



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 20.9.2012
COM(2012) 528 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o provádění nařízení (ES) č. 862/2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a
mezinárodní ochrany**

(Text s významem pro EHP)

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění nařízení (ES) č. 862/2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany

(Text s významem pro EHP)

1. ÚVOD

Hlavním cílem nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 862/2007 ze dne 11. července 2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany¹ (dále jen „nařízení“) je shromažďování a sestavování evropských statistik týkajících se migrace a mezinárodní ochrany.

Jedná se o první zprávu, kterou má Komise Evropskému parlamentu a Radě předložit podle nařízení (ES) č. 862/2007.

V článku 12 nařízení se uvádí, že „do 20. srpna 2012 a každé tři roky poté předloží Komise zprávu Evropskému parlamentu a Radě o statistikách sestavených podle tohoto nařízení a o jejich kvalitě“.

Tato zpráva dokumentuje pokrok, jehož členské státy spolu s Komisí (Eurostatem) dosáhly při provádění výše uvedeného nařízení.

2. STATISTIKY, NA NĚŽ SE VZTAHUJE NAŘÍZENÍ

Nařízení (ES) č. 862/2007 se týká sestavování evropských statistik souvisejících s migrací a mezinárodní ochranou (azylem). K hlavním statistickým oblastem, které nařízení upravuje, patří:

- mezinárodní migrační toky v členění podle státního občanství, podle země narození, podle země předchozího/příštího místa obvyklého pobytu a podle věku a pohlaví; stav obyvatelstva v členění podle občanství a podle země narození a dále podle věku a pohlaví, nabývání státního občanství podle země předchozího státního občanství (článek 3);
- žádosti o azyl, prvoinstanční rozhodnutí a rozhodnutí učiněná v odvolacím řízení týkající se přiznání nebo odejmutí různých forem statusu mezinárodní ochrany, žádosti o azyl podané nezletilými osobami bez doprovodu v členění podle státního občanství a statistiky týkající se fungování „dublinkého“ systému pro přemísťování žadatelů o azyl mezi členskými státy (článek 4);
- státní příslušníci třetích zemí, kterým byl odmítnut vstup na území členského státu na vnějších hranicích, státní příslušníci třetích zemí, u kterých bylo zjištěno, že nedovoleně pobývají na území členského státu podle vnitrostátního práva týkajícího se přistěhovalců, a to v členění podle státního občanství (článek 5);
- povolení k pobytu vydaná státním příslušníkům třetích zemí v členění podle státního občanství, délky platnosti povolení a důvodu vydání povolení (kategorie přistěhovalců) (článek 6);

¹ Úř. věst. L 199, 31.7.2007, s. 23.

- státní příslušníci třetích zemí, na něž se vztahuje příkaz k opuštění území členského státu podle práva týkajícího se přistěhovalectví, a státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou evidováni jako osoby, které po vydání takového příkazu opustily území členského státu, a to v členění podle občanství (článek 7).

V rámci procesu provádění Komise rozvíjela a udržovala úzkou spolupráci s různými vnitrostátními orgány podílejícími se na tvorbě a předkládání údajů podle nařízení. Statistiky o migračních tocích a stavu obyvatelstva Komisi (Eurostatu) zpravidla předkládají národní statistické úřady (dále jen NSÚ). Statistiky o povoleních k pobytu a o azylu obvykle poskytují přímo ministerstva vnitra nebo imigrační úřady. Statistiky o hraničních kontrolách a přemístování nelegálních přistěhovalců mohou poskytovat ministerstva vnitra či imigrační úřady, nebo policejní orgány.

Hlavní charakteristiky těchto statistik jsou shrnuty v tabulce 1.

