel ning võimaldada juurdepääsu kättesaadavatele andmeallikatele, mis parandab sotsiaalstatistika tegemise protsessi ja selle üldist kvaliteeti. Ettepanekus on ka sätted, millega viiakse rahvastiku- ja rahvusvahelise rände statistika paremini vastavusse sisserännet reguleerivate õigusaktidega seotud haldus- ja kohtumenetlusi käsitleva ning varjupaigastatistikaga, mis jääb määruse (EÜ) nr 862/2007 artiklite 4–7 kohaldamisalasse. Käesoleva aruande koostamise ajal oli ettepanekuga seotud seadusandlik tavamenetlus pooleli[33].

6. JÄRELDUSED

Tänu Euroopa statistikasüsteemi[34] raames jätkuvalt tehtavatele ühistele jõupingutustele rakendatakse määrust hästi. Selle töö tulemusena avaldatakse korrapäraselt üldiselt hea kvaliteediga Euroopa rahvastikustatistikat, mida vajavad ELi institutsioonid ja poliitikakujundajad kõigil tasanditel. Kooskõlas määrusega jälgitakse korrapäraselt õigusnõuetele vastavust ja statistika kvaliteeti. Suuremaid nõuetele vastavuse probleeme ei ole, nagu tõdeti ka esimeses, 2018. aasta aruandes.

Sellegipoolest tehti hiljutisel rahvastikustatistika valdkonna olemasoleva õigusraamistiku hindamisel kindlaks kehtivate õigusaktide neli märkimisväärset puudust, mis on osaliselt

30 SWD(2023) 11.

31 COM(2023) 31.

32 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. oktoobri 2019. aasta määrus (EL) 2019/1700, millega luuakse valimitena kogutud individuaalsetel andmetel põhineva üksikisikuid ja leibkondi käsitleva Euroopa statistika ühtne raamistik ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EÜ) nr 808/2004, (EÜ) nr 452/2008 ja (EÜ) nr 1338/2008 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1177/2003 ja nõukogu määrus (EÜ) nr 577/98 (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 261I, 14.10.2019, lk 1).

33 Menetlus 2023/0008/COD.

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

seotud asjaoluga, et rahvastikustatistika õigusnormid on killustatud kolme määruse vahel, nende hulgas kõnealune määrus. Need puudused on järgmised: i) statistilised mõisted (eelkõige rahvastiku mõiste määratlus) ei ole ühtlustatud; ii) statistika ajakohasus ja sagedus ei ole piisav; iii) asjaomaste rühmade ja teemadega seotud andmed ei ole piisavalt üksikasjalikud; iv) vähene paindlikkus, et kohaneda muutuvate vajaduste või uute andmeallikatega. Seepärast on komisjon teinud ettepaneku võtta vastu Euroopa rahvastiku- ja eluasemestatistikat käsitlev uus ühtne raammäärus, millega on kavas õigusraamistik konsolideerida ja kõrvaldada kõik neli puudust.

Jätkuvalt tehakse jõupingutusi, et täiustada seadusandlikku tavamenetlust seoses Euroopa rahvastikustatistika uue integreeritud õigusraamistikuga, millesse inkorporeeritakse määrusega hõlmatud rahvastikustatistika (laiendatud kujul).