



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.4.2003
KOM(2003) 179 lopullinen

**KOMMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Toimintasuunnitelman esittämiseksi muuttoliikkeitä koskevien yhteisön tilastotietojen
keräämistä ja analysointia varten**

Tiivistelmä

Amsterdamin sopimus tuli voimaan 1. toukokuuta 1999. Yksi sen päätavoitteista on vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen asteittainen luominen Euroopan unioniin viiden vuoden siirtymäkauden aikana. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi mm. turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat on otettu yhteisön toimivallan piiriin Amsterdamin sopimuksella muutetun Euroopan yhteisön perustamissopimuksen uuden IV osaston nojalla (63 artikla).

Yhteisön toimivallan nojalla komissio on esittänyt yhteisön turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevia ehdotuksia. Yhteisön politiikan tavoitteena tällä alalla on varmistaa, että turvapaikka- ja maahanmuuttovirtoja hallinnoidaan tehokkaammin niiden kaikissa vaiheissa. Poliitiikka perustuu kaksivaiheiseen lähestymistapaan: yhteisen säädöskehityksen hyväksymiseen perustamissopimuksen määräysten mukaisesti ja avoimen koordinaatiomenetelmän kehittämiseen, jotta toimintaa voidaan toteuttaa muita EU:n politiikkoja täydentäen ja yhteisvaikutuksia hyödyntäen. Turvapaikka-asioiden alalla on tarkoitus laatia yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Näiden ehdotusten lisäksi toteutetaan lisätoimenpiteitä laittoman maahanmuuton ja erityisesti ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjumista sekä takaisinotto- ja palauttamispolitiikan kehittämistä varten.

Lisäksi neuvosto voi EY:n perustamissopimuksen 285 artiklan nojalla hyväksyä toimenpiteitä yhteisön toiminnan kannalta tarpeellisten tilastojen tuottamiseksi. Artiklan mukaan tilastojen laatimisessa on noudatettava puolueettomuutta, luotettavuutta, objektiivisuutta, tieteellistä riippumattomuutta, kustannustehokkuutta ja tilastosalaisuutta.

Neuvosto katsoi turvapaikka- ja maahanmuuttoalan tilastotietojen yhteisestä analyysistä ja tehostetusta vaihdosta 28.–29. toukokuuta 2001 antamissaan päätelmissä, että tilastojen tulevat parantamistoimet on toteutettava kokonaisvaltaisesti ja yhtenäisesti. Se kehotti komissiota antamaan asiassa mahdollisimman pian ehdotuksen, jossa otetaan huomioon päätelmien liitteessä esitetyt periaatteet ja tavoitteet.

Tällä tiedonannolla on kaksi tarkoitusta:

1. ensinnäkin esittää jo valmisteilla oleva toimintasuunnitelma, jonka tarkoituksena on kehittää ja parantaa yhteisön tilastoja ja niiden analysointia turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden alalla.
2. avata keskustelu tällä alalla tehtävää tilastointityötä koskevan tulevan lainsäädännön muodosta ja pääperiaatteista.

Tiedonannossa käydään läpi tähänastiset saavutukset ja selvitetään, mitä jäsenvaltioiden on vielä tehtävä toimintasuunnitelmaan sisältyvien toimintojen loppuun saattamiseksi.

On syytä tehostaa turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevien tilastotietojen vaihtoa ja parantaa yhteisön tilastojen laatua sekä laatimisen että esittämisen osalta, sillä toiminta on tähän mennessä perustunut epävirallisiin sopimuksiin. Koordinoidun

toimintasuunnitelman ja aikanaan laadittavien säädösten avulla yhteisö voi tehokkaasti muotoilla, soveltaa, seurata ja arvioida yhteisön politiikkoja, kuten asetuksen N:o (EY) 322/97 1 artiklassa vaaditaan. Tätä vaatimusta ryhdytään soveltamaan myös turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa, kun alaa koskeva yhteisön politiikka otetaan käyttöön.

Lisäksi unionin laajentuminen vuonna 2004 tuo maahanmuuttoon liittyviin ilmiöihin aivan uusia maantieteellisiä ja poliittisia ulottuvuuksia. Se vain lisää entisestään täsmällisten, ajantasaisten ja yhtenäisten tilastotietojen tarvetta. Lisäksi tarvitaan entistä enemmän tilastotietoja siirtolaisten ammateista, koulutuksesta, loppututkinnoista ja työkokemuksesta.

Toimintasuunnitelman tarkoituksena on täyttää nykyiset lainsäädäntöön perustuvat vaatimukset ja panna täytäntöön neuvoston päätelmät sekä tuoda komission toimintaan tällä alalla uutta ennakoivaa dynaamisuutta. Monet toimintasuunnitelmaan sisältyvät toimet on jo aloitettu, mm. tapauskohtainen näkemystenvaihto, tehostettu yhteistyö ja vuosiraportin valmistelu. Valtaosa toiminnoista (ks. liite I) on kuitenkin tarkoitus toteuttaa ajanjaksolla 1.1.2003–1.1.2004 ja toimintaa on tarkoitus kehittää ja jatkaa 1.1.2005 asti, jotta EY:n perustamissopimuksen 67 artiklassa tarkoitettu siirtymäkausi voidaan kattaa kokonaan. Tilastoja koskevat tulevat säädösehdotukset perustuvat samoihin periaatteisiin kuin siirtymäkauden aikana toteutetut toimet, jotta tällä alalla tehtävälle työlle voidaan luoda selkeä ja yksiselitteinen perusta. Toimintasuunnitelma perustuu neuvoston päätelmissä ilmaistuun poliittiseen tavoitteeseen, jonka mukaan kansalliset turvapaikka- ja maahanmuuttotiedot on saatava laajaan käyttöön sen jälkeen kun niiden perusteella on laadittu yhteisön tilastot ja niistä on laadittu yhteinen analyysi yhteisön tasolla. Koska tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että käytettävissä on luotettavia ja vertailukelpoisia tilastotietoja, jotka toimitetaan aikataulun mukaisesti ja käsitellään yhteisen tilastointimenetelmän mukaisesti, nykykäytäntöön on tehtävä siirtymäkauden aikana useita muutoksia, minkä lisäksi aikanaan annettavat säädökset on laadittava näiden periaatteiden pohjalta. Toimenpiteitä sovelletaan kaikkeen turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevien tilastotietojen keräämiseen, käsittelyyn ja jakeluun, myös niihin toimiin, joita toteutetaan kuukausittain, vuosineljänneksittäin ja vuosittain.