Tabulka 1: Hlavní charakteristiky statistik

	Článek 3 Migrační toky, stav obyvatelstva, nabývání státního občanství	Článek 4 Azyl	Články 5 a 7 Prosazování práva týkajícího se přistěhovalectví	Článek 6 Povolení k pobytu
Zeměpisné pokrytí	35 zemí (31 zemí EU/ESVO + ME+HR+MK+TR)	31 zemí EU/ESVO	31 zemí EU/ESVO	31 zemí EU/ESVO
První rok shromáždování údajů	2008	2008	2008	2008
Četnost	Ročně	Měsíčně/čtvrtletně/ročně	Ročně	Ročně
Lhůta pro předávání údajů	12 měsíců po skončení referenčního roku	2 měsíce po skončení referenčního období u měsíčních/čtvrtletních údajů 3 měsíce po skončení referenčního období u ročních údajů	3 měsíce po skončení referenčního roku	6 měsíců po skončení referenčního roku
Poskytovatelé údajů	Národní statistické úřady	Ministerstva vnitra (nebo příslušné imigrační úřady)	Ministerstva vnitra, imigrační úřady nebo pohraniční policie	Ministerstva vnitra (nebo příslušné imigrační úřady)

3. PROVÁDĚCÍ PŘÁVNÍ PŘEDPISY

Nařízení (ES) č. 862/2007 stanoví společný rámec pro sestavování statistik týkajících se migrace a mezinárodní ochrany. V zájmu zajištění srovnatelných údajů, které jsou mezi členskými státy harmonizovány, však bylo nutné toto nařízení doplnit dvěma souvisejícími prováděcími opatřeními, která přijala Komise:

- nařízení Komise (EU) č. 216/2010² vymezuje kategorie důvodů pro vydání povolení k pobytu pro statistiky předložené podle článku 6 nařízení. Důvody pro vydání povolení se týkají kategorií a podkategorií přistěhovalců, na jejichž základě je státním příslušníkům třetích zemí povolen pobyt (například osoby, kterým je povolen pobyt z důvodů spojených se zaměstnáním s podkategorií pro povolení udělená v rámci programů pro vysoce kvalifikované pracovníky),
- nařízení Komise (EU) č. 351/2010³ vymezuje skupiny země narození, skupiny země předchozího místa obvyklého pobytu, skupiny země příštího místa obvyklého pobytu a skupiny státního občanství pro statistiky o migračních tocích a stavu obyvatelstva předložené podle článku 3 nařízení.

4. HISTORICKÉ SOUVISLOSTI

Mnoho statistik, na něž se vztahuje nařízení, bylo řadu let před vstupem nařízení v platnost shromažďováno dobrovolně. Po přijetí nařízení došlo k významným změnám obsahu a definic těchto statistik, aby bylo zajištěno, že lépe odpovídají měnícím se potřebám uživatelů.

Před prováděním nařízení se evropské statistiky o migraci vyznačovaly nedostatečnou dostupností údajů a nízkou mírou harmonizace. V mnoha případech nebylo možné smysluplně vypracovat základní souhrnné údaje na úrovni EU, jelikož příslušné vnitrostátní údaje pro některé členské státy nebyly dostupné, nebo byly vyhotoveny pomocí velmi odlišných statistických definic. Nedostatečná harmonizace vedla k tomu, že analýzy a srovnání údajů týkajících se různých členských států byly nespolehlivé a potenciálně zavádějící. To znamenalo, že důležitá oblast evropské veřejné politiky postrádala náležitě statistiky pro rozhodování založené na důkazech.

Potřeba lepšího shromažďování a analýzy statistik o migraci a azylu byla uvedena v závěrech ze zasedání Evropské rady v Soluni v roce 2003. V témže roce Evropský parlament poznamenal, že je zapotřebí přijmout právní úpravu pro zajištění souhrnných statistik, které jsou nutné pro rozvoj spravedlivých a účinných evropských politik v oblasti migrace. Tato situace vedla k vypracování legislativního návrhu Komise týkajícího se tohoto nařízení.

² [Nařízení Komise \(EU\) č. 216/2010 ze dne 15. března 2010](#), kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 862/2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany, pokud jde o definice kategorií důvodů pro vydání povolení k pobytu (Úř. věst. L 66, 16.3.2010, s. 1).

³ [Nařízení Komise \(EU\) č. 351/2010 ze dne 23. dubna 2010](#), kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 862/2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany, pokud jde o definice kategorií skupin zemí pro země narození, země předchozího místa obvyklého pobytu, země příštího místa obvyklého pobytu a pro státní občanství (Úř. věst. L 104, 24.4.2010, s. 37).

5. KVALITA VYPRACOVANÝCH STATISTIK

5.1. Relevance pro uživatele

V rámci Komise je hlavním uživatelem statistik o migraci a azylu GŘ pro vnitřní věci. Tyto statistiky však často používají i jiná generální ředitelství, zejména GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začlenění a GŘ pro spravedlnost.

