EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.8.2021
COM(2021) 489 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

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

1. JOHDANTO

Asetuksessa (EY) N:o 862/2007[1], jäljempänä ’asetus’, vahvistetaan yhteiset säännöt muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua Euroopan unionissa (EU) koskevien Euroopan tilastojen tuottamiseksi. Nämä tilastot kattavat kansainväliset muuttovirrat EU:hun, EU:sta ja EU:n sisällä, maahanmuuttajaväestöt EU:ssa sekä EU:n jäsenvaltion kansalaisuuden saamisen ja menettämisen. Ne kattavat myös turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevat tilastot, jotka koskevat

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

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

- EU:n ulkopuolisten maiden (kolmannen maan) kansalaisia, joilta maahantulo jäsenvaltion alueelle on evätty ulkorajalla tai joiden on todettu olevan jäsenvaltion alueella kansallisen maahanmuuttolainsäädännön mukaan laittomasti

- kolmannen maan kansalaisille myönnettyjä oleskelulupia, oleskeluluvan voimassaoloaikaa ja myöntämisperustetta (maahanmuuttokategoriaa) ja

- kolmannen maan kansalaisia, jotka on maahanmuuttolainsäädännön nojalla määrätty poistumaan jäsenvaltion alueelta tai kirjattu poistuneiksi tällaisen määräyksen antamisen jälkeen, eriteltyinä kansalaisuuden mukaan.

Asetuksen 12 artiklan mukaan ”Komissio antaa viimeistään 20 päivänä elokuuta 2012 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän asetuksen mukaisesti laadituista tilastoista ja niiden laadusta.”

Tämä on komission neljäs kertomus asetuksen täytäntöönpanosta vuosina 2012[3], 2015[4] ja 2018[5] hyväksyttyjen kertomusten jälkeen. Siinä annetaan tietoja siitä, miten jäsenvaltiot ovat yhdessä komission (Eurostat) kanssa edistyneet asetuksen täytäntöönpanossa vuodesta 2018 alkaen, ja esitellään seuraavat toimet näiden tilastojen laadun parantamiseksi edelleen. Luvussa 2 esitellään lyhyesti tärkeimmät kehityskulut. Luvussa 3 käsitellään viitejaksolta 2018–2020 tuotettujen tilastojen yleisiä edistymis- ja laatunäkökohtia. Luvussa 4 keskitytään meneillään olevaan työhön, jonka tavoitteena on panna täytäntöön tarkistetut tilastovaatimukset viitejaksoille

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 862/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista sekä ulkomaisia työntekijöitä koskevien tilastojen laatimisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 311/76 kumoamisesta (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 23).

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31).

[3] COM(2012) 528.

[4] COM(2015) 374.

[5] COM(2018) 594.

vuodesta 2021 eteenpäin, sekä uusiin aloitteisiin, joilla vastataan politiikan muuttuviin tarpeisiin tulevina vuosina. Luku 5 päättää kertomuksen, ja siinä hahmotellaan seuraavat vaiheet.

2. TÄRKEIMPIÄ KEHITYSKULKUJA VUODEN 2018 JÄLKEEN

Edelliseen, vuoden 2018 kertomukseen asti jatkuneiden parannusten jälkeen yleinen tietojen saatavuus ja laatu – erityisesti täydellisyys, ajantasaisuus, vertailukelpoisuus ja tarkkuus – ovat vakiintuneet korkealle tasolle kaikissa tiedonkeruissa. Muuttoliikkeen nopeasti muuttuvan luonteen vuoksi EU:ssa on kuitenkin ilmennyt uusia tarpeita oikea-aikaisempien ja yksityiskohtaisempien tilastojen saamiseksi turvapaikoista, palauttamisista, uudelleensijoittamisista ja oleskeluluvista.

Komissio hyväksyi toukokuussa 2018 ehdotuksen asetukseksi asetuksen muuttamisesta[6] turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevien tietovaatimusten laajentamiseksi. Asetuksella (EU) 2020/851[7] päivitetään merkittävästi turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevia tilastoja uusilla muuttujilla, yksityiskohtaisemmilla jaotteluilla ja tiheämmin kerätyillä tiedoilla viitejaksoilta vuodesta 2021 eteenpäin. Uudet vaatimukset oli määrä ottaa asteittain käyttöön kyseisen asetuksen voimaantulopäivästä 12. heinäkuuta 2020 alkaen 1. heinäkuuta 2021 saakka. Komissio myönsi asetuksen 11 a artiklan mukaisesti väliaikaisia poikkeuksia[8] 16 jäsenvaltiolle[9] perustelluista pyynnöistä. Eurostat seuraa säännöllisesti asianomaisten jäsenvaltioiden kansallisiin tuotantojärjestelmiin tarvittavien mukautusten edistymistä. Tietojen saatavuus on jo parantunut kuukausittaisten (turvapaikkahakemukset) ja neljännesvuosittaisten (ensimmäisen asteen turvapaikkapäätökset, palauttamiset) tietojen julkistamisen myötä maaliskuusta 2021 alkaen.