Toimintasuunnitelman tarkoituksena on siis

- A. Uusien käytäntöjen, yhteisten tilastomenetelmien ja uusien yhteistyömuotojen hyväksyminen

Näin luodaan pohjaa myöhemmin oikeusperustan nojalla toteutettavalle työlle.

- B. Toimet tietojenvaihdon ja päätöksentekomenettelyjen edistämiseksi

Tämä käsittää vuosikokousten ja yksittäisten seminaarien järjestämisen komission johdolla, jotta jäsenvaltiot ja muut tietojen toimittajat (ehdokasmaat, Norja ja Islanti) sekä muut alan toimijat (YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu UNHCR, YK:n tilastotoimisto UNSD, YK:n väestötietokeskus UNPD, YK:n Euroopan talouskomissio UNECE, OECD, ILO, Euroopan neuvosto, kansainvälinen siirtolaisjärjestö IOM sekä hallitusten välinen keskustelufoorumi pakolais-, turvapaikka- ja siirtolaisuusasioissa IGC) tai mahdolliset uudet tietojen toimittajat voivat kokoontua yhteen.

C. Nykyisen tietojenkeruujärjestelmän tai tietokantojen muuttaminen

Tämä tarkoittaa mm. tietojenkeruun laajentamista siten, että se käsittää myös laillisen maahantulon ja oleskelun, toisen asteen turvapaikkapäätökset ja tiedot niiden menettelyjen, kriteerien ja mekanismien täytäntöönpanosta, joiden mukaan ratkaistaan turvapaikkahakemusten käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

D. Käyttäjystävällisten tilastojen laatiminen komissiossa

Tämä merkitsee erityyppisten tilastojen laatimista eri käyttäjien tarpeiden täyttämiseksi.

E. Poliittiseen ja säädöskehykseen liittyvät toimet

Tähän sisältyy tilastoja koskevan yhteisön lainsäädännön antaminen ja tämän toimintasuunnitelman täytäntöönpanon arviointi.

Toimintaa tällä alalla rahoitetaan tätä nykyä Euroopan pakolaisrahastosta ja Euroopan parlamentin perustamasta Euroopan muuttoliikkeiden seurantakeskuksen budjettikohdasta. Toimintasuunnitelma lisää huomattavasti alalla tehtävää työtä ja tuottaa uusia tilastotietoja. Budjettivarojen määrää saattaakin olla tarpeen tarkistaa.

Tässä toimintasuunnitelmassa kuvattujen nykyisten ja uusien maahanmuutto- ja turvapaikkatilastojen laatiminen edellyttää komissiolta huomattavaa työpanosta. On kuitenkin huomattava, että näiden toimenpiteiden onnistunut toteuttaminen riippuu suurelta osin jäsenvaltioiden ja muiden maiden viranomaisten aktiivisesta yhteistyöstä. Jos kansalliset viranomaiset eivät toimita pyydettyjä tilastotietoja, komissio ei voi laatia halutunlaisia tilastoja sovittuihin määräaikoihin mennessä.

1. JOHDANTO

Tässä tiedonannossa esitetään toimintasuunnitelma turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevien yhteisön tilastotietojen ja niiden analysoinnin kehittämiseksi ja parantamiseksi sekä aloitetaan keskustelu tätä työtä koskevan oikeusperustan antamisesta. Eräiden toimintasuunnitelmassa mainittujen toimien toteuttaminen on jo aloitettu asianomaisten kansallisten viranomaisten kuulemisen perusteella. Tämä tiedonanto merkitsee työn virallista aloittamista. Yhteisön tilastojen laatua on parannettava, kuten neuvosto totesi turvapaikka- ja maahanmuuttoalan tilastotietojen yhteisestä analyysistä ja tehostetusta vaihdosta 28.–29. toukokuuta 2001 antamissaan päätelmissä.

Tämä toimintasuunnitelma on jatkoa vuoden 1998 toimintasuunnitelmalle, jonka perusteella Euroopan yhteisöjen tilastotoimisto, komission pääosasto Eurostat alkoi kerätä kuukausittain tilastotietoja turvapaikanhakijoista ja laittomasti maahan tulleista henkilöistä neuvoston CIREA-¹ ja CIREFI-²työryhmien yhteydessä. Tietoja

¹ Turvapaikka-asioiden tiedotus-, tarkastelu- ja tietojenvaihtokeskus. CIREA on lakkautettu 1.7.2002 alkaen päätöksellä, jonka pysyvien edustajien komitea teki 6.3.2002 puheenjohtajavaltio Tanskaa kuultuaan. CIREAn tehtävät on siirretty komissiolle. Se on perustanut tätä varten uuden asiantuntijaryhmän, josta käytetään nimeä EURASIL (turvapaikkakysymysten asiantuntijoiden EU-verkko).

kerättiin myös ehdokasmaista sekä Norjasta ja Islannista, joten vuoden 1998 toimintasuunnitelman tavoitteet on saavutettu.

Myös tässä ehdotettavan toimintasuunnitelman soveltamisalaa on laajennettu niin, että siihen on sisällytetty pakollisena vuosittainen siirtolaisuutta koskevien tietojen kerääminen, joka tähän asti on ollut vapaaehtoista. Vuoden 1998 toimintasuunnitelmassa ei mainittu näiden tietojen keräämistä, jonka komissio on hoitanut yhteistyössä YK:n tilastotoimiston (UNSD), YK:n Euroopan talouskomission (UNECE), Kansainvälisen työjärjestön (ILO) ja Euroopan neuvoston kanssa.

Toimintasuunnitelmaa laatiessaan komissio on ottanut huomioon asianomaisten tietojen toimittajien ja niiden pääasiallisten käyttäjien erilaiset tarpeet. *Tietojen toimittajat* eli jäsenvaltiot, unioniin liittyvät maat ja ehdokasmaat sekä Norja ja Islanti, tarvitsevat käyttöönsä kaikki ajankohtaiset ja asianmukaiset tilastotiedot, joita ne käyttävät hallinnollisiin tarkoituksiin ja politiikan suunnittelua varten. Toisaalta tilastotietojen tulisi antaa *tietojen käyttäjille* eli niiden toimittajille, yhteisön toimielimille ja suurelle yleisölle käsitys EU:ssa ja kansallisella tasolla vallitsevista tilanteista, jotta käyttäjät voivat suorittaa vertailuja ja keskustella näihin kysymyksiin liittyvästä politiikasta.