Jedno důležité použití statistik je v rámci ročního přidělování rozpočtových prostředků pro fondy programu *Solidarita a řízení migračních toků* pro každý členský stát. V souladu s právními předpisy o zřízení fondů jsou přidělené rozpočtové prostředky v daném roce založeny především na statistikách týkajících se migrace a azylu shromážděných Eurostatem. Statistika potřebné pro uvedené fondy jsou nyní téměř zcela zahrnuty v nařízení. Obzvláštní výhodou je vyšší dostupnost komplexních metadat pro tyto statistiky, což Komisi umožňuje snáze zajistit, aby byly statistiky používané pro přidělování prostředků v souladu s koncepcemi a požadavky stanovenými v právních předpisech pro uvedené fondy.

Statistiky se používají v řadě publikací Komise a rovněž při vypracovávání pravidelných zpráv, návrhů politik a analýz. Ve výroční zprávě Komise o přistěhovalectví a azylu⁴ jsou například tyto statistiky použity jako prostředek k vyčíslení pokroku, jehož bylo dosaženo při provádění Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu z roku 2008, a k vyzdvižení doporučení týkajících se dalších opatření. Sdělení Komise o migraci z roku 2011⁵, které se výslovně zaměřuje na přistěhovalectví, z těchto statistik rozsáhle čerpá v samotném textu i ve zvláštních statistických přílohách. V oblasti azylu představuje obdobně sdělení Komise o posílení vnitřní solidarity EU v oblasti azylu⁶ podrobné statistiky o azylu a jiných formách mezinárodní ochrany, které byly předloženy Eurostatu, jenž je zveřejnil. Statistika Eurostatu o migraci jsou důležité rovněž pro publikace jako demografická zpráva Evropské komise⁷ a pro zprávy o socioekonomické situaci migrantů v Evropě⁸.

Statistiky o migraci a azylu používá rovněž Evropská migrační síť (EMS)⁹ jako základ pro své výroční statistické a analytické zprávy na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni. Statistika poskytují rovněž vstupní informace pro studie a zprávy EMS, které se zabývají specifickými záležitostmi, jež mají význam pro současnou politiku.

Na evropské úrovni se tyto statistiky dále používají na podporu práce agentur Evropské unie, které se zabývají migrací, jako je Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na

⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Výroční zpráva o přistěhovalectví a azylu (KOM(2011) 291 v konečném znění)

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

⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Sdělení o migraci (KOM(2011) 248 v konečném znění)

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

⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o posílení vnitřní solidarity EU v oblasti azylu (KOM(2011) 835 v konečném znění)

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

⁷ Pracovní dokument útvarů Komise: 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

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

⁹ Rozhodnutí Rady 2008/381/ES ze dne 14. května 2008 o zřízení Evropské migrační sítě (Úř. věst. L 131, 21.5.2008, s. 7).

vnějších hranicích členských států Evropské unie (FRONTEX) a nověji Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO).

Statistiky shromažďované podle nařízení jsou rozsáhle používány v oficiálních publikacích a širokou škálou uživatelů. Kromě zveřejnění na internetových stránkách Eurostatu a v internetové databázi pro šíření statistik existují pravidelné čtvrtletní a výroční publikace Eurostatu, které poskytují aktualizované statistiky a statistický komentář. Statistiky vypracované podle nařízení jsou pravidelně používány vnitrostátními správními orgány, akademickými výzkumnými pracovníky a skupinami občanské společnosti, které se zabývají širokou škálou témat, včetně integrace přistěhovalců, rozvoje a sledování vnitrostátních azylových a imigračních řízení a odhadů budoucího počtu obyvatel a pracovní síly.

Na některé statistické potřeby v souvislosti s migrací a azylem, jež nejsou zcela uspokojeny statistikami shromažďovanými podle nařízení, se vztahují neformální (džentlmenské) dohody s vnitrostátními poskytovateli údajů. Takováto dohoda se vztahuje například na statistiky o *nových* žádostech o azyl (na rozdíl od *celkového počtu* žádostí).

