



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.9.2012
COM(2012) 528 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om gennemførelse af forordning (EF) nr. 862/2007 om EF-statistikker over migration og
international beskyttelse

(EØS-relevant tekst)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse af forordning (EF) nr. 862/2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Hovedformålet med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 862/2007 af 11. juli 2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse¹ (i det følgende også benævnt "forordningen") er indsamling og udarbejdelse af europæiske statistikker om migration og international beskyttelse.

Dette er den første rapport, som Kommissionen i henhold til forordning (EF) nr. 862/2007 skal forelægge for Europa-Parlamentet og Rådet.

I artikel 12 fastlægges det, at "Kommissionen forelægger senest den 20. august 2012 og derefter hvert tredje år en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om de statistikker, der er udarbejdet i henhold til denne forordning og om deres kvalitet".

Denne rapport dokumenterer, hvor langt medlemsstaterne sammen med Kommissionen (Eurostat) er kommet med gennemførelsen af ovennævnte forordning.

2. STATISTIKKER OMFATTET AF FORORDNINGEN

Forordning (EF) nr. 862/2007 omhandler udarbejdelse af europæiske statistikker vedrørende migration og international beskyttelse (asyl). De primære statistikområder, der er reguleret af forordningen, er:

- Internationale migrationsstrømme opdelt efter grupper af statsborgerskaber, grupper af fødelande, grupper af lande, hvor personerne tidligere havde/får sædvanlig bopæl og efter alder og køn, populationsopgørelser opdelt efter grupper af statsborgerskaber og grupper af fødelande og efter alder og køn, erhvervelse af statsborgerskab efter lande, hvor personerne tidligere havde statsborgerskab (artikel 3)
- Asylansøgninger, afgørelser truffet i første instans og ved påklage om meddelelse eller inddragelse af forskellige former for international beskyttelsesstatus, asylansøgninger fra uledsagede mindreårige, opdelt efter statsborgerskab, og statistikker om gennemførelsen af Dublin-ordningen om overførsel af asylansøgere mellem medlemsstater (artikel 4)
- Tredjelandstatsborgere, som er nægtet indrejse i en medlemsstat ved den ydre grænse, tredjelandstatsborgere, som i henhold til national lovgivning om indvandring anses for at opholde sig ulovligt, opdelt efter statsborgerskab (artikel 5)
- Opholdstilladelser udstedt til tredjelandstatsborgere, opdelt efter statsborgerskab, opholdstilladelsens gyldighedsperiode og begrundelse for udstedelse af opholdstilladelse (kategori af indvandrerstatus) (artikel 6)

¹ EUT L 199 af 31.7.2007, s. 23.

- Tredjelandstatsborgere, som er omfattet af en afgørelse, der pålægger dem at forlade medlemsstaten, i henhold til lovgivningen om indvandring, og tredjelandstatsborgere, som faktisk har forladt medlemsstaten i overensstemmelse med en sådan afgørelse, opdelt efter statsborgerskab (artikel 7).

Som led i gennemførelsesprocessen har Kommissionen fortsat udviklet og opretholdt et tæt samarbejde med de forskellige nationale myndigheder, der er involveret i udarbejdelse og indberetning af data i henhold til forordningen. Statistikker om migrationsstrømme og populationsopgørelser indberettes generelt til Kommissionen (Eurostat) af de nationale statistiske kontorer (NSI). Statistikker om opholdstilladelser og asyl indberettes normalt direkte af indenrigsministerierne eller udlændingemyndighederne. Statistikker om grænsekontrol og fjernelse af illegale migranter kan også indberettes af indenrigsministerier eller udlændingemyndigheder eller af politimyndighederne.

Disse statistikkers primære karakteristika er beskrevet i tabel 1 nedenfor.