Turvapaikkaa ja hallittua muuttoliikettä koskevien pakollisten tietojen keruuta koskevat uudet vaatimukset on pantava täytäntöön kaikilla sovellettavilla viitejaksoilla tammikuusta 2021 alkaen. Sujuvan prosessin varmistamiseksi Eurostat teki vuonna 2020 yhteistyötä kansallisten asiantuntijoiden kanssa tarkistaakseen tiedonkeruuta koskevia teknisiä ohjeita vastaavasti, ja marraskuussa 2020 asiantuntijaryhmä hyväksyi kaikki uudet versiot. Lisäksi kaikkia tuotantoprosesseja päivitetään tarkistettujen kuukausittaisten, neljännesvuosittaisten ja vuosittaisten tiedonkeruuaikataulujen mukaisesti, mukaan lukien päivitetyt menetelmät, raportointimallit, tiedonsiirtomenettelyt ja -muodot sekä validointisäännöt.

Kuten asetuksen 9 b artiklassa edellytetään, komissio myöntää rahoitusosuuksia EU:n talousarviosta tukeakseen tarvittavia kehittämis- tai täytäntöönpanotoimia jäsenvaltioissa. Asiaan

[6] COM(2018) 307.

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/851, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista annetun asetuksen (EY) N:o 862/2007 muuttamisesta (EUVL L 198, 22.6.2020, s. 1).

[8] Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2021/431, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2021, poikkeusten myöntämisestä tietyille jäsenvaltioille muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 862/2007 soveltamisesta (EUVL L 86, 12.3.2021, s. 5).

[9] Belgia, Tšekki, Saksa, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Kypros, Liettua, Malta, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, Slovakia ja Ruotsi.

soveltuvat välineet ovat Eurostatin myöntämät avustukset ja uudesta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta myönnettävä tuki[10].

Lisäksi Eurostat ja jäsenvaltiot ovat jatkaneet investointejaan tietojen laadun ja menetelmien parantamiseen. Ensinnäkin työ on edistynyt demografisten tapahtumien väärän luokittelun saralla, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten sisällyttämisessä tai pois jättämisessä, muuttoliike-, turvapaikka- ja oleskelulupatietojen keskinäisessä johdonmukaisuudessa ja johdonmukaisen väestötaseen varmistamisessa. Toiseksi perustettiin vapaaehtoisia tietojenkeruutoimia, joilla vastataan nopeasti muuttuviin toimintapoliittisiin tarpeisiin ja säilytetään näin ollen suuri merkitys lyhyellä aikavälillä. Näihin kuuluvat tiedot ilman huoltajaa olevista turvapaikkaa hakevista alaikäisistä, neljännesvuosittaisista palautuksista sekä muuttovirroista EU:sta ja EU:hun sen uudessa kokoonpanossa Yhdistyneen kuningaskunnan eron jälkeen. Covid-19-pandemian myötä jäsenvaltiot ja Eurostat ovat viime aikoina varmistaneet, että tietojen toimittamisessa ja julkaisuissa noudatetaan niiden julkaisuaikataulua.

Tekniset parannukset ovat auttaneet säilyttämään tilastotulosten suuren merkityksen mutta myös tehostamaan tietojen validointia ja käsittelyä. Tämän lisäksi laajojen ja laadukkaiden metatietojen jatkuva säännöllinen keruu mahdollistaa saapuvien tietojen laadun arvioinnin ja seurannan. Hallinnollisia kirjeitä lähetettiin tarpeen mukaan oikeudellisten velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi.

3. TUOTETTUJEN TILASTOJEN LAATU

Komissio (Eurostat) on jatkanut tiivistä yhteistyötä kaikkien asianomaisten kansallisten viranomaisten kanssa näiden eurooppalaisten tilastojen käytön laajentamiseksi. Kansalliset tilastolaitokset ovat muuttovirtoja, kansalaisuuden saamista ja väestökantaa koskevien tilastojen pääasiallisia toimittajia. Oleskelulupa- ja turvapaikkatilastot tulevat tavallisesti suoraan sisäasiainministeriöiltä tai maahanmuuttovirastoilta. Sisäasiainministeriöt tai maahanmuuttovirastot voivat toimittaa myös rajavalvontaa ja laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maastapoistamista koskevia tilastoja. Niitä voi toimittaa myös poliisi.

Eurostat kerää jäsenvaltioilta laajamittaisia metatietoja ja laatutietoja arvioidakseen saapuvien tietojen laatua. Tuloksena saadut kansalliset metatietoraportit ovat julkisia, ja ne auttavat laaduntarkastuksissa, arvioinnissa ja lisäparannuksissa[11]. Ne auttavat käyttäjiä tulkitsemaan ja käyttämään tilastoja oikein. Seuraavissa luvuissa käsitellään erikseen eri laatunäkökohtia.

3.1. Merkityksellisyys

Vuoden 2018 kertomuksesta alkaen tietojen toimittaminen on yleisesti ottaen ollut erittäin kattavaa. Joitakin kysymyksiä on kuitenkin edelleen ratkaisematta, lähinnä Dublin-menettelyjä koskevien tilastojen osalta.

