KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.8.2021 r.
COM(2021) 489 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

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

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie (WE) nr 862/2007[1] („rozporządzenie”) ustanawia wspólne zasady tworzenia statystyk europejskich dotyczących migracji i ochrony międzynarodowej w Unii Europejskiej (UE). Statystyki te obejmują międzynarodowe przepływy migracyjne do UE, z UE i wewnątrz UE, liczbę migrantów w UE, a także nabywanie i utratę obywatelstwa państwa członkowskiego UE. Obejmują one również statystyki z zakresu azylu i migracji selektywnej, które dotyczą:

- wniosków o udzielenie azylu, w tym wniosków składanych przez małoletnich bez opieki, decyzji w pierwszej instancji i decyzji odwoławczych przyznających lub cofających różne formy statusu ochrony międzynarodowej oraz osób przesiedlonych do UE;

- statystyk dotyczących stosowania przez państwa członkowskie rozporządzenia Dublin III[2];

- obywateli (państw trzecich) spoza UE, którym odmówiono wjazdu do państwa członkowskiego na granicy zewnętrznej lub co do których stwierdzono, że przebywają nielegalnie na mocy krajowych przepisów imigracyjnych;

- zezwoleń na pobyt wydawanych obywatelom państw trzecich, okresu ważności zezwolenia oraz przyczyny (kategorii imigracji) wydania zezwolenia; oraz

- obywateli państw trzecich, w stosunku do których wydano nakaz opuszczenia terytorium państwa członkowskiego na podstawie przepisów dotyczących imigracji, oraz obywateli państw trzecich zarejestrowanych jako opuszczający terytorium w wyniku wydania takiego nakazu – statystyki zdezagregowane według obywatelstwa.

Artykuł 12 rozporządzenia stanowi, że „[d]o dnia 20 sierpnia 2012 r. i następnie co trzy lata Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące statystyk zestawionych na mocy niniejszego rozporządzenia oraz ich jakości”.

Jest to czwarte sprawozdanie Komisji z wykonania rozporządzenia, sporządzone w następstwie sprawozdań przyjętych w 2012 r.[3], 2015 r.[4] i 2018 r.[5] Przedstawiono w nim informacje na temat postępów poczynionych przez państwa członkowskie wraz z Komisją (Eurostatem) w zakresie wykonania rozporządzenia od 2018 r. oraz przedstawiono kolejne kroki mające na celu dalszą poprawę jakości tych statystyk. W rozdziale 2 pokrótce przedstawiono najważniejsze zmiany.

[1] Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 23).

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. 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.

Rozdział 3 poświęcony jest ogólnym postępom i aspektom jakości statystyk opracowywanych dla okresów referencyjnych w latach 2018–2020. W rozdziale 4 skoncentrowano się na bieżących pracach nad wdrożeniem zmienionych wymogów statystycznych dotyczących okresów referencyjnych począwszy od 2021 r. oraz na nowych inicjatywach mających na celu zaspokojenie zmieniających się potrzeb politycznych w nadchodzących latach. Rozdział 5 kończy sprawozdanie i przedstawia dalsze działania.

2. NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY OD 2018 R.

Po okresie ciągłych usprawnień prowadzących do poprzedniego sprawozdania z 2018 r. ogólna dostępność i jakość danych – w szczególności kompletność, aktualność, porównywalność i dokładność – ustabilizowały się na wysokim poziomie we wszystkich gromadzonych danych. Jednak ze względu na szybko zmieniający się charakter migracji w UE pojawiły się nowe potrzeby w zakresie bardziej aktualnych i szczegółowych statystyk dotyczących azylu, powrotów, przesiedleń i zezwoleń na pobyt.

W maju 2018 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie[6] w celu rozszerzenia wymogów dla danych dotyczących azylu i migracji selektywnej. Rozporządzenie (UE) 2020/851[7] znacząco aktualizuje statystyki dotyczące azylu i migracji selektywnej pod kątem nowych zmiennych, bardziej szczegółowych podziałów i częstszego zbierania danych dla okresów referencyjnych począwszy od 2021 r. Nowe wymogi miały być wprowadzane stopniowo od daty wejścia w życie tego rozporządzenia w dniu 12 lipca 2020 r. do dnia 1 lipca 2021 r. Zgodnie z art. 11a rozporządzenia Komisja przyznała czasowe odstępstwa[8] 16 państwom członkowskim[9] na podstawie uzasadnionych wniosków. Eurostat będzie regularnie monitorował postępy w zakresie niezbędnych dostosowań w krajowych systemach tworzenia statystyk w państwach członkowskich, których to dotyczy. Dostępność danych uległa już poprawie wraz z publikowaniem danych miesięcznych (wnioski o udzielenie azylu) i kwartalnych (decyzje w pierwszej instancji w sprawie azylu, powroty) począwszy od marca 2021 r.