Tabel 1: Statistikkernes primære karakteristika

	Artikel 3 Migrationsstrømme, populationsopgørelser, erhvervelse af statsborgerskab	Artikel 4 Asyl	Artikel 5 og 7 Håndhævelse af lovgivningen om indvandring	Artikel 6 Opholdstilladelser
Geografisk anvendelsesområde	35 lande (31 EU/EFTA-lande + ME+HR+MK+TR)	31 EU/EFTA-lande	31 EU/EFTA-lande	31 EU/EFTA-lande
Første dataindsamlingsår	2008	2008	2008	2008
Hyppeghed	Årligt	Månedligt/kvartalsvist/år ligt	Årligt	Årligt
Frist for indberetning af data	12 måneder efter udløbet af referenceåret	2 måneder efter referenceperioden (RP) for månedlige/kvartalsvise data 3 måneder efter RP for årlige data	3 måneder efter udløbet af referenceåret	6 måneder efter udløbet af referenceåret
Dataleverandører	Nationale statistiske kontorer	Indenrigsministerier (eller relaterede udlændingemyndigheder)	Indenrigsministerier, udlændingemyndigheder eller grænsepoliti	Indenrigsministerier (eller relaterede udlændingemyndigheder)

3. GENNEMFØRELSESLOVGIVNING

Forordning (EF) nr. 862/2007 udstikker den fælles ramme for indsamling af statistikker over migration og international beskyttelse. For at kunne udarbejde sammenlignelige data, der er harmoniseret mellem medlemsstaterne, var det imidlertid nødvendigt at supplere den med to gennemførelsesforanstaltninger vedtaget af Kommissionen:

- Kommissionens forordning (EU) nr. 216/2010² definerer kategorierne af begrundelser for udstedelse af opholdstilladelser med henblik på de statistikker, der indberettes i henhold til forordningens artikel 6. Begrundelserne for udstedelse af opholdstilladelse omhandler indvandningskategorier og -underkategorier for tredjelandsstatsborgeres opholdstilladelse (f.eks. personer, der har opholdstilladelse af beskæftigelsesårsager med en underkategori for tilladelser, der udstedes under programmer for højt kvalificerede arbejdstagere)
- Kommissionens forordning (EU) nr. 351/2010³ definerer grupper af fødelande, grupper af lande, hvor personerne tidligere havde sædvanlig bopæl, grupper af lande, hvor personerne får sædvanlig bopæl, og grupper af statsborgerskaber med henblik på statistikker over migrationsstrømme og populationsopgørelser, der indberettes i henhold til forordningens artikel 3.

4. HISTORISK BAGGRUND

Mange af de statistikker, der er omfattet af forordningen, blev i en årrække indsamlet frivilligt før forordningens ikrafttrædelse. I forbindelse med forordningens vedtagelse blev der foretaget væsentlige ændringer i disse statistikkers indhold og definitioner for at sikre, at de bedre opfyldte brugernes skiftende behov.

Før forordningens gennemførelse var de europæiske migrationsstatistikker karakteriseret ved dårlig datatilgængelighed og en lille grad af harmonisering. I mange tilfælde kunne de grundlæggende EU-aggregater ikke udarbejdes korrekt, fordi de relevante nationale data enten ikke var tilgængelige for nogle medlemsstater eller var udarbejdet på grundlag af meget forskellige statistiske definitioner. Den manglende harmonisering betød, at analyserne og sammenligningerne af data for forskellige medlemsstater var upålidelige og potentielt vildledende. Et vigtigt område i den europæiske offentlige politik manglede derfor egnede statistikker til brug for den evidensbaserede beslutningstagning.

Behovet for bedre indsamling og analyse af statistikker over migration og asyl blev nævnt i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Thessaloniki i 2003. I samme år gjorde Europa-Parlamentet opmærksom på behovet for at vedtage specifik europæisk lovgivning om statistikker

² [Kommissionens forordning \(EU\) nr. 216/2010 af 15. marts 2010](#) om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 862/2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse for så vidt angår fastsættelse af kategorier af begrundelser for udstedelse af opholdstilladelser (EUT L 66 af 16.3.2010, s. 1).

³ [Kommissionens forordning \(EU\) nr. 351/2010 af 23. april 2010](#) om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 862/2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse for så vidt angår fastlæggelse af kategorier af grupper af fødelande, grupper af lande, hvor personerne tidligere havde sædvanlig bopæl, og grupper af lande, hvor personerne får sædvanlig bopæl, og grupper af statsborgerskaber (EUT L 104 af 24.4.2010, s. 37).

som grundlag for udarbejdelsen af omfattende statistikker, der er nødvendige for at udforme en retfærdig og målrettet migrationspolitik i Europa. Denne situation førte til, at Kommissionen udarbejdede forslaget om denne forordning.