Niinpä on voitava sopia yksinkertaisista ja tehokkaista työskentelymenetelmistä tietojen ja yhteisön tilastojen toimittamista, vaihtoa ja levittämistä varten. Yhteisön lainsäädännön ja politiikkojen kehityksen ja täytäntöönpanon seuranta varten on oltava saatavilla koko EU:n kattavia tietoja. Nykykäytännön avulla ei enenkään voida taata riittävällä tavalla, että yhdenmukaisia tietoja toimitetaan ja levitetään kaikissa tapauksissa yhtä säännöllisesti, oikea-aikaisesti ja nopeasti tai että ne ovat aina yhtä hyvin yleisön saatavilla.

Toimintasuunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden toteuttaminen riippuu suurelta osin siitä, miten aktiivisesti kansalliset viranomaiset osallistuvat työhön. Jos kansalliset asiantuntijat ja tietojen toimittajat eivät osallistu täysimääräisesti ja aktiivisesti tietojenkeruuseen ja sen kehittämistä ja seuranta koskeviin muihin suunniteltuihin toimenpiteisiin, komissio ei pysty saattamaan toimintaa haluttuun lopputulokseen.

Edellä mainittujen neuvoston päätelmien ohella toimintasuunnitelman lähdeaineistona on käytetty myös muita asiakirjoja.

- Ruotsi lähetti puheenjohtajakaudellaan jäsenvaltioille kyselyn ja julkaisi vastauksista laaditun analyysin. Tämän perusteella kutsuttiin koolle asiantuntijakokous valmistelevaan neuvoston päätelmiä.
- Komission yksiköt (oikeus- ja sisäasioiden pääosasto ja Eurostat) ovat esittäneet sisäisen valmisteluasiakirjan³, jossa arvioidaan vuoden 1998 toimintasuunnitelmaan perustuvia käytäntöjä. Sen mukaan

² Rajojen yli liikkumista ja maahanmuuttoa koskevien asioiden tiedotus-, tarkastelu- ja tietojenvaihtokeskus.

³ Commission staff working paper on the exchange of statistical information in the field of asylum and migration (SEC(2001) 602)

- (a) tietojen keräämistä olisi jatkettava nykykäytännön mukaisesti ja tarvittaessa laajennettava ja täsmennettävä sitä,
 - (b) tilastojen vertailtavuutta ja saatavuutta olisi parannettava, ja
 - (c) olisi laadittava jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten tarpeiden mukainen raportointijärjestelmä, jos sen perustamiseen tarvittavat varat saataisiin käyttöön. Asiakirjassa todetaan, että vuoden 1998 toimintasuunnitelman perusteella ei kerätä laillista maahanmuuttoa koskevia tilastotietoja ja että EU:n yhteisen maahanmuuttopolitiikan luominen edellyttää maahanmuuttoa koskevia tietoja, joita ei voida saada nykyisten vuosittain kerättävien tietojen perusteella.
- Laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta annettuun tiedonantoon⁴ perustuvassa neuvoston toimintasuunnitelmassa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta todetaan, että on tarpeen kehittää tilastollisia estimaatteja ja indikaattoreita. Toimintasuunnitelman mukaan voitaisiin käyttää hallinnollisista lähteistä saatavia numerotietoja niiden tapausten määrästä, joissa maahantulo on eväty, maan rajoilta on tavattu laittomia maahanmuuttajia, suojeluhakemus on hylätty tai asianomainen on palautettu kotimaahansa.
- Komissio on antanut tiedonannon turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa, ulkorajojen valvonnassa sekä turvapaikka- ja maahanmuuttohankkeissa kolmansissa maissa käytettävissä olevista yhteisön rahoitusvälineistä. Siinä asetetaan painopistealueeksi turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevien tilastotietojen laadun ja vaihdon parantaminen. Tämä työ nähdään tiedonannossa välttämättömänä edellytyksenä Euroopan pakolaisrahaston ja (verkostona toimivan) Euroopan muuttoliikkeiden seurantakeskuksen tuloksekkaalle toiminnalle.
- Komission sisäisessä valmisteluasiakirjassa "Dublinin yleissopimuksen tarkistaminen"⁵ todetaan, että yleissopimuksen vaikutusten seuranta ilman asianmukaisia tilastotietoja on erittäin vaikeaa.

2. VUOSINA 2002–2004 TOTEUTETTAVAT TOIMET

Jäljempänä mainitut toimet on jaoteltu liitteessä I viiteen taulukkoon sen mukaan, minkätyyppisestä toiminnasta on kyse:

A. Uusien käytäntöjen, yhteisten tilastomenetelmien ja uusien yhteistyömuotojen hyväksyminen

Näin luodaan pohjaa myöhemmin oikeusperustan nojalla toteutettavalle työlle.

B. Toimet tietojenvaihdon ja päätöksentekomenettelyjen edistämiseksi

Tämä käsittää vuosikokousten ja yksittäisten seminaarien järjestämisen komission johdolla, jotta jäsenvaltiot ja muut tietojen toimittajat (ehdokasmaat, Norja ja Islanti) sekä muut alan toimijat (YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu

⁴ KOM(2001) 672 lopullinen.

⁵ SEC(2000) 522.

UNHCR, YK:n tilastotoimisto UNSD, YK:n väestötietokeskus UNPD, YK:n Euroopan talouskomissio UNECE, OECD, ILO, Euroopan neuvosto, kansainvälinen siirtolaisjärjestö IOM sekä hallitusten välinen keskustelufoorumi pakolais-, turvapaikka- ja siirtolaisuusasioissa IGC) tai mahdolliset uudet tietojen toimittajat voivat kokoontua yhteen.

C. Nykyisen tietojenkeruujärjestelmän tai tietokantojen muuttaminen

Tämä tarkoittaa mm. tietojenkeruun laajentamista siten, että se käsittää myös laillisen maahantulon ja oleskelun, toisen asteen turvapaikkapäätökset ja tiedot niiden menettelyjen, kriteerien ja mekanismien täytäntöönpanosta, joiden mukaan ratkaistaan turvapaikkahakemusten käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

D. Käyttäjästävällisten tilastojen laatiminen komissiossa

Tämä merkitsee erityyppisten tilastojen laatimista eri käyttäjien tarpeiden täyttämiseksi.

E. Poliittiseen ja säädöskehykseen liittyvät toimet

Tähän sisältyy tilastoja koskevan yhteisön lainsäädännön antaminen ja tämän toimintasuunnitelman täytäntöönpanon arviointi.

Erityisesti A, B ja C kohdassa mainitut toimet liittyvät kiinteästi Euroopan muuttoliikkeiden seurantakeskuksen toiminnan kehittämiseen. Sen tarkoituksena on vähitellen luoda turvapaikka- ja maahanmuuttotietojen seurannalle ja analysoinnille järjestelmällinen perusta, jossa otetaan huomioon turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvät poliittiset, oikeudelliset, demografiset, taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat sekä niiden taustalla vaikuttavat syyt. Parhaillaan ollaan perustamassa 10:tä tähän verkostoon kuuluvaa kansallista yhteyspistettä, joista osa voi toimia kansallisina yhteyspisteinä myös tilastotietojen keräämistä varten.