[10] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1147, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2021, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta (EUVL L 251, 15.7.2021, s. 1).

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

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

Vuosina 2014–2020 asetuksen mukaisia tilastoja käytettiin määritettäessä jäsenvaltioille turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt, suojeluaseman myöntäminen, oleskelulupien myöntäminen erityisistä syistä, palautukset) ja ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä (ulkorajat ylittävien henkilöiden lukumäärä, kolmannen maan kansalaiset, joilta on evätty pääsy ulkorajoilla) maksettavia talousarviomäärärahoja. Samankaltaisia jakosääntöjä on tarkoitus soveltaa myös joihinkin uusiin EU:n rahastoihin kaudella 2021–2027. Uuden turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kansalliset määrärahat (ks. alaviite 10) perustuvat Eurostatin tuoreimpiin vuositilastoihin (jotka kattavat kolme edeltävää kalenterivuotta) henkilöistä, jotka ovat hakeneet tai joille on myönnetty kansainvälistä suojelua, uudelleensijoitetuista henkilöistä, laillisesti oleskelevien kolmannen maan kansalaisten lukumäärästä, ensimmäisistä oleskeluluvista, henkilöistä, joiden on poistuttava maasta, ja palautetuista henkilöistä. Uusi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan väline[12] (osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa) perustuu tuoreimpiin Euroopan tilastoihin kolmannen maan kansalaisista, joilta on evätty maahanpääsy maa- tai meriulkorajoilla tai lentokentillä.

Näitä tilastoja käyttävät myös muuttoliikkeeseen liittyvät EU:n virastot, kuten Frontex ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto, joiden kanssa Eurostat tekee tiivistä yhteistyötä tiedonkeruun ja tilastomenetelmien parissa. Muita esimerkkejä ovat komission yhteisen tutkimuskeskuksen alaisuudessa toimivan muuttoliikettä ja väestörakennetta koskevan tietokeskuksen[13] ja Euroopan muuttoliikeverkoston[14] julkaisut. Eurostat on merkittävin tilastojen laatija tällaisissa julkaisuissa.

Tilastojen säännöllisiä käyttäjiä ovat kansalliset viranomaiset, kansainväliset järjestöt, akateemiset tutkijat ja kansalaisyhteiskunnan ryhmät, jotka käsittelevät monenlaisia kysymyksiä, kuten maahanmuuttajien kotouttamista, kansallisten turvapaikka- ja maahanmuuttomenettelyjen kehittämistä ja seurantaa sekä väestöä ja työvoimaa koskevia ennusteita.

3.2. Tarkkuus

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot pitävät jatkuvasti yllä tilastojen tarkkuuden korkeaa tasoa tai jopa parantavat sitä. Kansainvälistä muuttoliikettä koskevien tietojen osalta on kuitenkin edelleen tiettyjä tarkkuutta koskevia ongelmia. Nämä liittyvät sekä alipeittoon (eli henkilöihin, jotka eivät ole rekisteröityneet asuinpaikassaan) että ylipeittoon (eli henkilöihin, jotka eivät poista itseään rekisteristä, koska siihen ei usein ole velvollisuutta tai kannustinta). Tarkkuuden parantamiseksi tällä alalla jäsenvaltiot vaihtavat tietoja muiden jäsenvaltioiden kanssa ja käyttävät

[12] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1148, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2021, rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi (EUVL L 251, 15.7.2021, s. 48).

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

[14] Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), esim. https://ec.europa.eu/home-affairs/content/emn-annual-report-migration-and-asylum-2019_en (vain englanniksi).

arviointitekniikoita ja muita hallinnollisia tietolähteitä. Liikkumisvapaus EU:ssa ja henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset rajoittavat muuttoliiketilastojen laadun parantamista entisestään, erityisesti kun on kyse EU:n kansalaisista, jotka muuttavat toiseen jäsenvaltioon ja asuvat siellä.

3.3. Ajantasaisuus ja oikea-aikaisuus

Tiedot on tietotyypin mukaan toimitettava 2–12 kuukauden kuluttua viitepäivästä tai viitejakson päättymisestä. Automatisoidut tiedonhakumenettelyt kansallisella tasolla ja Eurostatin suorittama säännöllinen seuranta varmistavat yleensä sen, että tiedot toimitetaan oikea-aikaisesti. Erityisesti tietojen toimittamisen määräaikoja noudatetaan yleisesti, ja tilanne on pysynyt enimmäkseen vakaana tai hieman parantunut vuodesta 2018; ainoastaan Dublin-menettelyjä koskevien tilastojen osalta on vielä jäljellä joitakin ongelmia. Muut kertaluonteiset ongelmat ovat edelleen harvinaisia, esimerkiksi yksittäiset häiriöt, jotka johtuvat henkilöstön saatavuusongelmista tai tietotekniikkajärjestelmän toimintahäiriöistä. Covid-19-pandemia ei vaikuttanut julkaisuaikataulun toteuttamiseen.