5. KVALITETEN AF DE UDARBEJDEDE STATISTIKKER

5.1. Relevans for brugerne

I Kommissionen bruges migrations- og asylstatistikkerne primært af Generaldirektoratet for Indre Anliggender. Disse statistikker bruges imidlertid ofte også af andre generaldirektorater, herunder især af Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion og Generaldirektoratet for Retlige Anliggender.

Én vigtig ting, som statistikkerne er blevet brugt til, er den årlige tildeling af budgetmidler til hver enkelt medlemsstat under fondene under rammeprogrammet om *solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme*. I overensstemmelse med lovgivningen om oprettelse af fondene er den årlige budgetbevilling primært baseret på migrations- og asylrelaterede statistikker indsamlet af Eurostat. De statistikker, der skal bruges til fondene, er nu næsten fuldt ud omfattet af forordningen. En særlig fordel ved dette er den øgede tilgængelighed af omfattende metadata til disse statistikker, hvilket sætter Kommissionen i stand til hurtigere at sikre, at de statistikker, der anvendes til tildeling, er i overensstemmelse med begreberne og kravene i lovgivningen om fondene.

Statistikkerne bruges i flere af Kommissionens publikationer samt til udarbejdelsen af regelmæssige rapporter, politikforslag og analyser. I Kommissionens årsrapport om indvandring og asyl⁴ bruges disse statistikker til at kvantificere fremskridtet med gennemførelsen af den europæiske pagt om indvandring og asyl fra 2008 samt til henstillinger om yderligere foranstaltninger. Kommissionens meddelelse om migration fra 2011⁵ fokuserer specifikt på migration og gør omfattende brug af disse statistikker, både i teksten og i separate statistikbilag. Tilsvarende indeholder Kommissionens meddelelse om styrket solidaritet i EU på asylområdet⁶ detaljerede statistikker over asyl og andre former for international beskyttelse indberettet til og offentliggjort af Eurostat. Eurostats migrationsstatistikker er også vigtige for publikationer som f.eks. Kommissionens demografirapport⁷ samt rapporter om den socioøkonomiske situation for migranter i Europa⁸.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: Årsrapport om indvandring og asyl (KOM(2011) 291)

http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110524/291/1_EN_ACT_part1_v8.pdf.

⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Meddelelse om migration (KOM(2011) 248)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DA:PDF>.

⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om styrket solidaritet i EU på asylområdet (KOM(2011) 835)

http://ec.europa.eu/homeaffairs/news/intro/docs/201112/1_EN_ACT_part1_v6.pdf.

⁷ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Demography Report 2010 – Older, more numerous and diverse Europeans"

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KE-ET-10-001.

⁸ "Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation"

Migrations- og asylstatistikker bruges også af det Det Europæiske Migrationsnetværk (EMN)⁹ som grundlag for de årlige statistiske og analytiske rapporter på EU-plan og nationalt plan. Disse statistikker bruges desuden som input til EMN's undersøgelser og rapporter om specifikke spørgsmål af aktuel politisk interesse.

En anden ting, som disse statistikker er blevet brugt til på europæisk plan, er støtte til arbejdet i de migrationsrelaterede EU-agenturer såsom Agenturet for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex) og senest Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO).

De statistikker, der indsamles i henhold til forordningen, anvendes ofte i officielle publikationer samt af en lang række forskellige brugere. Ud over offentliggørelse på Eurostats websted og online formidlingsdatabase udsendes der regelmæssige kvartalsmæssige og årlige Eurostat-publikationer, som indeholder opdaterede statistikker og statistiske kommentarer. De statistikker, der udarbejdes i henhold til forordningen, anvendes regelmæssigt af nationale forvaltninger, akademiske forskere og civilsamfundsgrupper, som arbejder med en bred vifte af emner, herunder integration af indvandrere, udarbejdelse og overvågning af nationale asyl- og indvandringsprocedurer samt prognoser vedrørende den fremtidige befolkning og arbejdsstyrke.

Visse statistiske behov relateret til migration og asyl, som ikke opfyldes fuldt ud af de statistikker, der indsamles i henhold til forordningen, er omfattet af løbende "gentleman-aftaler" med nationale dataleverandører. Denne ordning anvendes bl.a. til statistikker om *nye* asylansøgninger (i modsætning til ansøgninger *i alt*).