Tato praxe může pokračovat i v budoucnu s cílem pomoci uspokojit nové potřeby ohledně statistik, které se mohou objevit v souvislosti s novými právními předpisy, a než uvedené právní předpisy vstoupí v platnost, například statistik o žadatelích o azyl a osobách požívajících mezinárodní ochrany, sezónních pracovnících, osobách převedených v rámci společnosti, studentech a výzkumných pracovnících, jakož i ohledně kategorií údajů, na něž se právní předpisy EU nevztahují, které jsou však nezbytné pro vypracování migračních politik EU.

Nedostatky týkající se omezených statistických údajů o nezletilých osobách bez doprovodu byly odstraněny v rámci revize pokynů pro sběr údajů podle článku 6 nařízení o statistice v oblasti migrace. Revidované pokyny, které byly dokončeny dne 11. ledna 2011, umožňují Eurostatu shromažďovat údaje o jiných nezletilých osobách bez doprovodu, než jsou nezletilé osoby žádající o azyl.

Ukazatelem relevance údajů o migraci pro uživatele Eurostatu je počet údajů nebo publikací stažených z internetových stránek Eurostatu do roku 2011.

Číselné údaje uvedené v tabulce 2 ukazují, že shromážděné údaje o migraci (za nimiž následují údaje o azylu) patří k údajům s nejvyšším počtem přístupů. Tyto číselné údaje prokazují nárůst počtu přístupů uživatelů k údajům v období mezi rokem 2010 a 2011.

Tabulka 2: Počet přístupů k publikacím a souborům údajů Eurostatu prostřednictvím internetových stránek Eurostatu, 2010 a 2011

Shromážděné údaje	Článek 3 Migrace, stav obyvatelstva, nabývání státního občanství	Článek 4 Azyl	Články 5 a 7 Prosazování právních předpisů týkajících se přistěhovalectví	Článek 6 Povolení k pobytu	CELKE M
2010	26 753	12 452	3 518	4 709	47 432
2011 (leden až říjen)	48 917	10 862	3 881	3 862	67 522

5.2. Přesnost údajů zasílaných Eurostatu

Přímé měření přesnosti a spolehlivosti statistik shromážděných podle nařízení není jednoduché. Určité signály o spolehlivosti údajů ve vztahu k dodržování definic lze odvodit ze srovnatelnosti a soudržnosti údajů, jak je uvedeno v bodě 5.5.

Přesnost údajů shromážděných podle článků 4–7 nařízení (a v mnoha členských státech podle článku 3) závisí na přesnosti a účinnosti souvisejících správních systémů. Na přesnost statistických údajů má proto velmi kladný dopad rozsáhlé přebudování správních systémů spojených s kontrolami v oblasti azylu a přistěhovalectví a rovněž systémů evidence obyvatel. Mnoho členských států zavedlo integrovanější a komplexnější správní systémy, které využívají moderní IT a metody komunikace. Činnosti v oblasti ochrany hranic jsou například ze své podstaty ze zeměpisného hlediska rozptýlené a často je vykonává řada různých orgánů. Integrace správních systémů snížila riziko, že opatření (například rozhodnutí o odmítnutí vstupu na vzdáleném hraničním přechodu) nejsou správně započítána a nejsou zahrnuta do celkových údajů na vnitrostátní úrovni. Propracovanější systémy snížily rovněž riziko vícenásobného započtení, například tím, že pomáhají určit, zda již určitá osoba podala žádost o azyl (a neměla by být proto započítána znovu jako žadatel o první azyl). Obdobně přebudování systémů evidence obyvatel pomohlo zajistit, že informace o osobách (jež často informace poskytují místnímu nebo regionálnímu úřadu) budou správně a rychle zahrnuty do údajů na vnitrostátní úrovni. Propojení záznamů mezi systémy na místní úrovni v některých případech umožnilo rovněž lepší započítávání vystěhování.

Členské státy Eurostat informují o probíhajících změnách správních systémů a žádají o rady a potvrzení, že údaje budou splňovat požadavky nařízení.

Dosud přetrvávají problémy související s chybějícími a neúplnými údaji. Tyto problémy mohou být různé a sahají od neposkytnutí naprosto žádných údajů, na něž se vztahuje některý článek nařízení, v nejhorších případech po nedostupnost určité tabulky nebo členění. Pokud chybí členění, je to často zapříčiněno nezaznamenáváním některých údajů ve správních systémech, jež se často používají jako zdroje údajů. To v některých členských státech zapříčinilo například nedostupnost (nebo omezenou dostupnost) údajů o věku a pohlaví převzatých ze záznamů o správních úkonech v případech týkajících se přistěhování a azylu. Řada vnitrostátních orgánů zavedla lepší postupy s cílem zajistit, aby byly potřebné informace

shromažďovány jako součást imigračního správního řízení, a lepší výpočetní systémy k zajištění snadného přístupu k těmto údajům za účelem jejich zahrnutí do statistických údajů.