Nowe wymogi dotyczące obowiązkowego zbierania danych dotyczących azylu i migracji selektywnej należy wdrożyć dla wszystkich mających zastosowanie okresów referencyjnych począwszy od stycznia 2021 r. Aby zapewnić sprawny przebieg procesu, Eurostat współpracował w 2020 r. z ekspertami krajowymi w celu przeprowadzenia przeglądu odpowiednich wytycznych technicznych dotyczących zbierania danych, a w listopadzie 2020 r. grupa ekspertów zatwierdziła wszystkie nowe wersje. Ponadto wszystkie procesy tworzenia są aktualizowane zgodnie z odpowiednimi terminami dotyczącymi zmienionego miesięcznego, kwartalnego i rocznego zbierania danych, z uwzględnieniem uaktualnionych metodologii, szablonów sprawozdawczych, procedur i formatów przekazywania danych oraz zasad kontroli poprawności danych.

---

[6] COM(2018) 307.

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/851 z dnia 18 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 862/2007 w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 1).

[8] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/431 z dnia 10 marca 2021 r. przyznająca niektórym państwom członkowskim odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 86 z 12.3.2021, s. 5).

[9] Belgia, Czechy, Niemcy, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Litwa, Malta, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Szwecja.

Zgodnie z wymogami art. 9b rozporządzenia Komisja zapewnia wkłady finansowe z budżetu UE w celu wsparcia niezbędnych działań rozwojowych lub wykonawczych w państwach członkowskich. Odpowiednimi instrumentami są dotacje udzielane przez Eurostat oraz wsparcie w ramach nowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji[10].

Ponadto Eurostat i państwa członkowskie nadal inwestują w jakość danych i poprawę metodologii. Po pierwsze poczyniono postępy w pracach nad błędną klasyfikacją zjawisk demograficznych; włączeniami/wyłączeniami osób ubiegających się o azyl i uchodźców; spójnością między dziedzinami danych dotyczących migracji, azylu i zezwoleń na pobyt; oraz zapewnieniem spójnej równowagi demograficznej. Po drugie ustanowiono dobrowolne zbieranie danych w celu zaspokojenia szybko zmieniających się potrzeb politycznych, a tym samym utrzymania wysokiej przydatności w perspektywie krótkoterminowej, w tym danych dotyczących małoletnich bez opieki ubiegających się o azyl, powrotów z podziałem na kwartały oraz migracji z/do UE w nowym składzie po wystąpieniu z niej Zjednoczonego Królestwa. Ostatnio, w związku z pandemią COVID-19, państwa członkowskie i Eurostat dopilnowały, by przekazywanie danych i publikacje były zgodne z ich kalendarzem publikacji.

Usprawnienia techniczne przyczyniły się do utrzymania wysokiej adekwatności wyników statystycznych, a także do zwiększenia skuteczności kontroli poprawności danych i ich przetwarzania. Równolegle z ciągłym regularnym gromadzeniem obszernych metadanych wysokiej jakości możliwa jest ocena i monitorowanie jakości przychodzących danych. W stosownych przypadkach wysłano pisma administracyjne, aby zapewnić wykonanie zobowiązań prawnych.

3. JAKOŚĆ OPRACOWYWANYCH STATYSTYK

W celu rozpowszechniania tych statystyk europejskich Komisja (Eurostat) nadal ściśle współpracuje ze wszystkimi właściwymi organami krajowymi. Krajowe urzędy statystyczne są głównymi dostawcami statystyk przepływów migracyjnych, nabywania obywatelstwa i liczby ludności. Statystyki dotyczące zezwoleń na pobyt i azylu są zazwyczaj dostarczane bezpośrednio przez ministerstwa spraw wewnętrznych lub służby imigracyjne. Statystyki w zakresie kontroli granicznych oraz wydalania nielegalnych migrantów są również dostarczane przez ministerstwa spraw wewnętrznych lub służby imigracyjne albo przez 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, które są ogólnodostępne, służą jako pomoc w kontrolach jakości, ocenie i dalszych udoskonaleniach[11]. Pomagają użytkownikom w prawidłowej interpretacji i wykorzystywaniu statystyk. W kolejnych rozdziałach omówiono osobno różne aspekty jakości.

[10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (Dz.U. L 251 z 15.7.2021, s. 1).