3.4. Saavutettavuus

Tilastotiedot ja metatiedot ovat vapaasti saatavilla Eurostatin verkkosivuston osiosta *Population*[15]. Lisäksi nämä tilastot sisältyvät säännöllisesti päivitettyihin *Statistics Explained* -artikkeleihin[16] ja koostejulkaisuihin, kuten *Key figures on Europe* (vuoden 2020 laitos)[17] tai vuoden 2020 *Kertomukseen väestönmuutoksen vaikutuksista*[18] (jossa esitetään tietoja muuttovirroista ja väestökannasta kansalaisuuden mukaan).

Asetuksen mukaisesti tuotetut tilastot kuuluvat edelleen eniten käytettyihin Euroopan tilastoihin. Vuodesta 2016 lähtien ”kansainvälistä muuttoliikettä koskevat tilastot” ovat olleet ensimmäisinä verkkosivuston temaattisten osioiden joukossa, ja käyttäjien kiinnostus on edelleen suurta. Vastaavasti *Statistics Explained* -sivustolla muuttoliikettä ja maahanmuuttajaväestöä koskevia tilastoja käsittelevä päivitettävä artikkeli[19] on vuodesta 2016 lähtien vakiintunut yhdeksi eniten vierailluista sivuista. Vuodesta 2018 lähtien Eurostat on tuottanut 42 julkaisua turvapaikka-asioista ja hallitusta muuttoliikkeestä. Vuotuisia turvapaikkatilastoja käsittelevä päivitettävä *Statistics Explained* -artikkeli[20] on ollut erittäin suosittu. Sitä on katsottu noin 200 000 kertaa vuodesta 2018 lähtien. Nämä tilastot ovat hyvin näkyvästi esillä myös Eurostatin sosiaalisen median kanavissa.

3.5. Vertailukelpoisuus

Menetelmä- ja koontiohjeet ovat olleet jo kauan käytössä, ja niitä on parannettu säännöllisesti kansainvälistä muuttoliikettä, kansalaisuuden saamista, turvapaikka-asioita, maahanmuuttolainsäädännön soveltamisen valvontaa ja oleskelulupia koskevien tilastojen osalta. Ne auttavat jäsenvaltioita varmistamaan vertailukelpoisuuden, joka on yleisesti ottaen EU:n lainsäädännön ja kansainvälisten suositusten mukaista.

---

[15] https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/overview (englanti, ranska ja saksa).
[16] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population ja https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_and_migration (vain englanniksi).
[17] https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EI-20-001 (englanti, ranska ja saksa).
[18] COM(2020) 241 ja siihen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2021) 46 (vain englanniksi).
[19] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.
[20] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics.

Kansainvälisten muuttoliiketilastojen johdonmukaisuus suhteessa asetuksen (EU) N:o 1260/2013[21] piirissä toteutettaviin demografisiin tiedonkeruisiin on säilynyt erittäin hyvänä jäsenvaltioiden sovittua samoista ikämääritelmistä ja -jaotteluista sekä EU:n tason aggregaattien määritelmästä. Vertailukelpoisuuden varmistamiseksi Eurostat tarkistaa, ovatko vastaanotetut tiedot sisäisesti ja ajallisesti johdonmukaisia ja ovatko ne vertailukelpoisia alueiden ja maiden välillä. Maiden välisen vertailukelpoisuuden osalta asetuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset määritelmät muuttovirtoja koskeville tiedoille. Vaikeimmin ratkaistavat ongelmat ovat liittyneet muun muassa muuttovirtoja ja kansalaisuuden saamista koskevien tilastojen erityismääritelmien soveltamiseen. Vuoden 2018 kertomuksen jälkeen lähetetyt tiedot ovat yleisesti ottaen olleet erittäin yhdenmukaisia muuttoliikettä ja kansalaisuuden saamista koskevien tilastojen osalta. Asetuksen mukaiset maahanmuuttajaväestöä koskevat tiedot voivat kuitenkin perustua joko vakinaisen asuinpaikan tai laillisen tai rekisteröidyn asuinpaikan määritelmiin. Tämä joustavuus mahdollistaa täysin johdonmukaisten väestötietojen hankkimisen kansallisella tasolla mutta heikentää samalla maiden välistä vertailukelpoisuutta (ks. kohta 3.6). Tämä on yksi lähtökohdista väestötilastojen ja kansainvälistä muuttoliikettä koskevien tilastojen laajemmalle määritelmien ja käsitteiden yhdenmukaistamiselle (ks. kohta 4.2).

Turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevien tilastojen osalta jäsenvaltiot noudattavat määritelmiä yleisesti ottaen hyvin. Muutamissa jäsenvaltioissa on edelleen joitakin erityisongelmia, mutta enimmäkseen jaottelun alaluokkien tasolla. Eurostat valmistelee yhteistyössä kansallisten asiantuntijoiden kanssa erityistä sanastoa näiden alojen yhdenmukaistamiseksi edelleen. Tämä työ on jo edennyt pitkälle, ja sanasto on tarkoitus julkaista vuonna 2021.