V reakci na nejzávažnější případy chybějících nebo neúplných údajů, pokud například určitá země nepředložila v rámci shromažďování údajů žádné informace, přijala Komise následná opatření kvůli nedodržení předpisů.

Přijatá opatření prokázala, že velká většina členských států vynakládá značné úsilí, aby splnily požadavky. V řadě případů se mimoto díky vzájemné spolupráci mezi vnitrostátními orgány a útvary Komise podařilo nalézt řešení problémů.

Tabulka 3 ukazuje, že úplnost údajů je problémem především u informací o povoleních k pobytu.

Tabulka 3: Přehled úplnosti údajů za každou oblast (údaje z roku 2011)

Článek 3 Migrace, stav obyvatelstva, nabývání státního občanství	Článek 4 Azyl	Články 5 a 7 Prosazování právních předpisů týkajících se přistěhovalectví	Článek 6 Povolení k pobytu
– Úplné údaje u 26 zemí	– Úplné údaje u 24 zemí	– Úplné údaje u 26 zemí	– Úplné údaje u 22 zemí
– Neúplné údaje u 3 zemí	– Neúplné údaje u 6 zemí	– Neúplné údaje u 4 zemí	– Neúplné údaje u 5 zemí
– Žádné údaje u 2 zemí	– Žádné údaje u 1 země	– Žádné údaje u 1 země	– Žádné údaje u 4 zemí

5.3. Včasnost

Podle druhu dotyčných údajů musí být údaje, na něž se vztahuje nařízení, předloženy v rozmezí od 2 do 12 měsíců od skončení referenčního období.

Zejména v prvních referenčních letech nařízení se řada členských států potýkala s vážnými potížemi při plnění požadavků na včasnost. Tyto problémy se podařilo do značné míry překonat zavedením nových statistických metod a postupů na vnitrostátní úrovni. Některé zbývající problémy týkající se včasnosti jsou ojedinělými, neopakujícími se případy, například kvůli změnám personálu nebo přerušení způsobenému změnami výpočetních systémů. V některých členských státech přetrvávají určité systematictější problémy související s včasností, a to zejména při shromažďování údajů o prosazování právních předpisů týkajících se přistěhovalectví a údajů o povoleních k pobytu, na jejichž odstranění se však pracuje.

Tabulka 4: Přehled počtu zemí, které neposkytly včas údaje za všechny oblasti

Článek 3 Migrace, stav obyvatelstva, nabývání státního občanství	Článek 4 Azyl	Články 5 a 7 Prosazování právních předpisů týkajících se přistěhovalců		Článek 6 Povolení k pobytu
		Článek 5	Článek 7	
1 z celkem 29 (2 země neposkytly žádné údaje)	2 z celkem 30 (1 země neposkytla žádné údaje)	16 z celkem 30 (prodleva v rozmezí od 1 do 365 dnů) (1 země neposkytla žádné údaje)	15 z celkem 31 (prodleva v rozmezí od 1 do 29 dnů) (2 země neposkytly žádné údaje)	9 z celkem 27 (prodleva v rozmezí od 1 do 35 dnů) (4 země neposkytly žádné údaje)

5.4. Dostupnost zveřejněných údajů

Údaje (a metadata) o migraci jsou pro všechny čtyři oblasti dostupné bezplatně na internetových stránkách Eurostatu v rámci tématu „*Population and social conditions*“ (*Obyvatelstvo a sociální podmínky*). Údaje jsou obsaženy v souhrnných publikacích, jako je ročenka Eurostatu¹⁰, jakož i v podrobných publikacích zaměřených na konkrétní témata související s migrací¹¹. Článek *Statistika migrace a migrující populace*¹² v rámci nástroje „Statistics Explained“ na stránkách Eurostatu patří trvale k deseti nejčastěji prohlíženým článkům.