[11] http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/migr_eil_esqrs.htm (tylko w języku angielskim);
http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_res_esms.htm (tylko w języku angielskim);
https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/demo_pop_esms.htm (tylko w języku angielskim);
https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_immi_esms.htm (tylko w języku angielskim);
https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_acqn_esms.htm (tylko w języku angielskim).

3.1. Przydatność

Od czasu sprawozdania z 2018 r. poziom kompletności przekazywania danych na ogół jest bardzo wysoki. Pozostają jednak pewne kwestie, głównie w odniesieniu do statystyk dotyczących systemu dublińskiego.

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.

W latach 2014–2020 statystyki sporządzone na podstawie rozporządzenia wykorzystano do określenia przydziałów środków budżetowych dla państw członkowskich w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, przyznanie statusu ochrony, wydawanie zezwoleń na pobyt z określonych powodów, powroty) oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy (liczba osób przekraczających granice zewnętrzne, obywatele państw trzecich, którym odmówiono wjazdu na granicach zewnętrznych). Podobne zasady przydziału środków przewidziano ponownie w odniesieniu do niektórych nowych funduszy UE w latach 2021–2027. Krajowe przydziały środków finansowych w ramach nowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (zob. przypis 10) opierają się na najnowszych rocznych statystykach Eurostatu (obejmujących poprzednie trzy lata kalendarzowe) dotyczących osób, które złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej lub które objęto taką ochroną, osób przesiedlonych, liczby legalnie przebywających obywateli państw trzecich, pierwszego zezwolenia na pobyt, osób zobowiązanych do opuszczenia kraju oraz osób, wobec których wykonano decyzję powrotową. Nowy instrument na rzecz zarządzania granicami i polityki wizowej[12] (jako część Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami) opiera się na najnowszych europejskich statystykach dotyczących obywateli państw trzecich, którym odmówiono wjazdu na zewnętrznych granicach lądowych lub morskich lub na lotniskach.

Statystyki te wykorzystują również agencje UE związane z migracją, takie jak Frontex i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, z którymi Eurostat ściśle współpracuje w zakresie gromadzenia danych i metodyki statystycznej. Kolejnymi przykładami są publikacje Centrum Wiedzy na temat Migracji i Demografii[13], które działa w ramach Wspólnego Centrum Badawczego Komisji, oraz Europejskiej Sieci Migracyjnej[14]. Eurostat jest wiodącym źródłem danych statystycznych na potrzeby takich publikacji.

Ponadto regularnymi użytkownikami statystyk są administracje krajowe, organizacje międzynarodowe, pracownicy naukowi i grupy społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się szerokim zakresem zagadnień, w tym integracją cudzoziemców, opracowywaniem i monitorowaniem krajowych procedur azylowych i imigracyjnych oraz prognozami ludności i siły roboczej.

---

[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1148 z dnia 7 lipca 2021 r. 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).

[13] https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/kcmd-knowledge-centre-migration-demography_en

[14] Europejska Sieć Migracyjna (ESM), np. https://ec.europa.eu/home-affairs/content/emn-annual-report-migration-and-asylum-2019_en (tylko w języku angielskim).

3.2. Dokładność

W ogólnym ujęciu państwa członkowskie utrzymują na stale wysokim poziomie lub nawet poprawiają dokładność danych statystycznych. W przypadku danych dotyczących migracji międzynarodowej nadal występują jednak szczególne problemy dotyczące dokładności. Dotyczą one zarówno niepełnego pokrycia (tj. osób, które nie rejestrują się w miejscu zamieszkania), jak i nadmiernego pokrycia (tj. osób, które nie wyrejestrowały się z rejestru, ponieważ często nie mają takiego obowiązku ani motywacji). W celu dalszej poprawy dokładności w tej dziedzinie państwa członkowskie wymieniają dane z innymi państwami członkowskimi oraz wykorzystują techniki szacowania i dodatkowe źródła danych administracyjnych. Swoboda przemieszczania się w obrębie UE oraz kwestie związane z ochroną danych osobowych ograniczają dalszą poprawę jakości statystyk dotyczących migracji, zwłaszcza w odniesieniu do obywateli UE, którzy przemieszczają się i mieszkają w innym państwie członkowskim.