Muuttoliikkeiden seurantaa koskevan verkoston avulla voitaisiin testata uusia käytäntöjä ja menetelmiä, joiden tarkoituksena on parantaa yhteistyötä ja turvapaikka- ja maahanmuuttotietojen vaihtoa sekä niiden saatavuutta ja vertailtavuutta. Jo toimien toteuttamisen alkuvaiheessa on käynyt ilmi, että jäsenvaltioiden aktiivinen osallistuminen on toimintasuunnitelman täytäntöönpanon onnistumisen kannalta olennaisen tärkeää.

Toimintasuunnitelman viimeinen toimi koskee sen avulla saavutettujen tulosten arviointia ja päätelmien muotoilua turvapaikka- ja maahanmuuttotietojen alalla tehtävää mahdollista tulevaa yhteistyötä varten.

2.1 Neuvoston päätelmissä määriteltyihin tavoitteisiin ja periaatteisiin liittyvät toimet

2.1.1 Avoimuus, luottamuksellisuus ja arkaluonteisuus

Neuvoston päätelmissä muistutetaan Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä mainitusta avoimuuden periaatteesta ja todetaan, että turvapaikka- ja maahanmuuttotilastojen käsittelyssä olisi otettava käyttöön samat säännöt ja menettelyt kuin yhteisön muiden politiikan alojen tilastotietojen käsittelyssä.

Aiemmat julkaisurajoitukset onkin korvattu sellaisilla säännöillä ja menettelyillä, joiden avulla voidaan suojata yksityishenkilöitä koskevien tietojen luottamuksellisuus.

Tätä koskevat säännöt on annettu yhteisön tilastoista 17 päivänä helmikuuta 1997 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 322/97⁶. Asetuksessa säädetään, että yhteisön tilastojen on perustuttava mm. puolueettomuuden ja tilastosalaisuuden periaatteisiin. Puolueettomuus merkitsee sitä, että kaikkien käyttäjien (yhteisön toimielimet, hallitukset, sosiaaliset ja taloudelliset toimijat, eri akateemisten alojen edustajat ja yksityiset kansalaiset) on voitava saada tilastot käyttöönsä mahdollisimman lyhyellä viiveellä. Se edellyttää, että tietoja, joiden perusteella kansalliset viranomaiset ja komissio laativat yhteisön tilastoja, on pidettävä luottamuksellisina, jos niistä voi suoraan tai välillisesti tunnistaa tilastoyksiköt ja ne näin paljastavat yksilötietoja. Yksilön tietojen luottamuksellisuuden suoja on yleensä ainoa hyväksyttävä peruste rajoittaa tilastojen julkaisemista.

Kun kyseessä ovat turvapaikka- ja maahanmuuttotilastot, neuvoston päätelmissä vaaditaan ottamaan asianmukaisesti huomioon myös todennettavissa olevat arkaluonteisuusnäkökohdat.

Yhteisön tilastojen asianmukaisen julkaisemisen varmistamiseksi toteutetaan näin ollen kaksi toimenpidettä. Ensimmäinen on tilastosalaisuutta koskevien sääntöjen laatiminen edellä mainitussa neuvoston asetuksessa säädetyn velvoitteen mukaisesti. Nämä uudet säännöt perustuvat hyvään tilastokäytäntöön. Toinen toimenpide on todennettavissa olevia arkaluonteisuusnäkökohtia koskevien yhteisten tulkintasääntöjen laatiminen uusien täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta. Komissio kysyi tietojen toimittajilta Luxemburgissa marraskuussa 2001 pidetyssä turvapaikka- ja maahanmuuttotilastoja käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksessa, millaisia muutoksia nämä toimet edellyttävät julkaisusääntöihin. Keskustelua julkaisusääntöjen tarkistamisesta jatkettiin neuvoston CIREA- ja CIREFI-työryhmissä vuoden 2001 lopulla.

Yhteisön tilastoja koskevat uudet julkaisusäännöt, jotka perustuvat turvapaikka-asioita ja laitonta maahanmuuttoa koskevista täytäntöönpanotoimista kuukausittain kerättäviin tietoihin (aiemmin CIREA- ja CIREFI-tiedot), ovat seuraavanlaiset:

- Kuukausi- ja vuosiraportit ja neljännesvuosittain laadittavat yhteenvetoraportit *turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita* koskevista yhteisön tilastoista julkaistaan heti kun ne valmistuvat. Raportit julkaistaan komission yleisellä Internet-sivustolla. Tilastot taas julkaistaan tilastotietojen levittämiseen tarkoitettussa, verkkopalveluna toimivassa New Cronos -tietokannassa.
- *Laitonta maahanmuuttoa ja täytäntöönpanotoimia* koskevista tiedoista julkistetaan ainoastaan vuotuiset yhteisön tilastot. Koska eräät kansalliset viranomaiset ovat ilmaisseet olevansa huolissaan siitä, että laitonta maahanmuuttoa koskevia tuoreita kuukausittaisia tai neljännesvuosittaisia tilastoja saatetaan käyttää väärin, nämä tilastot ovat ainoastaan viranomaiskäyttäjien saatavilla. Yli 12 kuukautta vanhat kuukausittaiset tai neljännesvuosittaiset tilastot voidaan sen sijaan antaa myös muiden käyttöön.

⁶ EYVL L 52, 22.2.1997, s. 1–7.

Lisätakeena yksilön tietojen luottamuksellisuuden suojaamiseksi tilastojen luvut pyöristetään ennen julkaisemista lähimpään viitoseen. Tämä on vakiintunut tilastomenetelmä, jota sovelletaan useissa jäsenvaltioissa tämäntyyppisiä tilastoja julkaistaessa.

Koska uusista julkaisusäännöistä on keskusteltu laajasti jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa 15 viime kuukauden aikana, ne tulevat voimaan välittömästi. Uusia julkaisusääntöjä sovelletaan välittömästi tammikuulta 2002 ja sen jälkeen kerättyihin kansallisiin tietoihin.⁷ Vuotta 2001 ja sitä aiempia vuosia koskeviin tietoihin sovelletaan vuonna 2002 edelleen aiempia julkaisusääntöjä. Myös näihin tietoihin aletaan kuitenkin soveltaa uusia julkaisusääntöjä vuoden 2003 alusta eli sitten kun kyseiset tiedot ovat vähintään 12 kuukautta vanhoja.