Denne praksis kan i fremtiden fortsat anvendes til at bidrage til at opfylde de nye behov for statistikker, der måtte opstå i forbindelse med ny lovgivning, og indtil sådan lovgivning træder i kraft, f.eks. vedrørende asylansøgere og personer, der nyder international beskyttelse, sæsonarbejdere, virksomhedsinterne udstationeringer, studerende og forskere, samt for datakategorier, der ikke er omfattet af EU-lovgivning, men som er nødvendige ved udarbejdelsen af EU's migrationspolitikker.

Manglerne i form af de begrænsede statistiske data om uledsagede mindreårige blev behandlet i forbindelse med revisionen af retningslinjerne for dataindsamling i henhold til artikel 6 i forordningen om migrationsstatistikker. De reviderede retningslinjer, der blev færdiggjort den 11. januar 2011, giver Eurostat mulighed for at indsamle data om andre uledsagede mindreårige end dem, der søger om asyl.

En indikator for migrationsdataenes relevans for Eurostats brugere er antallet af data eller publikationer, der blev downloadet fra Eurostats websted frem til 2011.

Tallene i tabel 2 viser, at dataene om migration (efterfulgt af asyl) er de data, der vises oftest. Der var en stigning fra 2010 til 2011 i de data, som brugerne har skaffet sig adgang til.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-31-10-539.

⁹ Rådets beslutning 2008/381/EF af 14. maj 2008 om oprettelse af et europæisk migrationsnetværk (EUT L 131 af 21.5.2008, s. 7).

Tabel 2: Antal opslag i Eurostats publikationer og datasæt via Eurostats websted, 2010 og 2011

Dataindsamlinger	Artikel 3 Migration, populations- opgørelser, erhvervelse af statsborger- skab	Artikel 4 Asyl	Artikel 5 og 7 Håndhævelse af lovgivningen om indvandring	Artikel 6 Opholdstil- ladelser	I ALT
2010	26 753	12 452	3 518	4 709	47 432
2011 (januar til oktober)	48 917	10 862	3 881	3 862	67 522

5.2. Præcisionen af de data, der indberettes til Eurostat

Det er ikke helt enkelt at vurdere, hvor præcise og pålidelige de statistikker, der indsamles i henhold til forordningen, er. Dataenes sammenlignelighed og sammenhæng, som beskrevet i 5.5 nedenfor, kan give visse indikationer for dataenes pålidelighed i forhold til overholdelse af definitionerne.

Præcisionen af de data, der indsamles i henhold til forordningens artikel 4-7 (og i mange medlemsstater i henhold til artikel 3), afhænger af de underliggende administrative systemers præcision og effektivitet. Den omfattende omlægning af de administrative systemer til asyl- og indvandringskontrol samt til registrering af befolkningen har derfor haft en meget positiv indvirkning på de statistiske datas præcision. Mange medlemsstater har indført mere integrerede og omfattende administrative systemer, der gør brug af moderne it- og kommunikationsmetoder. Grænsekontrolaktiviteter er f.eks. i sagens natur geografisk spredte og foretages ofte af adskillige forskellige myndigheder. Integrationen af administrative systemer har nedbragt risikoen for, at foranstaltningerne (f.eks. en beslutning om at nægte indrejse ved en fjerntliggende grænseovergang) ikke optælles rigtigt og ikke medtages i de overordnede nationale data. De mere avancerede systemer har også reduceret risikoen for overtælling, f.eks. ved at bidrage til at identificere en person, der allerede har indgivet en asylansøgning (og derfor ikke bør tælles som ny asylansøger igen). På samme måde har omlægningen af befolkningsregistreringssystemerne bidraget til at sikre, at oplysninger om personer (som ofte afgiver oplysninger hos en lokal eller regional instans) bliver medtaget korrekt og hurtigt i de nationale data. Sammenkørslen af registre på tværs af de lokale systemer har også i nogle tilfælde givet mulighed for bedre at kunne opgøre udvandringen korrekt.

Medlemsstaterne har holdt Eurostat underrettet om de løbende ændringer i de administrative systemer og har bedt om rådgivning og bekræftelse på, at dataene vil opfylde forordningens krav.