3.3. Aktualność i terminowość

W zależności od rodzaju danych termin na dostarczenie danych 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 zasadniczo zapewniają terminowe dostarczanie danych. W szczególności przestrzega się zazwyczaj terminów przekazywania danych, przy czym tendencje od 2018 r. są w większości stałe lub wskazują na nieznaczną poprawę, a pewne problemy utrzymują się jedynie w przypadku statystyk dotyczących systemu dublińskiego. 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 swobodnie dostępne na stronie internetowej Eurostatu pod hasłem *Population*[15]. Ponadto statystyki te znajdują się w regularnie aktualizowanych artykułach na portalu *Statistics Explained*[16] oraz w publikacjach kompendialnych takich jak *Key figures on Europe* [Najważniejsze dane liczbowe dotyczące Europy] (wydanie 2020)[17] lub w sprawozdaniu w sprawie skutków zmian demograficznych[18] z 2020 r. (przedstawiające dane na temat przepływów migracyjnych i liczby ludności według obywatelstwa).

Statystyki tworzone na podstawie rozporządzenia należą do najczęściej sprawdzanych statystyk europejskich. Od 2016 r. „statystyki dotyczące migracji międzynarodowej" zajmują pierwsze miejsce wśród sekcji tematycznych na stronie internetowej, przy nieustająco wysokim zainteresowaniu użytkowników. Podobnie na stronie internetowej *Statistics Explained* regularnie aktualizowany artykuł poświęcony statystykom dotyczącym migracji i migrantów[19] stał się jedną z najczęściej odwiedzanych stron od 2016 r. Od 2018 r. Eurostat sporządził 42 publikacje na temat azylu i migracji selektywnej. Regularnie aktualizowany artykuł na stronie *Statistics*

[15] https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/overview (w języku angielskim, francuskim i niemieckim).
[16] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population i https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_and_migration (tylko w języku angielskim).
[17] https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EI-20-001 (w języku angielskim, francuskim i niemieckim).
[18] COM(2020) 241 wraz z towarzyszącym mu SWD(2021) 46 (tylko w języku angielskim).
[19] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

Explained na temat rocznych statystyk dotyczących azylu[20] jest bardzo popularny i od 2018 r. ma około 200 000 odsłon rocznie. Statystyki te są również bardzo widoczne w mediach społecznościowych Eurostatu.

3.5. Porównywalność

Wytyczne dotyczące metodologii i zestawiania są od dawna stosowane i regularnie ulepszane w odniesieniu do statystyk dotyczących migracji międzynarodowej, nabywania obywatelstwa, azylu, egzekwowania przepisów imigracyjnych oraz zezwoleń na pobyt. Pomagają one państwom członkowskim w zapewnieniu porównywalności, która jest zasadniczo zgodna z prawodawstwem UE i zaleceniami międzynarodowymi.

Statystyki dotyczące migracji międzynarodowej są nadal wysoce spójne z gromadzeniem danych demograficznych, o którym mowa w rozporządzeniu (UE) nr 1260/2013[21], ponieważ państwa członkowskie ustaliły, że będą stosować takie same definicje wieku i taki sam podział według wieku, oraz uzgodniły definicje agregatów na szczeblu UE. 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 statystyce przepływów migracyjnych i nabywania obywatelstwa są jednymi z najtrudniejszych do rozwiązania. Od czasu sprawozdania z 2018 r. przesłane dane zasadniczo pozostają w wysokim stopniu zgodne ze statystykami dotyczącymi migracji i nabywania obywatelstwa. Niemniej dane demograficzne dotyczące migrantów na podstawie rozporządzenia mogą opierać się na definicjach miejsca zamieszkania albo pobytu legalnego lub zarejestrowanego. Elastyczność tę wykorzystuje się do uzyskania w pełni spójnego zbioru danych demograficznych na poziomie krajowym kosztem ograniczonej porównywalności między krajami (zob. rozdział 3.6). Jest to jeden z punktów wyjścia dla szerszej harmonizacji definicji i pojęć w statystykach dotyczących demografii i migracji międzynarodowej (zob. rozdział 4.2).

W odniesieniu do statystyk dotyczących azylu i migracji selektywnej państwa członkowskie zasadniczo charakteryzują się wysokim poziomem zgodności z definicjami. Niektóre szczególne problemy utrzymują się w kilku państwach członkowskich, ale głównie na poziomie podkategorii podziału. Eurostat, we współpracy z ekspertami krajowymi, przygotowuje specjalny glosariusz w celu dalszej harmonizacji tych dziedzin. Prace te są już bardzo zaawansowane, a glosariusz ma zostać opublikowany w 2021 r.