Julkaiseminen tapahtuu automaattisesti sen jälkeen kun määräaika, johon mennessä jäsenvaltioiden on toimitettava tiedot komissiolle, on umpeutunut.⁸

2.1.2. *Kaikkia raportteja levitetään nopeasti sähköisessä muodossa*

Neuvoston päätelmissä kehotetaan levittämään kuukausittaisia tilastoja sähköisesti, jotta voidaan varmistaa nopea tiedonvaihto tietoja toimittavien viranomaisten ja komission välillä.

Tilastojen sähköinen levitys palvelee tietojen toimittajien tarvetta säilyttää osa niistä suojatussa ympäristössä samalla kun erikseen nimetyille jäsenvaltioiden edustajille (oikeus-, sisä- ja ulkoasiainministeriöiden tilastoyksiköt) voitaisiin antaa suora pääsy tietokantaan tai joihinkin taulukoihin.

Tammikuusta 2003 lähtien komissio on tuottanut sähköisessä muodossa seuraavanlaisia raportteja:

- *lyhyet kuukausiraportit* (noin 10 sivua), jotka sisältävät perustaulukoita ja kuvioita ja joissa esitetään edellisen kuukauden tiedot yhdessä aikasarjan kanssa, niin että tietoja voidaan vertailla aikaisempien kuukausien tietoihin. Raporttien formaatti ja rakenne suunnitellaan niin, että tiedostot voidaan helposti avata ja tulostaa ja saattaa levitykseen. Turvapaikka-asioita ja laitonta maahanmuuttoa koskevista tiedoista laaditaan erilliset raporttisarjat, joiden sisällä on erilliset raportit yhtäältä EU:n ja toisaalta ehdokasmaiden, Islannin ja Norjan tiedoista. Ensimmäiset turvapaikka-asioita koskevat kuukausiraportit syys-marraskuulta 2002 on jo laadittu ja jaettu tietojen toimittajille. Joulukuuta 2002 koskeva raportti, jossa ilmoitetaan pyöristetyt luvut suurta yleisöä varten, julkaistaan komission Internet-sivustolla.
- *neljännesvuosittain laadittavat yhteenvetoraportit*. Neljännesvuosittain laadittavat yhteenvetotaulukot ja -kaaviot julkaistaan kuukausiraporttien yhteydessä kunkin vuosineljänneksen lopussa.

⁷ Asiakirjat, joissa esitetään turvapaikka-asioita ja laitonta maahanmuuttoa koskevien tietojen keräämiseen liittyvät määritelmät, jotka on laadittu CIREAn ja CIREFIN piirissä 1990-luvun lopulla, tulevat niin ikään julkisiksi tuosta ajankohdasta lähtien.

⁸ Kun yhteisön tilastoja julkaistaan New Cronos tietokannassa tai vuosittaisessa tilastokatsauksessa, Eurostat ilmoittaa erikseen, jos tilastotietoja on pidettävä estimaatteina tai jos tietojen toimittajattodennäköisesti tarkistavat lukuja myöhemmin.

Raportit julkaistaan mahdollisimman pian viiteajanjakson päätyttyä.⁹ Koska tilastot on julkaistava viipymättä, julkaisemista ei voida lykätä sillä perusteella, että kansallisia tietoja ei ole toimitettu sovittuun määräaikaan mennessä. Ensimmäiset CIREFI-tietoja koskevat kuukausiraportit on jo laadittu ja jaettu tietojen toimittajille.

2.1.3 Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskeva EU:n vuosikertomus

Neuvoston päätelmissä todetaan, että turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden alalla olisi mahdollisimman pian laadittava tilastotietoihin perustuva julkinen vuosikertomus, jotta voitaisiin edistää poliittista keskustelua näiden kysymysten luonteesta ja seurauksista yhteisön politiikassa ja lainsäädännössä. Kertomuksessa olisi esitettävä tietoja turvapaikkahakemuksista, laittomasta maahanmuutosta ja vuosittaisista maahanmuuttotilastoista, myös ehdokas- ja muiden maiden osalta, sekä tilastollinen analyysi suuntauksista ja indikaattoreista. Mahdollisuuksien mukaan siinä pitäisi olla tilastotietoja myös turvapaikka-asioita käsitteleviltä muutoksenhakuelimiltä.

Kuukausiraportit ja neljännesvuosittain laadittavat yhteenvedot muodostavat vertailuun soveltuvan perustilastoaineiston, jonka pohjalta lukija voi laatia pidemmälle meneviä analyyseja. Vuosiraporttien pohjalta taas pitäisi voida laatia merkityksellinen ja kattava tilstoanalyysi turvapaikka- ja *maahanmuuttovirroista* ja tätä alaa koskevien kansallisten ja EU:n politiikkojen täytäntöönpanosta.

Vuotta 2001 koskevan ensimmäisen julkisen vuosiraportin rakenne hyväksyttiin 17. kesäkuuta 2002 pidetyn asiantuntijakokouksen perusteella. Kyselylomakkeita lähetettiin tietojen toimittajille jäsenvaltioihin, ehdokasmaihin sekä Norjaan ja Islantiin. Saadut vastaukset muodostavat pohjan raportille, joka viimeistellään tiiviissä yhteistyössä tiedon toimittajien kanssa. Raportti julkaistaan mahdollisimman pian vuonna 2003.

Turvapaikkahakemuksia koskevien muutoksenhakutietojen toimittaminen tätä ensimmäistä vuosiraporttia varten on vapaaehtoista, eikä tällaisia tietoja olekaan toimitettu kovin paljon. Koska siinä pitäisi neuvoston päätelmien mukaan olla tilastotietoja myös turvapaikka-asioita käsitteleviltä muutoksenhakuelimiltä, komissio perustaa viiden jäsenvaltion kanssa erityisryhmän selvittämään tämän tyyppisten tietojen saatavuutta. Päätös tietojenkeruun laajentamisesta tehdään muutoksenhakuelimien kanssa käytävien neuvottelujen jälkeen (ks. kohta 2.1.5).

Turvapaikka- ja maahanmuuttotietoja koskeva vuosiraportti on merkittävä panos Euroopan muuttoliikkeiden seurantakeskuksen tilastotietokantaan.

Ensimmäisen raportin laatiminen on ollut selkeä muistutus siitä, että tällaisten tilastojen laatiminen edellyttää jäsenvaltioiden ja komission tiivistä yhteistyötä. Komissiolle toimitettavissa tiedoissa on edelleen huomattavia puutteita, mikä viivästyttää raportin laatimista.

⁹ Esimerkiksi tammikuun tietoja koskeva kuukausiraportti julkaistaan maaliskuun lopussa. Neljännesvuosiraportti heinä syyskuun tiedoista julkaistaan marraskuun lopussa.