3.6. Johdonmukaisuus

Asetuksessa jätetään jäsenvaltioille mahdollisuus määritellä maahanmuuttajaväestö siten, että he ovat joko vakinaisia asukkaita tai oletusarvoisesti laillisia tai rekisteröityjä asukkaita. Asetuksessa (EU) N:o 1260/2013 edellytetään jäsenvaltioilta sen varmistamista, että asetuksen 3 artiklan mukaiset väestötiedot ovat johdonmukaisia asetuksen (EY) N:o 862/2007 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa edellytettyjen maahanmuuttajaväestöä koskevien tietojen kanssa, koska tilasto- ja väestötieteilijät käyttävät näitä väestötietoja järjestelmällisesti yhdessä. Yleisiä kysymyksiä on kuitenkin edelleen ratkaisematta. Esimerkiksi kansainvälisten muuttovirtojen ja muiden demografisten tilastojen väliset väestöpohjan määritelmät ja sovellukset eivät ole riittävän johdonmukaisia, koska oikeusperustojen yhdenmukaistamisessa on tällä hetkellä puutteita. Tämä on ratkaisevan tärkeää, kun EU:n tasolla käsitellään kattavammin koko väestötilastojen määritelmien ja käsitteiden laajempaa yhdenmukaistamista, joka kattaa väestönlaskennan, väestökehityksen ja kansainvälisen muuttoliikkeen (ks. kohta 4.2).

Vuodesta 2018 Eurostat on myös pyrkinyt arvioimaan sekä aihealueiden sisäistä johdonmukaisuutta (esim. turvapaikka-asioiden ja oleskelulupien aihealueilla) että eri aihealueiden välistä yhdenmukaisuutta (turvapaikka-asioita, oleskelulupia ja kansainvälistä muuttoliikettä koskevien tilastojen välillä). Tässä työssä havaittiin sekä synergiaa että eroja kolmannen maan kansalaisille ensimmäistä kertaa myönnettäviä oleskelulupia koskevien tilastojen ja kolmannen maan kansalaisten pitkäaikaista kansainvälistä muuttoliikettä koskevien

[21] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1260/2013, annettu 20 päivänä marraskuuta 2013, Euroopan demografisista tilastoista (EUVL L 330, 10.12.2013, s. 39).

tilastojen välillä. Yksityiskohtaisemmat havainnot on julkaistu Eurostatin metatiedoissa[22], ja ne on esitetty Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission (UNECE) muuttoliiketilastoja käsittelevälle työistunnolle vuonna 2018.

Jos vertailu on mahdollista, kansallisten ja kansainvälisten organisaatioiden muualla keräämissä ja julkaisemissa tiedoissa on yleensä havaittavissa suurta johdonmukaisuutta. Eurostat tekee tiivistä yhteistyötä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston ja Frontexin kanssa varmistaakseen menetelmien ja tilastojen johdonmukaisuuden näiden virastojen soveltamien menetelmien ja keräämien tietojen kanssa.

Eurostat osallistuu pakolaisia ja maan sisäisiä pakolaisia koskevia tilastoja käsittelevään Yhdistyneiden kansakuntien asiantuntijaryhmään (EGRIS)[23]. Eurostat oli yksi tämän kansainvälisen asiantuntijaryhmän perustajista ja on edelleen sen ohjauskomitean jäsen. Eurostat osallistuu ryhmän työhön paitsi menetelmien osalta ja kirjallisin panoksin myös hallinnollisesti ja taloudellisesti. Ryhmän työn tuloksena Yhdistyneet kansakunnat (YK) hyväksyi vuonna 2018 pakolaistilastoja koskevat kansainväliset suositukset[24] ja vuonna 2020 maan sisäisiä pakolaisia koskeviin tilastoihin liittyvät kansainväliset suositukset[25] sekä niihin liittyvän pakkomuuttotilastoja koskevan laatijoiden käsikirjan[26]. Suosituksissa on asetettu maailmanlaajuiset normit pakkomuuttoa koskevien tilastojen tuottamiselle. Niissä kehotetaan esimerkiksi korjaamaan puutteita ja varmistamaan asianmukaiset standardit tilastoissa, jotka koskevat kotiseudultaan siirtymään joutuneita lapsia, ilman huoltajaa olevia alaikäisiä sekä vammaisia. Vuonna 2020 EGRIS jatkoi myös työtään, joka koskee kansalaisuudettomuutta koskevia tilastoja koskevia kansainvälisiä suosituksia, jotka Yhdistyneiden kansakuntien tilastotoimikunnan on määrä hyväksyä vuonna 2022.