Včasné a úplnější poskytování údajů podle nařízení pomohlo Eurostatu zlepšit včasnost zpracování a šíření údajů z jeho strany. Časová prodleva mezi obdržáním údajů Eurostatem a zveřejněním ověřených údajů ve veřejné databázi Eurostatu pro šíření statistik se po provádění nařízení podstatně zkrátila. Měsíční údaje o žádostech o azyl jsou nyní například zveřejňovány obvykle do 4 dnů či ještě dříve.

Statistiky jsou zveřejňovány rovněž na vnitrostátní úrovni.

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

¹¹ Viz například statistiky Eurostatu v tematicky zaměřených publikacích, jako je *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2011 – Issue number 11/2012* http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-011 nebo *Immigration to EU Member States down by 6 % and emigration up by 13 % in 2008 – Issue number 1/2011*.

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

5.5. Srovnatelnost a soudržnost

5.5.1. Definice

K zajištění srovnatelnosti vypracovaných statistik zavádí nařízení harmonizované definice, které se mají používat s ohledem na údaje poskytované Komisi (Eurostatu). Tyto definice vycházejí ze statistických doporučení OSN a rovněž ze stávajících evropských právních předpisů týkajících se azylu, povolení k pobytu a ochrany vnějších hranic.

Nařízení vnitrostátním orgánům povolilo použít u údajů předložených pro první rok fungování nařízení (údaje týkající se roku 2008) stávající vnitrostátní definice. To mělo vnitrostátním orgánům poskytnout dodatečný čas k provedení potřebných změn v postupech s cílem zajistit soulad s harmonizovanými definicemi.

Jelikož vnitrostátní orgány provedly změny ve statistických definicích, nebyla krátkodobě zajištěna srovnatelnost mezi údaji za jednotlivé roky, což mělo za následek přerušení statistické časové řady. Ve střednědobém až dlouhodobém horizontu se však srovnatelnost v důsledku používání stanovených harmonizovaných definic významně zlepšila.

Používání harmonizovaných definic a úprava údajů pocházejících z vnitrostátních zdrojů za účelem dodržení těchto definic mohou být složité. Vnitrostátní definice často odpovídají správním postupům a předpisům.

Odstranění problémů v souvislosti s definicemi bylo nejtěžší u statistik týkajících se migračních toků a stavu obyvatelstva, na něž se vztahuje článek 3 nařízení. U těchto údajů existují mezi vnitrostátními systémy největší rozdíly, pokud jde o používané zdroje údajů. U několika málo zemí bylo dokonce obtížné určit vhodné zdroje údajů pro tato data. Sedm zemí nebylo schopno použít ke stanovení imigračních/emigračních toků kritérium týkající se dvanáctiměsíční doby pobytu, například kvůli vnitrostátní statistické definici migrace (na rozdíl od návštěvy), jež byla založena na kritériu tříměsíční doby pobytu (migrant potřebující povolení k pobytu při pobytu delším než tři měsíce).

V případě článků 5 a 7 o prosazování právních předpisů týkajících se přistěhovalectví se 11 zemí potenciálně odchýlilo od standardní definice, jelikož tyto země nebyly schopny potvrdit, že statistiky započítávaly osoby místo správních rozhodnutí a/nebo že v rámci stejné kategorie byly v daném referenčním roce osoby započítány pouze jednou.

5.5.2. Zdroje údajů

Srovnatelnosti mezi zeměmi brání skutečnost, že se členské státy značně liší, pokud jde o zdroje údajů používané k tvorbě statistik týkajících se migrace a místa pobytu občanů EU i státních příslušníků třetích zemí. Nařízení členským státům umožňuje zakládat poskytnuté statistické údaje na jakémkoli vhodném zdroji údajů podle dostupnosti a praxe v daném členském státě. Statistika sestavené podle nařízení vycházejí z údajů ze šetření na hranici a šetření domácností, evidence obyvatel a záznamů o správních úkonech v souvislosti s hraničními kontrolami, azylovým řízením a udělováním povolení k pobytu na území členských států.

V praxi tyto rozdíly ve zdrojích údajů mají dopad nejen na roční statistiky o migračních tocích a stavu obyvatel předložené podle článku 3 nařízení. Jak lze vyplývá z tabulky 5, na administrativních zdrojích údajů jsou založeny i všechny statistiky předložené podle ostatních článků nařízení. Vyšší míra harmonizace v řízení přistěhovaleckých a azylových systémů v EU (například zavedením společného evropského azylového systému) pomohla zajistit, aby tyto administrativní zdroje a výsledné statistické údaje byly vysoce srovnatelné.