3.6. Spójność

Rozporządzenie pozostawia państwom członkowskim możliwość zdefiniowania populacji migrantów jako osób posiadających 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 ludności, o których mowa w art. 3 tego rozporządzenia, z danymi demograficznymi dotyczącymi migrantów wymaganymi na podstawie art. 3 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 862/2007, ponieważ statystycy i demografowie systematycznie wykorzystują te dane dotyczące ludności

[20] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics

[21] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii (Dz.U. L 330 z 10.12.2013, s. 39).

łącznie. Utrzymują się jednak problemy natury ogólnej. Na przykład ze względu na obecną lukę w harmonizacji między podstawami prawnymi definicje i zastosowania bazy ludności między międzynarodowymi przepływami migracyjnymi a innymi statystykami demograficznymi są niewystarczająco spójne. Będzie to miało kluczowe znaczenie w przypadku bardziej kompleksowego podejścia na szczeblu UE do szerszej harmonizacji definicji i pojęć w całej statystyce ludnościowej, obejmującej spis powszechny, demografię i migrację międzynarodową (zob. rozdział 4.2).

Od 2018 r. Eurostat dokłada również starań, aby ocenić zarówno spójność wewnątrz dziedziny (np. w dziedzinie azylu lub zezwoleń na pobyt), jak i spójność między poszczególnymi dziedzinami (między statystykami dotyczącymi azylu, zezwoleń na pobyt i migracji międzynarodowej). W ramach tych prac stwierdzono zarówno synergie, jak i różnice między statystykami dotyczącymi zezwoleń na pobyt po raz pierwszy wydawanych obywatelom państw trzecich a statystykami dotyczącymi długoterminowej migracji międzynarodowej obywateli państw trzecich. Bardziej szczegółowe ustalenia opublikowano w metadanych Eurostatu[22] i przedstawiono na sesji roboczej Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) dotyczącej statystyk z zakresu migracji w 2018 r.

W przypadkach, w których możliwe jest porównanie, można ogólnie zauważyć wysoki stopień spójności z danymi gromadzonymi i publikowanymi w innych miejscach przez organizacje krajowe i międzynarodowe. Eurostat ściśle współpracuje z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu i Frontexem w celu zapewnienia spójności metodologii i statystyk ze stosowanymi metodami i danymi gromadzonymi przez te agencje.

Eurostat uczestniczy w pracach grupy ekspertów ONZ ds. statystyk dotyczących uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych (EGRIS)[23]. Eurostat był jednym z założycieli tej międzynarodowej grupy ekspertów i pozostaje członkiem jej komitetu sterującego. Eurostat uczestniczy w pracach grupy nie tylko poprzez wnoszenie metodologicznego i pisemnego wkładu w poszczególne wyniki jej prac, lecz także pod względem administracyjnym i finansowym. Prace tej grupy doprowadziły do zatwierdzenia przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) w 2018 r. *międzynarodowych zaleceń w sprawie danych statystycznych dotyczących uchodźców*[24], a w 2020 r. *międzynarodowych zaleceń w sprawie statystyk dotyczących osób wewnętrznie przesiedlonych*[25] wraz z *podręcznikiem dotyczącym sporządzania statystyk dotyczących przesiedleń*[26]. W zaleceniach tych określono światowe normy przygotowywania 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 osób z niepełnosprawnościami. W 2020 r. EGRIS kontynuowała również prace nad *międzynarodowymi zaleceniami w sprawie statystyk dotyczących bezpaństwowości*, które mają zostać przyjęte przez Komisję Statystyczną ONZ w 2022 r.

[22] https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_immi_esms.htm (tylko w języku angielskim).
[23] http://ec.europa.eu/eurostat/web/expert-group-on-refugee-statistics/home (tylko w języku angielskim).
[24] https://unstats.un.org/unsd/statcom/49th-session/documents/BG-Item3m-RefugeeStat-E.pdf (tylko w języku angielskim).
[25] https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-item-3n-international-recommendations-on-IDP-statistics-E.pdf (tylko w języku angielskim).
[26] https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-item-3n-compilers-manual-E.pdf (tylko w języku angielskim).