Der kan dog stadig være problemer med manglende og ufuldstændige data. Disse problemer kan variere fra, at der i værste fald ikke indberettes data, som er omfattet af en artikel i forordningen, til at, en bestemt tabel eller opdeling mangler. Hvis der mangler opdelinger, skyldes det ofte

manglende registrering af visse oplysninger i de administrative systemer, der tit bruges som datakilder. Dette er f.eks. forekommet i forbindelse med nogle medlemsstaters manglende (eller begrænsede) oplysninger om alder og køn i de administrative fortegnelser vedrørende indvandrings- og asylsager. En række nationale myndigheder har indført forbedrede procedurer til at sikre, at der indsamles de nødvendige oplysninger som led i administrationsprocessen for indvandring og bedre it-systemer, hvor der er let adgang til de oplysninger, der skal med i de statistiske data.

Kommissionen har iværksat opfølgende overtrædelsesforanstaltninger i de mest alvorlige tilfælde af manglende eller ufuldstændige data – f.eks. hvor et land ikke har indberettet data i forbindelse med en dataindsamling.

Disse foranstaltninger har vist, at en stor del af medlemsstaterne gør sig store bestræbelser på at overholde reglerne. Desuden har der i mange tilfælde kunnet findes en løsning takket være det gensidige samarbejde mellem de nationale myndigheder og Kommissionens tjenestegrene.

Tabel 3 viser, at fuldstændighed primært er relevant i forbindelse med oplysninger om opholdstilladelser.

Tabel 3: Oversigt over datafuldstændighed for hvert enkelt område (data fra 2011)

Artikel 3 Migration, populationsop- gørelser, erhvervelse af statsborgerskab	Artikel 4 Asyl	Artikel 5 og 7 Håndhævelse af lovgivningen om indvandring	Artikel 6 Opholdstilladelser
- Fuldstændige data for 26 lande	- Fuldstændige data for 24 lande	- Fuldstændige data for 26 lande	- Fuldstændige data for 22 lande
- Ufuldstændige data for 3 lande	- Ufuldstændige data for 6 lande	- Ufuldstændige data for 4 lande	- Ufuldstændige data for 5 lande
- Ingen data for 2 lande	- Ingen data for 1 land	- Ingen data for 1 land	- Ingen data for 4 lande

5.3. Rettidighed

Afhængigt af datatypen skal de data, der er omfattet af forordningen, indberettes 2-12 måneder efter udgangen af referenceperioden.

En række medlemsstater havde især i forordningens første referenceår meget store vanskeligheder med at opfylde rettidighedskravene. Disse problemer er stort set blevet løst med indførelsen af nye statistiske metoder og procedurer på nationalt plan. Der findes stadig nogle isolerede, ikke-tilbagevendende problemer, der f.eks. skyldes personaleændringer eller forstyrrelser som følge af ændringer i computersystemer. Der er stadig nogle systematiske

problemer i visse medlemsstater, primært med hensyn til dataindsamlingerne vedrørende håndhævelse af lovgivningen om indvandring og opholdstilladelser, men der arbejdes på at løse dem.

Tabel 4: Oversigt over antallet af lande, der ikke indberetter data rettidigt for hvert område

Artikel 3 Migration, populationsopgørelser, erhvervelse af statsborgerskab	Artikel 4 Asyl	Artikel 5 og 7 Håndhævelse af lovgivningen om indvandring		Artikel 6 Opholdstilladelser
		Artikel 5	Artikel 7	
1 ud af 29 (2 lande har ikke indberettet data)	2 ud af 30 (1 land har ikke indberettet data)	16 ud af 30 (forsinket mellem 1 og 365 dage) (1 land har ikke indberettet data)	15 ud af 31 (forsinket mellem 1 og 29 dage) (2 lande har ikke indberettet data)	9 ud af 27 (forsinket mellem 1 og 35 dage) (4 lande har ikke indberettet data)

5.4. Adgang til de frigivne data

Der er gratis adgang til migrationsdata (og -metadata) for alle fire områder på Eurostats websted under emnet "Population and social conditions". Dataene indgår i kompendier som Eurostat Yearbook¹⁰ samt i detaljerede publikationer, der fokuserer på specifikke migrationsemner¹¹. Artiklen under "Statistics Explained" "Migration and migrant population statistics"¹² på Eurostats websted har længe været blandt de 10 mest læste artikler.