Ustanovení čl. 9 odst. 1 nařízení umožňuje používat v rámci statistických postupů rovněž „vědecky podložené a řádně doložené metody statistických odhadů“. Tyto odhady lze provést tehdy, nejsou-li k dispozici přímo zaznamenané údaje, nebo například tehdy, je-li nutné údaje z dostupných vnitrostátních zdrojů upravit, aby vyhovovaly požadovaným definicím. Statistické odhady se v řadě zemí používají dlouhou dobu jako součást postupu tvorby oficiálních statistik v oblasti migrace, zejména tehdy, používají-li se jako zdroje údajů především šetření. Záměrem tohoto ustanovení bylo zajistit, aby v případě, že vnitrostátní orgány nadále používají odhady, byly postupy používané při odhadech transparentní a jasně zdokumentované. Odhady se obvykle používají pouze při vypracovávání statistik shromažďovaných podle článku 3 nařízení.

Tabulka 5: Přehled zdrojů údajů

Článek 3 Migrace	Článek 4 Azyl	Články 5 a 7 Prosazování právních předpisů týkajících se přistěhovalectví	Článek 6 Povolení k pobytu
Evidence obyvatel; rejstřík/databáze cizinců; rejstřík/databáze povolení k pobytu; rejstřík/databáze pracovních povolení; výběrová šetření na hranicích; sčítání lidu; výběrová šetření domácností; metoda odhadu; jiné	Administrativní zdroje	Administrativní zdroje	Administrativní zdroje

5.5.3. Soudržnost

Je-li možné srovnání, výsledky ukazují vysokou míru soudržnosti s údaji, které byly shromážděny a zveřejněny v rámci jiných procesů a jinými orgány. Případné rozdíly mezi údaji předloženými Eurostatu a statistikami, které zveřejnily vnitrostátní orgány, lze vysvětlit rozdíly v definici, pokud se členské státy například rozhodly zachovat ve statistikách zveřejňovaných na vnitrostátní úrovni stávající definice. Statistiky o obyvatelstvu s místem obvyklého pobytu na území členských států shromážděné podle článku 3 nařízení jsou soudržné se statistikami o obyvatelstvu, které shromažďuje Eurostat zvláště jako součást svých demografických statistik. U statistik o azylu (článek 4) se s přihlédnutím k zvláštním rozdílům v definici údaje úzce shodují se srovnatelnými údaji zveřejněnými statistickým oddělením Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

5.6. Další kroky k zvýšení kvality

Mimo údajů požadovaných podle nařízení musí členské státy předkládat podrobná metadata, která kromě jiných aspektů objasňují zdroje údajů a postupy, případné procesy používané při odhadech nebo modelování, které jsou uplatňovány na údaje, a jejich možný dopad na míru shody s definicemi uvedenými v nařízení. Tento požadavek týkající se poskytování podrobných metadata členské státy náležitě plní.

Ustanovení čl. 10 odst. 2 nařízení umožňuje zavedení prováděcího nařízení Komise ke „stanovení pravidel týkajících se norem přesnosti a kvality“. Jelikož se však metody, které členské státy používají k tvorbě statistik, na něž se vztahuje nařízení, dosud vyvíjejí a jelikož se úroveň kvality a přesnosti zlepšují, bylo by v této fázi předčasné, aby Komise vypracovala návrh takového prováděcího nařízení. Komise proto zamýšlí postupovat i nadále cestou neformální (džentlenské) dohody a uplatňovat zvláštní dohodnuté nory a testy, které se pro období 2013–2015 mají používat při hodnocení toho, zda jsou údaje dostatečně kvalitní pro zveřejnění. Tento přístup má zajistit, aby bylo následné prováděcí nařízení reálné i proveditelné a uplatňovalo nejvyšší možné normy kvality. Doporučení týkající se obsahu a oblasti působnosti prováděcího nařízení o normách přesnosti a kvality bude součástí příští zprávy pro Evropský parlament a Radu o fungování nařízení (která má být předložena v srpnu 2015). Další informace pro přípravu prováděcího nařízení poskytnou zprávy členských států o kvalitě předávaných údajů (jež se vyžadují podle čl. 12 odst. 3 nařízení o evropské statistice (nařízení (ES) č. 223/2009)).