2.1.4. Säännöllisen yhteydenpidon toteuttamiskeinot

Neuvoston päätelmissä kehoitetaan kehittämään tapoja ja keinoja helpottaa neuvonpitoa ja tilastotietojen vaihtoa tietoja toimittavien viranomaisten ja komission välillä. Kuten edellä on todettu, viranomaisten kuuleminen ja niiden aktiivinen yhteistyöpanos on olennaisen tärkeää, jotta komissio voi toimia tällä alalla menestyksekkäästi.

Ruotsin puheenjohtajakaudella pidetyssä asiantuntijakokouksessa ehdotettiin, että yhteydenpitoa voitaisiin helpottaa mm. perustamalla tätä varten suojattu Internet-sivusto. Sivustolla olisi kaksi tehtävää: dokumentaation ja keskustelufoorumin tarjoaminen. Se helpottaisi säännöllistä tilastotietojen ja analyysien vaihtoa käytännön tasolla ja lisäisi viranomaisten mahdollisuuksia vaihtaa tietoja ja asiantuntemusta kansallisista aloitteista, jotka koskevat hallinnollisia tietolähteitä, tietojenkeruuta, tietokantoja, tilastojen sisältöä ja laatua yms. Komissio aikookin perustaa tällaisen suojatun sivuston CIRCA-verkkosivuston muodossa. Tässä yhteydessä pyritään välttämään päällekkäistä työtä ja sisältöä muiden parhaillaan laadittavien CIRCA-sivustojen kanssa (mm. EURASIL).

Uusi erillinen sivusto voisi kattaa tilastotietojen ohella myös muuntyyppistä tietoa, jota Euroopan muuttoliikkeiden seurantakeskus kerää ja joka liittyy turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevaan lainsäädäntöön, politiikkaan ja näitä ilmiöitä koskeviin demografisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin näkökohtiin.

Komissio pyrkii helpottamaan tilastoasiantuntijoiden säännöllistä yhteydenpitoa myös seuraavin toimenpitein:

- *Yhteyshenkilöt, jotka vastaavat turvapaikka- ja maahanmuuttotilastoja koskeviin kyselyihin.* Kutakin tietojenkeruuseen osallistuvaa valtiota pyydetään nimeämään yksi kansallinen yhteyshenkilö, joka toimii keskusviranomaisen yhteydessä.¹⁰ Tämä yhteyshenkilö saisi olla mielellään kokenut asiantuntija, ja hänen tehtävänänsä olisi vastata tilastoja koskevasta tietojenvaihdosta kyseisen jäsenvaltion hallintoviranomaisten ja komission välillä. Kyseinen henkilö voi samalla toimia myös Euroopan muuttoliikkeiden seurantakeskuksen yhteyshenkilönä, mutta tämä ei ole välttämätöntä.
- *Vuosittaiset asiantuntijakokoukset,* joissa käsitellään teknisiä kysymyksiä ja valmistellaan maahanmuutto- ja turvapaikkatilastotietojen vaihtoon liittyviä aloitteita. Komissio toimii näiden kokousten puheenjohtajana ja kutsuu niihin kaikki tietojen toimittajat ja muut alalla toimivien tahojen (mm. YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu, UNECE, ILO, Euroopan neuvosto, OECD ja IGC) edustajat.

¹⁰ Yhden yhteyshenkilön nimeäminen komission kanssa käytävää yhteydenpitoa varten ei vapauta jäsenvaltioita velvollisuudesta, jonka mukaan niillä on oltava useita eri aloihin perehtyneitä tilastoasiantuntijoita.

2.1.5 Yhteistyön parantaminen muiden toimijoiden ja tiedon toimittajien kanssa

Neuvoston päätelmissä todetaan, että päällekkäisyyksien välttämiseksi ja tilastojen tehokkuuden ja vertailtavuuden lisäämiseksi olisi edelleen kehitettävä koordinointia ja yhteistyötä tietoja toimittavien viranomaisten, komission muiden alan toimijoiden välillä, kansainväliset järjestöt mukaan luettuina, mm. tilastoasiantuntijoiden verkoston avulla.

Yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa onkin tarkoitus tehostaa luomalla käytännön työhön liittyviä säännöllisiä yhteyksiä. On kuitenkin todettava, että eri järjestöt suhtautuvat tilastoihin eri tavoin. Nämä erot on otettava huomioon, ja eri järjestöjen kanssa voidaan aloittaa yhteistyö vaihtamalla ensin tietoja siitä, missä muodossa ja millä tavoin ne keräävät, levittävät ja analysoivat tilastotietoja. Kun yhteistyö on vakiintunut esimerkiksi yhteisten hankkeiden tai kyselylomakkeiden laatimisen myötä, voidaan laatia virallisempi sopimus järjestelmällisemmän yhteistyön aloittamiseksi.

Yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa tehtävän yhteistyön alalla komissio toteuttaa mm. seuraavia toimenpiteitä:

- *unioniin liittyvät maat* otetaan täysimääräisesti mukaan nykyisten sääntöjen mukaisesti kiinnittäen huomiota niiden erityistarpeisiin sekä siihen, että Keski-Euroopan maiden maahanmuuttajajärjestelmä on vasta muotoutumassa eikä resursseja ole vielä riittävästi;
- *ehdokasmaille sekä Norjalle ja Islannille* tiedotetaan perusteellisesti ja riittävästi alan kehityksestä, koska myös ne osallistuvat tietojen keruuseen;
- tarkastellaan mahdollisuuksia parantaa tilastotietojen vaihtoa *Yhdysvaltojen ja Kanadan* kanssa, jotta voitaisiin kehittää transatlanttista vuoropuhelua turvapaikka- ja maahanmuuttoasioista;
- tutkitaan mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä *Sveitsin* kanssa, joka jo osallistuu komission vuotuisten maahanmuuttotilastojen keräämiseen;
- jatketaan Välimeren alueen kumppanimaiden kanssa MEDSTAT-ohjelman perusteella tehtävää työtä laadukkaiden ja yhdenmukaisten maahanmuutto- ja turvapaikkatilastotietojen laatimiseen ja levittämiseen soveltuvien järjestelmien kehittämiseksi;
- pohditaan, miten voitaisiin parantaa tällä alalla tehtävää yhteistyötä muiden maiden kanssa, erityisesti sellaisten maiden kanssa, joista suuntautuu merkittäviä muuttovirtoja joko Euroopan unioniin tai sieltä pois päin.