Den rettidige og mere fuldstændige indberetning af data i henhold til forordningen har hjulpet Eurostat til hurtigere at behandle og formidle sine data. Tidsrummet mellem, at Eurostat modtager data, og at validerede data offentliggøres i Eurostats offentlige database, er blevet meget kortere, efterhånden som forordningen er blevet gennemført. De månedlige data om asylansøgninger frigives nu normalt inden for fire dage eller mindre.

Statistikkerne offentliggøres også på nationalt plan.

¹⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-11-001.

¹¹ Se f.eks. Eurostats "Statistics in Focus"-publikationer, bl.a. "Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2011" – udgave nr. 11/2012 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-011 eller "Immigration to EU Member States down by 6 % and emigration up by 13 % in 2008" – udgave nr. 1/2011.

¹² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

5.5. Sammenlignelighed og sammenhæng

5.5.1. Definitioner

For at sikre, at statistikkerne er sammenlignelige, indeholder forordningen harmoniserede definitioner, der skal anvendes på de data, der indberettes til Kommissionen (Eurostat). Disse definitioner er baseret på FN's retningslinjer for migrationsopgørelser samt den eksisterende europæiske lovgivning om asyl, opholdstilladelser og kontrol ved de ydre grænser.

I henhold til forordningen kan de nationale myndigheder anvende eksisterende nationale definitioner for de data, der er indberettet for forordningens første år (data vedrørende 2008). Denne bestemmelse blev indført for at give de nationale myndigheder tid til at foretage de nødvendige ændringer i procedurerne for at kunne overholde de harmoniserede definitioner.

I forbindelse med de nationale myndigheders ændring af de statistiske definitioner har sammenligning af data for forskellige år i et kort tidsrum ikke været muligt, hvilket har resulteret i brud i de statistiske tidsrækker. På mellemlang til lang sigt vil sammenligneligheden blive meget bedre, fordi der vil blive brugt faste harmoniserede definitioner.

Anvendelsen af de harmoniserede definitioner og tilpasningen af data fra nationale kilder med henblik på opfyldelse af disse kan være kompleks. Ofte svarer de nationale definitioner til den administrative praksis og de administrative regler.

Problemerne med definitionerne vedrørende statistikkerne over migrationsstrømme og befolkningsopgørelser, jf. forordningens artikel 3, har været sværest at løse. Det er for disse data, der er størst forskelle mellem de nationale systemer med hensyn til anvendte datakilder. Det har endda for nogle få lande været vanskeligt at finde passende datakilder til disse data. Syv lande kunne f.eks. ikke bruge tidskriteriet på 12 måneder til at definere indvandrings-/udvandringsstrømme, fordi den nationale statistiske definition af migration (i modsætning til besøg) var baseret på tre måneder (en migrant skal have opholdstilladelse for at kunne blive længere end tre måneder).

For artikel 5 og 7 om håndhævelse af lovgivningen om indvandring afveg 11 lande potentielt fra standarddefinitionen, fordi de ikke kunne bekræfte, at statistikkerne talte personer og ikke administrative afgørelser, og/eller at personer kun blev talt med én gang i samme kategori i referenceåret.

5.5.2. Datakilder

Sammenligneligheden mellem lande hæmmes af, at der er store variationer mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvilke datakilder der anvendes til at udarbejde statistikker om migration og ophold for både EU-borgere og tredjelandsstatsborgere. I henhold til forordningen kan medlemsstaterne basere de statistiske data på en hvilken som helst egnet datakilde under hensyntagen til, hvad der er tilgængeligt, og hvilken praksis der benyttes i landet. De statistikker, der udarbejdes i henhold til forordningen, er baseret på data taget fra grænse- og husholdningsundersøgelser, befolkningsregistre og administrative fortegnelser vedrørende grænsekontrol, asylprocedurer og udstedelse af tilladelser til at opholde sig på medlemsstaternes områder.

I praksis påvirker disse forskellige datakilder kun de årlige statistikker over migrationsstrømme og befolkningsopgørelser, der indberettes i henhold til forordningens artikel 3. Som det fremgår af tabel 5 nedenfor, er de statistikker, der indberettes i henhold til andre artikler i forordningen, alle baseret på administrative datakilder. Den øgede grad af harmonisering i forvaltningen af

indvandrings- og asylsystemer i EU (f.eks. med indførelsen af det fælles europæiske asylsystem) har bidraget til at sikre, at disse administrative kilder og de derpå baserede statistiske data er meget sammenlignelige.