Eurostat jest członkiem grupy sterującej EKG ONZ ds. statystyk z zakresu migracji[27] i regularnie uczestniczy w sesjach roboczych EKG ONZ dotyczących statystyk migracji. W tym kontekście Eurostat przedstawił prace nad porównywalnością statystyk dotyczących migracji międzynarodowej i zezwoleń na pobyt oraz nad aspektami tworzenia statystyk dotyczących migracji cyrkulacyjnej. Eurostat przyczynił się również do opracowania *wytycznych EKG ONZ dotyczących integracji danych na potrzeby pomiaru migracji*[28] oraz *wytycznych EKG ONZ dotyczących wykorzystania danych panelowych do celów statystyk dotyczących migracji*[29]. Ponadto Eurostat uczestniczy w pracach grupy ekspertów ONZ ds. statystyk z zakresu migracji[30], która pracuje nad zmianą *zaleceń ONZ w sprawie statystyk dotyczących migracji międzynarodowej*. W szczególności Eurostat wniósł wkład w dyskusje w ramach grupy zadaniowej ONZ ds. kluczowych koncepcji i definicji związanych z migracją międzynarodową, której kompetencje obejmują ogólnoświatowe praktyki w zakresie krajowych statystyk dotyczących migracji oraz badanie alternatywnych definicji migracji.

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

4.1. Pilotowanie nowych statystyk dotyczących azylu i migracji selektywnej

W dynamicznym otoczeniu politycznym, na przykład w następstwie przyjęcia przez Komisję we wrześniu 2020 r. nowego paktu o migracji i azylu[31], potrzeby w zakresie nowych statystyk stale się zmieniają[32]. Rozporządzenie zmienione w 2020 r. przewidywało to w pewnym stopniu poprzez wprowadzenie w art. 9a mechanizmu pilotażowego zbierania i rozpowszechniania nowych statystyk dotyczących azylu i migracji selektywnej. Mechanizm ten obejmuje dwa uzupełniające się podejścia, mianowicie na szczeblu UE i na szczeblu krajowym. Zgodnie z art. 9a do lipca 2022 r. Eurostat przedstawi publicznie sprawozdanie z poczynionych ogólnych postępów.

W art. 9a ust. 2 upoważniono Eurostat do oceny, czy nowe statystyki mogą opierać się na informacjach dostępnych w odpowiednich źródłach administracyjnych na szczeblu UE. W rozporządzeniu uznaje się, że takie sporządzanie statystyk na szczeblu UE, tam gdzie jest to możliwe i wykonalne, skorzystałoby na większej skuteczności i harmonizacji niż na nowych

[27] https://unece.org/statistics/networks-of-experts/steering-group-migration-statistics
[28] https://unece.org/DAM/stats/publications/2018/ECECESSTAT20186.pdf
[29] https://unece.org/sites/default/files/2021-03/ECECESSTAT20206.pdf
[30] https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/migration-expert-group/
[31] COM(2020) 609.
[32] Wstępne potrzeby w zakresie nowych danych obejmują nowe cechy wniosków o udzielenie azylu (procedura przyśpieszona lub procedura graniczna, przedstawione dokumenty tożsamości, opieka nad małoletnimi pozbawionymi opieki i ich dostęp do edukacji), częstsze (kwartalne) statystyki dotyczące osób przesiedlonych, systemu dublińskiego i obywateli państw trzecich, którym odmówiono wjazdu lub w stosunku do których stwierdzono fakt nielegalnego przebywania, dezagregację niektórych wskaźników (tj. odmowy wjazdu, zatrzymań i nielegalnego przekraczania granic w podziale na małoletnich bez opieki; obywateli państw trzecich, którzy zostali sprowadzeni na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych – zdezagregowanych według narodowości, osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i małoletnich bez opieki), a także nowe cechy osób zobowiązanych do opuszczenia terytorium (rodzaj i czas trwania zatrzymania, w stosownych przypadkach) lub osób, wobec których wykonano decyzję powrotową (kraj przeznaczenia, rodzaj dwustronnej lub unijnej umowy/porozumienia o readmisji).

wysiłkach krajowych. W tym kontekście eu-LISA[33] rozwija i utrzymuje odpowiednie potencjalne źródła unijne. W szczególności Eurostat powinien korzystać z centralnego repozytorium sprawozdawczo-statystycznego, które eu-LISA opracowuje obecnie z myślą o dostarczaniu międzysystemowych danych statystycznych do celów polityki na podstawie zanonimizowanych danych pochodzących z unijnych wielkoskalowych systemów informatycznych[34]. Eurostat rozpoczął wstępne prace przygotowawcze w tym kierunku już w 2018 r., przy czym od 2020 r. podjęto jeszcze większe wysiłki w celu ułatwienia jak najsprawniejszego wdrożenia rozporządzenia.