Komise zřídila pracovní skupinu, která je složena z odborníků na statistiku v oblasti migrace ze šesti národních statistických úřadů a která má být nápomocna při přípravě zvláštních norem kvality, jež mají platit pro údaje z různých shromažďování údajů, na něž se vztahuje nařízení.

6. NÁKLADY A ZÁTĚŽ SPOJENÁ SE STATISTIKAMI O MIGRACI

Druhy statistik, které se vyžadují podle nařízení, jsou zapotřebí rovněž pro vnitrostátní účely, například k řízení vnitrostátního systému pro vyřizování žádostí o azyl nebo ke sledování politik v oblasti ochrany hranic. Ve většině případů vycházejí údaje použité při tvorbě statistik ze stávajících správních a statistických systémů. Zvláštní zátěž, kterou vnitrostátním orgánům ukládá nařízení, proto souvisí s nutností vyhotovit zvláštní členění nebo tabulky, jež by se jinak nevytvářely, a nutností používat harmonizované statistické definice a koncepce. U některých vnitrostátních orgánů to vedlo k jednorázovým nákladům spojeným s potřebnými úpravami metod, postupů a systémů.

Rozsah dodatečné zátěže se mezi členskými státy lišil podle míry podobnosti mezi stávajícími vnitrostátními systémy pro statistiky o migraci a požadavky nařízení. Ve většině členských států a u většiny statistik, na něž se vztahuje nařízení, se předpokládá, že dodatečné náklady a zátěž jsou poměrně omezené a jsou úměrné výhodám, jichž je dosaženo na úrovni EU i vnitrostátní úrovni a které spočívají v existenci úplnějších a harmonizovanějších statistik o migraci.

7. SLEDOVÁNÍ DODRŽOVÁNÍ PŘEDPISŮ

Provádění nařízení mělo za následek zlepšení úplnosti a míry harmonizace evropské statistiky v oblasti migrace a mezinárodní ochrany. Navzdory tomuto zlepšení je však u některých shromažďovaných statistik a v některých členských státech dosud zapotřebí další práce. Nařízení se vztahuje na čtyři důležitá shromažďování údajů, z nichž každé představuje zvláštní metodické problémy. Diskuse s vnitrostátními poskytovateli údajů během přípravy nařízení ukázaly, že proces provádění bude nutno provést opakovaně s průběžným zlepšováním během řady let. Je třeba vynakládat trvalé úsilí k zajištění toho, aby bylo provedení plně dokončeno a aby byly odstraněny zbývající problémy týkající se nedodržování nařízení.

8. ZÁVĚR

Nařízení (ES) č. 862/2007 vedlo k ohromnému zlepšení evropské statistiky v oblasti migrace a mezinárodní ochrany. Údaje, které vnitrostátní orgány předkládají Komisi, jsou úplnější a ve většině případů jsou nyní založeny na srovnatelných statistických definicích. Došlo k odpovídajícímu nárůstu užívání těchto statistik ze strany oficiálních subjektů na evropské i vnitrostátní úrovni, nevládních organizací a občanů.

Vzhledem k široké škále statistik shromažďovaných podle nařízení a koncepční a metodické složitosti zahrnutých statistických témat bylo nutno očekávat, že proces provádění potrvá určitý čas a vyvolá řadu potíží. Mnoho z problémů, které byly zjištěny v počáteční fázi provádění nařízení, bylo vyřešeno. V údajích předkládaných některými členskými státy však přetrvávají významné nedostatky, zejména pokud jde o nedostupnost některých hlavních statistik, poskytování včasných údajů pro některé oblasti a nesprávné uplatňování harmonizovaných statistických definic.

Údaje požadované podle nařízení by měly zohledňovat měnící se potřeby uživatelů s přihlédnutím ke kapacitě poskytovatelů údajů. To by mohlo vést k budoucím změnám nařízení za účelem připojení nových kategorií údajů nebo zvláštních členění a/nebo odstranění požadavků na údaje, pokud se považují za méně užitečné.

K odstranění zbývajících problémů spojených s těmito statistikami je zapotřebí obnovené a společné úsilí. To bude vyžadovat pokračující komunikaci a spolupráci mezi příslušnými vnitrostátními orgány a Komisí.