Eurostat on UNECEn muuttoliiketilastoja käsittelevän ohjausryhmän[27] jäsen ja osallistuu säännöllisesti muuttoliiketilastoja käsitteleviin UNECEn työistuntoihin. Tässä yhteydessä Eurostat on esitellyt työtä, joka koskee oleskelulupien ja kansainvälisten muuttoliiketilastojen vertailukelpoisuutta sekä kiertomuuttotilastojen tuotantopiirteitä. Eurostat on myös osallistunut UNECEn tietojen integrointia muuttoliikkeen mittaamiseksi koskevien ohjeiden[28] ja pitkittäistutkimuksiin perustuvien tietojen käyttöä muuttoliiketilastoissa koskevien ohjeiden[29] laadintaan. Eurostat osallistuu myös muuttoliiketilastoja käsittelevään Yhdistyneiden kansakuntien asiantuntijaryhmään[30], joka työskentelee YK:n kansainvälistä muuttoliikettä koskeviin tilastoihin liittyvien suositusten tarkistamisen parissa. Eurostat on osallistunut erityisesti keskusteluihin, joita käydään kansainväliseen muuttoliikkeeseen liittyviä keskeisiä käsitteitä ja määritelmiä käsittelevässä Yhdistyneiden kansakuntien työryhmässä, jonka toimiala kattaa kansallisten muuttoliiketilastojen maailmanlaajuiset käytännöt ja jossa tarkastellaan muuttoliikkeen vaihtoehtoisia määritelmiä.

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

4. MENEILLÄÄN OLEVA TYÖ NYKYISIIN JA MUUTTUVIIN TOIMINTATARPEISIIN VASTAAMISEKSI

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

Uusien tilastojen tarve kasvaa nopeasti[31] muuttuvassa poliittisessa ympäristössä, esimerkiksi komission hyväksyttyä syyskuussa 2020 uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen[32]. Vuonna 2020 muutetussa asetuksessa ennakoitiin tätä jossain määrin sisällyttämällä 9 a artiklaan mekanismi, jolla pilotoidaan uusien turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevien tilastojen keräämistä ja levittämistä. Mekanismiin sisältyy kaksi toisiaan täydentävää lähestymistapaa: EU:n tasolla ja kansallisella tasolla. Eurostat antaa kertomuksen yleisestä edistymisestä julkisesti saataville heinäkuuhun 2022 mennessä 9 a artiklan mukaisesti.

Asetuksen 9 a artiklan 2 kohdassa Eurostat valtuutetaan arvioimaan, voivatko uudet tilastot perustua asiaankuuluvissa EU:n tason hallinnollisissa lähteissä saatavilla oleviin tietoihin. Asetuksessa todetaan, että tällainen EU:n tason tuotanto (silloin kun se on mahdollista ja toteutettavissa) olisi tehokkaampaa ja edistäisi yhdenmukaisuutta enemmän kuin uudet kansalliset toimet. Tässä yhteydessä eu-LISA[33] kehittää ja ylläpitää asiaan liittyviä mahdollisia EU:n lähteitä. Eurostatille pitäisi olla erityisesti hyötyä raportoinnin ja tilastoinnin keskustietoarkistosta (CRRS), jota eu-LISA kehittää parhaillaan, jotta voidaan tarjota järjestelmiä koskevia tilastotietoja toimintapoliittisiin tarkoituksiin EU:n laaja-alaisista tietojärjestelmistä peräisin olevien anonymisoitujen tietojen perusteella[34]. Eurostat aloitti tämänsuuntaisen alustavan selvitystyön jo vuonna 2018. Vuodesta 2020 lähtien asetuksen mahdollisimman sujuvan täytäntöönpanon helpottamiseen on panostettu vielä aiempaakin enemmän.

---

[31] Alustaviin uusiin tietotarpeisiin kuuluvat turvapaikkahakemusten uudet ominaispiirteet (nopeutettu menettely tai rajamenettely, esitetyt henkilöllisyysasiakirjat, ilman huoltajaa olevien alaikäisten huolenpito ja pääsy koulutukseen), tiheämmät (neljännesvuosittaiset) tilastot uudelleensijoitetuista henkilöistä, Dublin-menettelyistä ja kolmannen maan kansalaisista, jotka on käännytetty tai joiden on todettu olevan jäsenvaltion alueella laittomasti, eriteltyinä tiettyjen indikaattorien mukaan (esim. käännyttäminen, kiinniotto ja laittomat rajanylitykset, jotka on eritelty ilman huoltajaa olevien alaikäisten mukaan; etsintä- ja pelastusoperaatioiden tuloksena maihin nousseet kolmannen maan kansalaiset, jotka on eritelty kansalaisuuden mukaan, kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt ja ilman huoltajaa olevat alaikäiset) sekä uudet ominaisuudet, jotka koskevat henkilöitä, joiden on poistuttava maasta (tarvittaessa säilöönoton tyyppi ja kesto) tai jotka on palautettu (kohdemaa, käytetyn kahdenvälisen tai EU:n tason takaisinottosopimuksen/-järjestelyn tyyppi).

[32] COM(2020) 609.

[33] Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto (eu-LISA). Mahdollisesti merkityksellisiä eu-LISA-järjestelmiä ovat eurooppalainen järjestelmä turvapaikanhakijoiden sormenjälkien vertailua varten (Eurodac), Schengenin tietojärjestelmä (SIS), viisumitietojärjestelmä (VIS), EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) ja rajanylitystietojärjestelmä (EES).