Rozporządzenie (UE) 2018/1725[35] ustanawia szerokie ramy umożliwiające takie przetwarzanie do celów statystycznych, a art. 17a rozporządzenia (WE) nr 223/2009[36] przyznaje Eurostatowi w tym zakresie specjalne upoważnienie na szczeblu UE. Niemniej obowiązujące obecnie przepisy regulujące każdy system obsługiwany przez eu-LISA, w tym centralne repozytorium sprawozdawczo-statystyczne, nie pozwalają na sporządzanie sprawozdań statystycznych innych niż te wyraźnie określone w tych aktach prawnych. Wyklucza to wiele istotnych informacji statystycznych dostępnych w systemach źródłowych z zakresu centralnego repozytorium sprawozdawczo-statystycznego, a tym samym ogranicza użyteczność tego repozytorium znacznie poniżej jego pełnego potencjału. Chociaż cała Komisja będzie nadal badać odpowiednie rozwiązania służące lepszemu wykorzystaniu tych systemów źródłowych do celów statystycznych w perspektywie średnio- lub długoterminowej, pilne potrzeby polityczne w zakresie nowych statystyk uzasadniają szybkie działanie równolegle z krajowym podejściem pilotażowym.

Po dokonaniu oceny na szczeblu UE zgodnie z rozporządzeniem Eurostat jest upoważniony do ustanowienia dobrowolnych badań pilotażowych z udziałem państw członkowskich, aby zbadać wykonalność na szczeblu krajowym nowego gromadzenia lub podziałów danych. Takie badania pilotażowe obejmą dostępność odpowiednich źródeł danych, metody i techniki zestawiania danych, jakość i porównywalność statystyczną oraz dodatkowe koszty i obciążenia. Badania pilotażowe muszą być reprezentatywne na szczeblu UE, tak aby Eurostat mógł ocenić wyniki na poziomie unijnym z myślą o rozważeniu aktów wykonawczych regulujących odpowiednie gromadzenie danych.

---

[33] Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA). Potencjalnie odpowiednie systemy eu-LISA to europejski zautomatyzowany system identyfikacji odcisków palców osób ubiegających się o azyl (Eurodac), System Informacyjny Schengen (SIS), wizowy system informacyjny (VIS), europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) oraz system wjazdu/wyjazdu (EES).

[34] Artykuł 39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/817 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze granic i polityki wizowej (Dz.U. L 135 z 22.5.2019, s. 27);
art. 39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/818 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji (Dz.U. L 135 z 22.5.2019, s. 85).

[35] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39).

[36] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej (Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 164).

Eurostat rozpoczął projekt pilotażowy w zakresie nowych statystyk. W tym celu potrzeby w zakresie danych dotyczących polityki uszeregowano według priorytetów. Eurostat analizuje obecnie informacje zwrotne od krajowych dostawców danych na temat dostępności odpowiednich źródeł danych na poziomie krajowym. Oczekuje się, że pierwsze krajowe badania pilotażowe rozpoczną się w 2022 r., z zastrzeżeniem dostępnych źródeł i chętnych państw członkowskich.

4.2. Przegląd statystyk dotyczących migracji międzynarodowej

Istnieją pewne luki w danych statystycznych dotyczących migracji międzynarodowej, np. podział liczby ludności według jednego kraju obywatelstwa oraz migracja według poprzedniego/kolejnego kraju zamieszkania. Aktualność i częstotliwość gromadzenia danych nie są wystarczające do zapewnienia odpowiednich informacji na temat migracji związanych z sytuacją po brexicie i z pandemią COVID-19. Niewystarczające dane geograficzne przyczyniają się do niedostatecznego wpływania na o politykę regionalną lub lokalną. Niedoskonałościom tym prawdopodobnie nie można zaradzić poprzez dobrowolne gromadzenie danych. W przyszłości konieczna jest dalsza poprawa jakości, zwłaszcza w celu zwiększenia aktualności, porównywalności i spójności oraz wypełnienia luk w danych. Kwestie te są związane z bardziej podstawowym problemem wynikającym z aktualnie odrębnych podstaw prawnych dla europejskich statystyk dotyczących ludności oraz z brakiem zintegrowanego podejścia do wymogów dotyczących danych.

W związku z tym w przypadku statystyk dotyczących liczby ludności i migracji międzynarodowej jest możliwe, że obecne ramy prawne osiągnęły swoje granice w rozwiązywaniu wspomnianych powyżej problemów pojęciowych i harmonizacyjnych. Kwestia ta jest przedmiotem przyszłego kompleksowego i spójnego przeglądu ram prawnych obejmujących spis ludności i mieszkań, demografię i statystyki dotyczące migracji międzynarodowej. Obecnie przygotowywana jest nowa analogiczna inicjatywa europejskiej statystyki dotyczącej ludności[37]. Jej celem będzie, z zastrzeżeniem oceny i oceny skutków, zmodernizowanie i zintegrowanie wszystkich istotnych aspektów europejskich statystyk dotyczących ludności w spójnych i bardziej elastycznych ramach prawnych.