Forordningens artikel 9, stk. 1, giver også mulighed for anvendelse af "videnskabeligt baserede og veldokumenterede statistiske skønsmetoder" som led i udarbejdelsen af statistikkerne. Disse skøn kan foretages, hvor der ikke findes direkte målte data, eller hvor data fra de tilgængelige nationale kilder f.eks. skal justeres for at opfylde de gældende definitioner. Statistiske skøn har længe været anvendt i en række lande i forbindelse med udarbejdelsen af officielle statistikker over migration, navnlig hvor der primært anvendes undersøgelser som datakilder. Hensigten med denne bestemmelse var at sikre, at skønsprocedurerne var gennemsigtige og veldokumenterede i de tilfælde, hvor de nationale myndigheder fortsatte med at bruge skøn. Skøn bruges generelt kun til udarbejdelse af de statistikker, der indsamles i henhold til forordningens artikel 3.

Tabel 5: Oversigt over datakilder

Artikel 3 Migration	Artikel 4 Asyl	Artikel 5 og 7 Håndhævelse af lovgivningen om indvandring	Artikel 6 Opholdstil- ladelser
Befolkningsregister, register/database over udlændinge, register/database over opholdstilladelser, register/database over arbejdstilladelser, stikprøveundersøgelse ved grænser, folketælling, stikprøveundersøgelse af husholdninger, skønsmetode, andet	Administrative kilder	Administrative kilder	Administrative kilder

5.5.3. *Sammenhæng*

Hvor det er muligt at foretage sammenligninger, viser resultaterne, at der er en høj grad af sammenhæng med de data, der indsamles og offentliggøres i andre processer og af andre myndigheder. Eventuelle forskelle mellem de data, der indberettes til Eurostat, og de statistikker, der offentliggøres af nationale myndigheder, kan forklares med forskellige definitioner, hvor medlemsstaterne f.eks. har valgt at bruge de eksisterende definitioner i de statistikker, der offentliggøres nationalt. Statistikkerne om personer med sædvanlig bopæl i henhold til forordningens artikel 3 er relateret til de statistikker over befolkningsopgørelser, som Eurostat indsamler separat som led i de demografiske statistikker. Med hensyn til asylstatistikkerne (artikel 4) svarer dataene til de meget sammenlignelige data, der offentliggøres af FN's Flygtningehøjkommissariats statistiske afdeling, hvis der tages højde for de specifikke forskelle i definitionen.

5.6. **Yderligere tiltag til forbedring af kvaliteten**

Ud over de data, der kræves i henhold til forordningen, skal medlemsstaterne indberette detaljerede metadata, som bl.a. forklarer, hvilke datakilder og procedurer, skøns- eller modelprocesser der er anvendt på dataene, og den mulige indflydelse deraf på, i hvor høj grad

definitionerne i forordningen overholdes. Medlemsstaterne har i vid udstrækning opfyldt dette krav om at indberette detaljerede metadata.

I henhold til forordningens artikel 10, stk. 2, kan der udarbejdes en gennemførelsesforordning fra Kommissionen, som fastlægger "regler for præcision og kvalitetsstandarder". I lyset af at de metoder, som medlemsstaterne bruger til udarbejdelse af de statistikker, der er omfattet af forordningen, stadig er under udvikling, og at kvaliteten og præcisionen bliver stadig bedre, ville det på nuværende tidspunkt være for tidligt for Kommissionen at udarbejde et forslag til en sådan gennemførelsesforordning. Derfor planlægger Kommissionen i stedet at udarbejde en gentleman-aftale under anvendelse af de specifikke aftalte standarder og test, der for perioden 2013-2015 skal anvendes til at vurdere, hvorvidt dataenes kvalitet er god nok til offentliggørelse. Denne fremgangsmåde har til formål at sikre, at en efterfølgende gennemførelsesforordning vil være både realistisk og gennemførlig og gøre brug af de højest mulige kvalitetsstandarder. Den næste rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af forordningen (som skal forelægges i august 2015) vil indeholde anbefalinger om indholdet i og omfanget af en gennemførelsesforordning om kvalitets- og præcisionsstandarder. Rapporter fra medlemsstaterne om kvaliteten af de indberettede data (som kræves i artikel 12, stk. 3, i forordningen om europæiske statistikker (forordning (EF) nr. 223/2009)) vil indeholde yderligere oplysninger til udarbejdelsen af en gennemførelsesforordning.