[34] Kehyksen vahvistamisesta rajoja ja viisumipolitiikkaa koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle 20 päivänä toukokuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/817 (EUVL L 135, 22.5.2019, s. 27) 39 artikla;
Kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle 20 päivänä toukokuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/818 (EUVL L 135, 22.5.2019, s. 85) 39 artikla.

Asetuksessa (EU) 2018/1725[35] vahvistetaan laaja kehys, joka mahdollistaa tällaisen tietojenkäsittelyn tilastollisia tarkoituksia varten, ja asetuksen (EY) N:o 223/2009[36] 17 a artiklassa Eurostatille annetaan tätä varten erityinen EU:n tason toimeksianto. Tällä hetkellä voimassa oleva kutakin eu-LISAn ylläpitämää järjestelmää koskeva lainsäädäntö, CRRS mukaan luettuna, ei kuitenkaan salli muiden tilastokertomusten laatimista kuin niiden, jotka nimenomaisesti mainitaan kyseisissä säädöksissä. Tämä sulkee pois monet lähdejärjestelmissä saatavilla olevat merkitykselliset tilastotiedot CRRS:n soveltamisalasta ja rajoittaa CRRS:n hyödyllisyyttä huomattavasti sen koko mahdollisuuksiin nähden. Komissio kokonaisuutena jatkaa asianmukaisten ratkaisujen tutkimista, jotta näitä lähdejärjestelmiä voitaisiin hyödyntää paremmin tilastotarkoituksiin keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä, mutta samalla on perusteltua edetä nopeasti rinnakkain kansallisten pilottihankkeiden kanssa uusiin tilastoihin liittyvien kiireellisten poliittisten tarpeiden vuoksi.

Asetuksen mukaan Eurostatilla on EU:n tason arvioinnin jälkeen valtuudet toteuttaa jäsenvaltioiden kanssa vapaaehtoisia pilottitutkimuksia, joissa testataan uusien tietojenkeruiden tai jaottelujen toteutettavuutta kansallisella tasolla. Näissä pilottitutkimuksissa käsitellään asianmukaisten tietolähteiden saatavuutta, tiedonkeruumenetelmiä ja -tekniikoita, tilastojen laatua ja vertailukelpoisuutta sekä niihin liittyviä lisäkustannuksia ja rasitteita. Pilottitutkimusten on oltava edustavia EU:n tasolla, jotta Eurostat voi arvioida tuloksia EU:n tasolla ja harkita täytäntöönpanosäädöksiä kunkin tiedonkeruun sääntelemiseksi.

Eurostat käynnisti hankkeen uusien tilastojen kokeilun järjestämiseksi. Politiikkaa koskevat tietotarpeet asetettiin tätä varten tärkeysjärjestykseen. Eurostat analysoi parhaillaan kansallisilta tiedontoimittajilta saatua palautetta asianmukaisten tietolähteiden saatavuudesta kansallisella tasolla. Ensimmäisten kansallisten pilottitutkimusten odotetaan alkavan vuonna 2022 käytettävissä olevista lähteistä ja vapaaehtoisista jäsenvaltioista riippuen.

4.2. Kansainvälisten muuttoliiketilastojen tarkastelu

Kansainvälisissä muuttoliiketilastoissa on joitakin aukkoja, kuten väestökantojen erittely yhden kansalaisuusmaan mukaan ja muuttoliike yhden edellisen tai seuraavan asuinmaan mukaan. Tietojenkeruun oikea-aikaisuus ja tiheys eivät riitä antamaan riittävästi tietoa brexitin jälkeisestä ja covid-19-tilanteeseen liittyvästä muuttoliikkeestä. Maantieteellisen erittelyn riittämätön tarkkuus johtaa siihen, että alue- tai paikallispolitiikalle ei saada riittävästi tietoa. Näihin puutteisiin ei todennäköisesti voida puuttua vapaaehtoisilla tiedonkeruilla. Laatua on parannettava edelleen tulevaisuudessa, erityisesti ajantasaisuuden, vertailukelpoisuuden ja johdonmukaisuuden lisäämiseksi ja tiedoissa olevien puutteiden korjaamiseksi. Nämä kysymykset liittyvät perustavampaan ongelmaan, joka johtuu väestöä koskevien Euroopan tilastojen nykyisin erillisistä oikeusperustoista, ja tietovaatimuksia koskevan yhdennetyn lähestymistavan puutteeseen.

Nykyinen oikeudellinen kehys on siten saattanut saavuttaa rajansa väestökantaa ja kansainvälistä muuttoliikettä koskevien tilastojen osalta edellä mainittujen käsite- ja

[35] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39).