Pociągnęłoby to za sobą pewne istotne zmiany w rozporządzeniu, głównie konieczność uchylenia art. 3 dotyczącego liczebności migrantów i statystyk dotyczących migracji międzynarodowej. W odniesieniu do statystyk dotyczących azylu i migracji selektywnej, zważywszy na niedawną zmianę art. 4–7 rozporządzenia, konieczna jest obecnie ciągłość i stabilność w odniesieniu do statystyk dotyczących azylu i migracji selektywnej, aby zapewnić właściwe wdrożenie we współpracy z krajowymi dostawcami danych. Ponadto planuje się testowanie nowych statystyk w celu zaspokojenia pojawiających się unijnych potrzeb politycznych.

5. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

Rozporządzenie wyraźnie poprawiło europejskie statystyki dotyczące migracji i ochrony międzynarodowej. Jego niedawna zmiana wzmocniła statystyki w zakresie azylu i migracji selektywnej, w szczególności dotyczące powrotów, przesiedleń, zezwoleń na pobyt oraz

[37] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12958-Gromadzenie-danych-europejskie-statystyki-dotyczace-ludnosci-ESOP-_pl

dzieci-migrantów. Ponadto od czasu sprawozdania z 2018 r. ogólna jakość ustabilizowała się na ogółem wysokim poziomie. Przyjęcie rozporządzenia (UE) nr 1260/2013 również przyczyniło się do poprawy jakości statystycznej. Statystyki opracowane dla okresów referencyjnych w latach 2018–2020 należą do najbardziej istotnych i powszechnie stosowanych statystyk europejskich, są wykorzystywane do celów polityki unijnej i krajowej, służą organom pozarządowym i ogółowi społeczeństwa. Niemniej ograniczenia strukturalne rozporządzenia w reagowaniu na zmieniające się potrzeby polityczne w ostatnich latach bardziej się utrwaliły, zwłaszcza w odniesieniu do statystyk dotyczących międzynarodowych przepływów migracyjnych, liczby ludności i nabywania obywatelstwa. Jest prawdopodobne, że obecne przepisy nie są w stanie zaradzić tym lukom w danych ani problemom porównywalności.

W związku z tym podejmowane są następujące działania:

1. Wdrożenie rozporządzenia zmienionego w 2020 r., tj. metodologicznych i technicznych aspektów tworzenia zmienionych obowiązkowych statystyk począwszy od okresów referencyjnych w 2021 r. Obejmuje to modernizację źródeł danych i systemów informatycznych, a także zapewnienie w tym celu krajowym dostawcom danych odpowiedniego wsparcia finansowego z budżetu UE w nadchodzących latach.

2. Pilotaż nowych statystyk przewidzianych w rozporządzeniu w celu zaspokojenia najnowszych potrzeb politycznych wynikających z proponowanego nowego paktu o migracji i azylu. Zgodnie z nadanym mu upoważnieniem Eurostat w pierwszej kolejności ocenia, czy nowe statystyki mogą opierać się na informacjach dostępnych w źródłach administracyjnych na szczeblu UE, w przypadku których najodpowiedniejsze są źródłowe systemy informatyczne obsługiwane przez eu-LISA. Jednocześnie Eurostat opracowuje badania pilotażowe i ustanawia wsparcie finansowe na szczeblu krajowym w celu uwzględnienia najpilniej potrzebnych nowych statystyk.

3. Przygotowanie przyszłych spójnych ram prawnych dla europejskich statystyk dotyczących ludności w szerszym kontekście. Ramy te obejmowałyby i rozszerzały statystyki dotyczące międzynarodowych i wewnątrzunijnych przepływów migracyjnych, liczby ludności oraz nabywania i utraty obywatelstwa poprzez zapewnienie wiarygodnych, szczegółowych i porównywalnych danych dotyczących zdarzeń migracyjnych, wielkości, miejsc przeznaczenia i pochodzenia przepływów migracyjnych oraz demograficznych, migracyjnych i społeczno-gospodarczych cech ludności migrantów[38].

[38] W ocenie i ocenie skutków uwzględnione zostaną potrzeby w zakresie dodatkowych cech ludności, np. różnych szczegółów dotyczących lokalizacji na szczeblu niższym niż krajowy lub regionalny, równości, przeciwdziałania dyskryminacji, podatności na zagrożenia oraz niepełnosprawności poszczególnych grup ludności, w tym migrantów.