On myös tärkeää järjestää tarvittaessa asiantuntijakokouksia ja seminaareja, joissa osanottajat voivat ilmaista näkemyksensä kulloinkin käsiteltävistä erityiskysymyksistä. Komissio noudattaa tätä menettelyä silloin kun tarkoituksena on ottaa käyttöön uusia yhteisön tilastoja tai aloittaa yhteistyö uusien toimijoiden kanssa. Tällaisten kokousten perusteella tehtävät päätelmät voivat tarjota ohjenuoran tulevien toimien toteuttamiselle ja siinä sovellettaville toimintatavoille.

Komissio kutsuu tällaisia kokouksia koolle tarvittaessa. Kokouksissa voidaan käsitellä mm. seuraavia aiheita:

- *Alan hallinnollinen yhteistyö ministeriöiden ja kansallisten tilastolaitosten välillä.* On kaikkien osapuolten edun mukaista parantaa muuttoliikkeiden laajuutta ja luonnetta koskevien tietojen laatua.
- *Turvapaikkahakemuksia koskevien muutoksenhakutietojen keruu.* Aluksi selvitetään mahdollisuutta kerätä turvapaikkahakemuksia koskevien tietojen ohella myös niihin liittyvää muutoksenhakua koskevia tietoja, minkä jälkeen ensimmäistä ja toista päätöstä koskevia tietoja toimittavat tahot keskustelevat siitä, miten ne voisivat paremmin koordinoida toimintaansa.
- *Yhteistyö muiden tämän alan tilastotietoja toimittavien toimijoiden kanssa.* Vertaillaan tietoformaatteja ja yleisiä lähestymistapoja ja selvitetään mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä esimerkiksi yhteisten hankkeiden tai kyselylomakkeiden laatimiseksi.
- *Miten voitaisiin parantaa turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevien hallinnollisten tilastolähteiden laatua* (väestörekisterit, viisumi- ja muut rajaliikenteen valvontajärjestelyt (*border card*), tiedot oleskelulupien myöntämisestä ja peruuttamisesta). On tärkeää luoda pitkän aikavälin strategioita, jotta voidaan lisätä näiden järjestelyjen luotettavuutta ja tarkkuutta.

Tällaisia kokouksia ja seminaareja tullaan järjestämään mm. siksi, että tietojen toimittajia on kannustettava parantamaan sekä nykyisin kerättävien että uusien maahanmuutto- ja turvapaikkatilastotietojen laatua ja yhdenmukaisuutta.

2.2 Muut toimet, joiden avulla tietojen keräämistä ja levittämistä voidaan parantaa

2.2.1 Tietojenkeruun muuttaminen ja sen määritelmät

Neuvoston päätelmissä ei käsitellä nykyisen tietojenkeruun soveltamisalaa. Ruotsin puheenjohtajakaudella käydyssä keskustelussa korostettiin täytäntöönpanon kehittämistä: yhteisen analyysikapasiteetin lisäämistä, raportointijärjestelmän parantamista ja yhteistyötä kaikkien alan toimijoiden kesken. Neuvoston päätelmissä myös todetaan, että yhteisön tilastojen keräämisessä olisi käytettävä edelleen nykyisiä määritelmiä, kunnes alalla annetaan uutta yhteisön lainsäädäntöä.

Komissio ehdottaakin, että turvapaikka-asioita ja laitonta maahantuloa koskevien tietojen keräämistä koskeva uudistus:

- otetaan tarkasteltavaksi vasta sen jälkeen kun EY:n perustamissopimuksen 62 ja 63 artiklan nojalla annettava turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskeva yhteisön lainsäädäntö on hyväksytty
- toteutetaan vasta sen jälkeen kun edellä mainittu lainsäädäntö on tullut voimaan.

Poikkeus on kuitenkin perusteltu sitä osin, että olisi ryhdyttävä keräämään tietoja myös turvapaikkahakemuksia koskevasta muutoksenhausta.

Dublinin yleissopimuksen korvaavan asetuksen hyväksymisen jälkeen komissio ryhtyy keräämään neuvoston pääsihteeristön kautta saatavia hallinnollisia tietoja asetuksen soveltamisesta jäsenvaltioissa täyttääkseen perustamissopimuksen mukaisen tehtävänsä yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon valvojana. Komissio ehdottaa aikanaan uusien tietojen keräämistä asetuksen perusteella.

2.2.2 Laillista maahantuloa koskevan tietojenkeruun aloittaminen

Maahanmuuttotietojen osalta tilanne on erilainen.

Komissio kerää nykyään vuosittain maahanmuuttoa koskevia tilastotietoja suoraan kansallisilta tilastotoimistoilta ja toimii yhteistyössä YK:n tilastotoimiston, YK:n Euroopan talouskomission, ILO:n ja Euroopan neuvoston kanssa. Tiedot koskevat EU:n jäsenvaltioiden ohella myös ETA- ja ehdokasmaita sekä eräitä muita Keski- ja Itä-Euroopan maita, Sveitsiä ja Israelia.

Koska maahanmuuttotietoja kerätään nykyisin vain vuosittain ja hyvin erilaisten määritelmien perusteella, luvut eivät anna tietoa ajankohtaisista suuntauksista eikä niistä ole juuri hyötyä maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä ja täytäntöönpanossa. Näin ollen nykyiset tilastotiedot eivät anna sellaista tietoa, jonka avulla yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa voitaisiin seurata ja arvioida tehokkaasti. Euroopan parlamentti on tunnustanut tämän perheenyhdistämistä koskevassa päätöslauselmassa.

Komissio tilasi selvityksen, jossa tutkittiin, millaisia tilastotietoja jäsenvaltioissa on saatavilla eri ryhmiin kuuluvien (ammatin harjoittaminen, yleissivistävä tai ammatillinen koulutus jne.) ja eri ikäisten ja eri maista tulevien kolmansien maiden kansalaisten laillisesta maahantulosta ja oleskelusta sekä oleskelulupahakemusten että myönnettyjen lupien osalta. Selvityksen tulosten perusteella komissio perusti viiden jäsenvaltion kanssa erityisryhmän, jonka tarkoituksena on valmistella laillista maahantuloa koskevien tietojen keräämistä EU:n tasolla. Tämän tietojenkeruun sisältöä koskevat ehdotukset esitetään liitteessä II. Vuoden 2003 alkupuolella on tarkoitus käynnistää pilottihanke, johon osallistuu enintään kuusi valtiota.