[36] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 223/2009, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2009, Euroopan tilastoista (EUVL L 87, 31.3.2009, s. 164).

yhdenmukaistamiskysymysten ratkaisemisessa. Tätä käsitellään tulevassa kattavassa ja johdonmukaisessa lainsäädäntökehyksen tarkistuksessa, joka kattaa väestö- ja asuntolaskennan, väestökehityksen ja kansainväliset muuttoliiketilastot. Vastaavaa uutta aloitetta Euroopan väestötilastoista[37] valmistellaan parhaillaan. Sen tavoitteena on arvioinnin ja vaikutustenarvioinnin perusteella nykyaikaistaa ja integroida Euroopan väestötilastojen kaikki olennaiset näkökohdat johdonmukaiseksi ja joustavammaksi oikeudelliseksi kehykseksi.

Tämä edellyttäisi joitakin asetukseen tehtäviä muutoksia, erityisesti tarvetta kumota 3 artikla, joka koskee maahanmuuttajaväestöä ja kansainvälistä muuttoliikettä koskevia tilastoja. Turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevien tilastojen osalta asetuksen 4–7 artiklaan äskettäin tehtyjen muutosten vuoksi turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevia tilastoja varten tarvitaan nyt jatkuvuutta ja vakautta, jotta varmistetaan asianmukainen täytäntöönpano kansallisten tiedontoimittajien kanssa. Lisäksi on tarkoitus testata uusia tilastoja EU:n uusiin toimintapoliittisiin tarpeisiin vastaamiseksi.

5. PÄÄTELMÄT JA SEURAAVAT VAIHEET

Asetuksella on selvästi parannettu muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevia Euroopan tilastoja. Sen äskettäisellä muutoksella on parannettu turvapaikka-asioita ja hallittua muuttoliikettä koskevia tilastoja, jotka koskevat erityisesti palautuksia, uudelleensijoittamista, oleskelulupia ja maahanmuuttajalapsia. Lisäksi vuoden 2018 kertomuksen jälkeen yleinen laatu on vakiintunut yleisesti korkealle tasolle. Asetuksen (EU) N:o 1260/2013 hyväksyminen on myös parantanut tilastojen laatua. Vuosien 2018–2020 viitejaksoja varten tuotetut tilastot kuuluvat edelleen merkityksellisimpiin ja laajimmin käytettyihin Euroopan tilastoihin, jotka palvelevat EU:n ja jäsenvaltioiden politiikkoja, valtiosta riippumattomia elimiä ja suurta yleisöä. Asetuksen rakenne rajoittaa kuitenkin sen mukauttamista politiikan muuttuviin tarpeisiin, mikä on käynyt entistä selvemmäksi viime vuosina erityisesti kansainvälisiä muuttovirtoja, väestökantaa ja kansalaisuuden saamista koskevien tilastojen osalta. On todennäköistä, että nykyisessä lainsäädännössä ei voida puuttua näihin puutteisiin ja vertailukelpoisuuteen liittyviin ongelmiin.

Näin ollen toteutetaan seuraavat toimet:

1. Vuonna 2020 muutetun asetuksen täytäntöönpano eli menetelmälliset ja tekniset näkökohdat, jotka liittyvät tarkistettujen pakollisten tilastojen tuottamiseen viitejaksoilta vuodesta 2021 eteenpäin. Tähän sisältyy tietolähteiden ja tietojärjestelmien päivittäminen siten, että kansalliset tiedontoimittajat saavat asianmukaista rahoitustukea EU:n talousarviosta tätä varten tulevina vuosina.

2. Asetuksessa kaavailtu uusien tilastojen kokeilu, jotta voidaan vastata ehdotettuun uuteen muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen liittyviin viimeisimpiin poliittisiin tarpeisiin. Valtuutuksen mukaisesti Eurostat arvioi ensin, voivatko uudet tilastot perustua EU:n tason hallinnollisissa lähteissä saatavilla oleviin tietoihin, joissa eu-LISAn ylläpitämät tietotekniikkajärjestelmät ovat merkityksellisimpiä. Samaan aikaan Eurostat on käynnistämässä pilottitutkimuksia ja rahoitustukea kansallisella tasolla, jotta voidaan käsitellä kaikkein kipeimmin kaivattuja uusia tilastoja.

[37] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12958-European-statistics-on-population-ESOP_fi

3. Euroopan väestötilastoja koskevan tulevan johdonmukaisen oikeudellisen kehyksen valmistelu laajemmassa yhteydessä. Tämä kehys sisältäisi ja laajentaisi tilastoja kansainvälisistä ja EU:n sisäisistä muuttovirroista, väestökannoista sekä kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä varmistamalla luotettavat, yksityiskohtaiset ja vertailukelpoiset tiedot muuttoliiketapahtumista, muuttovirtojen koosta, kohteista ja alkuperästä sekä maahanmuuttajaväestön väestörakenteesta, muuttoliikkeestä ja sosioekonomisista ominaispiirteistä.[38]

[38] Arvioinnissa ja vaikutustenarvioinnissa otetaan huomioon väestön lisäominaisuuksia koskevat tarpeet, kuten erilaiset tiedot alue- ja paikallistason sijainnista, tasa-arvosta, syrjimättömyydestä, haavoittuvuudesta ja vammaisuudesta tietyissä väestöryhmissä, maahanmuuttajaväestö mukaan luettuna.