Kommissionen har nedsat en taskforce bestående af eksperter i migrationsstatistikker fra seks nationale statistiske kontorer, der skal bistå den med at udarbejde de specifikke kvalitetsstandarder, som skal anvendes på dataene fra de forskellige dataindsamlinger, der indgår i forordningen.

6. MIGRATIONSSTATISTIKKERNES OMKOSTNINGER OG BYRDE

Den type statistikker, der kræves i forordningen, bruges også til nationale formål, f.eks. til forvaltning af det nationale system til behandling af asylansøgninger eller overvågning af grænsekontrolpolitikkerne. I næsten alle tilfælde er de data, der anvendes til at udarbejde statistikkerne, baseret på eksisterende administrative og statistiske systemer. De byrder, som forordningen pålægger de nationale myndigheder, vedrører derfor behovet for at udarbejde bestemte opdelinger eller tabeller, som ellers ikke ville være blevet udarbejdet, samt behovet for at anvende de harmoniserede statistiske definitioner og begreber. Dette gav nogle nationale myndigheder engangsomkostninger til den nødvendige tilpasning af metoder, procedurer og systemer.

Størrelsen af den ekstra byrde har været forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, afhængigt af ligheden mellem de eksisterende nationale systemer for migrationsstatistikker og forordningens krav. I de fleste medlemsstater og for de fleste af de statistikker, der er omfattet af forordningen, menes de ekstra omkostninger og den ekstra byrde imidlertid at være relativt begrænset og at stå i et rimeligt forhold til de fordele, der opnås i EU og nationalt ved at have mere fuldstændige og bedre harmoniserede migrationsstatistikker.

7. OVERVÅGNING AF OVERHOLDELSEN

Gennemførelsen af forordningen har resulteret i en højere grad af fuldstændighed og harmonisering i de europæiske statistikker over migration og international beskyttelse. På trods af disse forbedringer vil der stadig skulle gøres en indsats for nogle af de indsamlede statistikker og

i nogle af medlemsstaterne. Forordningen omhandler fire primære datasamlinger, der hver især er forbundet med specifikke metodologiske problemer. Drøftelser med nationale dataleverandører i forbindelse med udarbejdelsen af forordningen viste, at gennemførelsesprocessen skulle gennemføres løbende, hvor der blev gennemført forbedringer i løbet af en årrække. Der skal fortsat gøres en indsats for at sikre, at gennemførelsen afsluttes, og at de resterende problemer med manglende overholdelse af forordningen løses.

8. KONKLUSION

Forordning (EF) nr. 862/2007 har i høj grad forbedret de europæiske statistikker over migration og international beskyttelse. De data, som de nationale myndigheder indberetter til Kommissionen, er mere fuldstændige og er i de fleste tilfælde nu baseret på sammenlignelige statistiske definitioner. Der er sket en tilsvarende stigning i anvendelsen af disse statistikker hos de officielle organer på europæisk og nationalt plan, ikke-statslige organer og borgerne.

I lyset af den brede vifte af statistikker, der er indsamlet i henhold til forordningen, og den begrebsmæssige og metodologiske kompleksitet af de omhandlede statistiske emner, var det forventeligt, at gennemførelsesprocessen ville tage lang tid og skabe nogle problemer. Mange af de problemer, der blev konstateret i den tidlige fase af forordningens gennemførelse, er blevet løst. Der er imidlertid stadig store svagheder i de data, som nogle medlemsstater indberetter, især med hensyn til manglende indberetning af visse vigtige statistikker, manglende indberetning af aktuelle data om nogle områder og forkert anvendelse af de harmoniserede statistiske definitioner.

De data, der kræves i forordningen, bør afspejle brugernes skiftende behov, idet der tages højde for dataleverandørernes kapacitet. Dette kunne resultere i fremtidige ændringer af forordningen for at tilføje nye datakategorier eller specifikke opdelinger og/eller fjerne datakrav, hvis de betragtes som mindre relevante.

Der skal udfoldes nye og fælles bestræbelser på at løse de tilbageværende problemer med disse statistikker. Dette vil kræve fortsat kommunikation og samarbejde mellem de relevante nationale myndigheder og Kommissionen.