2.2.3. Valtiosta riippumattomien käyttäjien tarpeiden huomioiminen tietojenkeruussa

On toteutettava eräitä teknisiä toimenpiteitä, jotta voidaan parantaa seuraavien tietojen saatavuutta ja julkaisujen käyttäjäystävällisyyttä:

- turvapaikkahakemuksia ja laitonta maahanmuuttoa koskevien historiatietojen täydennykset ja korjaukset;
- tilastojen julkaiseminen komission Internet-sivustolla
- Internet-sivustolla olisi julkaistava vakioraportti turvapaikka- ja maahanmuuttotilastoja koskevista usein kysytyistä kysymyksistä
- kaikkien tätä alaa koskevien yhteisön tilastotietojen olisi oltava saatavilla verkkopalveluna toimivan New Cronos -tietokannan kautta.

2.3 LAINSÄÄDÄNTÖ

Komissio aikoo esittää säädösehdotuksen, jonka mukaan kansallisten hallinto- ja tilastoviranomaisten olisi toimitettava turvapaikka- ja maahanmuuttotietoja kuukausittain, neljännesvuosittain ja vuosittain. Tämä tarjoaisi oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta kaikille osapuolille. Koska kyseessä on arkaluonteinen aihepiiri, johon liittyy monimutkaisia menettelykysymyksiä, tarkoituksena on tällä hetkellä laatia luonnos puiteasetukseksi, joka muodostaisi oikeusperustan turvapaikka- ja maahanmuuttotietoja koskevien yhteisön tilastotietojen tuottamiseen, toimittamiseen, keräämiseen, käsittelyyn ja levittämiseen liittyville yleisille toimenpiteille. Puiteasetuksen nojalla myöhemmin annettavissa säädöksissä esitettäisiin tietojen keräämisessä sovellettavat täsmälliset määritelmät ja muuttujat voimassa olevien, uusien ja myöhemmin annettavien turvapaikka- ja maahanmuuttosäädösten mukaisesti. Tietojen keräämisessä sovellettavien käsitteiden ja määritelmien on perustuttava asiaa koskevaan lainsäädäntöön.

2.3.1 *Soveltamisal*

Säädöstä on tarkoitus soveltaa kuukausittain, neljännesvuosittain ja vuosittain kerättäviin turvapaikka- ja maahanmuuttotietoihin. Lähteinä käytetään hallinnollisia ja lupa-asioita koskevia tietoja sekä väestölaskentatietoja ja erillisiä selvityksiä. Jäsenvaltioissa tietojen keräämisestä vastaavat sisä-, oikeus- ja työministeriöt sekä kansalliset tilastolaitokset. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvista tilastotiedoista neuvotellaan ensin tietojen toimittajien ja niiden käyttäjien kanssa.

Neuvottelujen pohjana on nykyinen ja suunnitteilla oleva turvapaikka- ja maahanmuuttotietojen keräys (ks. liite II).

Tarkoituksena on kerätä säännöllisesti ajankohtaisia kansallisia tilastotietoja yhdenmukaisten määritelmien perusteella, niin että komissio voi laatia, analysoida ja levittää ajankohtaisia yhteisön tilastoja yhtä säännöllisesti kuukausittain, neljännesvuosittain ja vuosittain. Merkittävän lähtökohdan turvapaikka- ja maahanmuuttoalan tilastotietojen yhdenmukaistamiselle muodostavat määritelmät, jotka esitetään kansainvälisiä muuttoliikkeitä koskevia tilastotietoja varten laadituissa Yhdistyneiden Kansakuntien suosituksissa (1. uudistettu versio).

2.3.2 *Menettely*

On tärkeää laatia kattava säädöskehys nopeasti, mutta samalla on otettava huomioon aihepiirin arkaluonteisuus ja jäsenvaltioiden väliset suuret eroavuudet nykyisten kansallisten tilastomenetelmien ja määritelmien alalla. Siksi onkin tarkoitus kuulla eri tahoja laajasti. Teknisiä ja menettelyihin liittyviä näkökohtia käsitellään tietojen toimittajien ja käyttäjien kanssa vuoden 2003 kuluessa, ja samalla voidaan tiedottaa säädösehdotuksen valmistelun etenemisestä. Komission on tarkoitus esittää virallinen ehdotus puiteasetukseksi näiden neuvottelujen pohjalta vuoden 2003 lopussa.

3. SUOSITUKSET

Komissio

- kehottaa neuvostoa hyväksymään tässä tiedonannossa esitetyn toimintasuunnitelman
- vaatii jäsenvaltioita tehostamaan ajankohtaisten tietojen toimittamista komissiolle ja auttamaan sitä tilastojen laatimisessa
- vetoaa jäsenvaltioihin, että ne ottaisivat painopistealueeksi asiantuntijoidensa osallistumisen myöhemmin perustettavaan erityistyöryhmään (ks. Liite I) sekä teknisiin neuvotteluihin ja konsultaatioihin, joissa valmistellaan oikeusperustaa yhteisön turvapaikka- ja maahanmuuttotilastojen keräämistä, tuottamista ja levittämistä varten.

LIITE I

TOIMINTASUUNNITELMA VUOSIKSI 2002–2004 MUUTTOLIIKKEITÄ KOSKEVIEN YHTEISÖN TILASTOJEN KERÄÄMISTÄ JA ANALYSOINTIA VARTEN

Toimenpide A. Uusien käytäntöjen, yhteisten tilastomenetelmien ja uusien yhteistyömuotojen hyväksyminen			
Tavoite	Toimenpide	Aikataulu	Tulokset
Avoimuus	Tilastosalaisuutta koskevat yhteiset säännöt (yksilön henkilötietojen suoja)	Sen jälkeen kun tiedon toimittajia oli kuultu julkaisusääntöjen uudistamisesta 7.11.2001 pidetyssä asiantuntijakokouksessa ja CIREA/CIREFI-työryhmissä vuonna 2001	Komissio alkoi soveltaa turvapaikka- ja maahanmuuttotilastoja koskevia uusia julkaisusääntöjä vaiheittain vuoden 2002 aikana. Täytäntöönpano alkoi tammikuussa 2003
	Todennettavissa olevia arkaluonteisuusnäkökohtia koskevat yhteiset säännöt	Uudet säännöt otettiin täysimääräisesti käyttöön tammikuussa 2003.	
	Levitys sähköisessä muodossa Sähköinen tietojen ja tilastojen vaihto tiedon toimittajien ja komission välillä	Sen jälkeen kun tiedon toimittajia oli kuultu raportointijärjestelmän uudistamisesta 7.11.2001 pidetyssä asiantuntijakokouksessa, aloitettiin tammikuussa 2003 säännöllinen yhteydenpito käytännön asioissa. Julkaisu tässä tiedonannossa	Komissio aloitti turvapaikka- ja maahanmuuttotilastoja koskevien kuukausiraporttien ja neljännesvuosittain julkaistavien yhteenvetojen sähköisen levittämisen täysimääräisesti tammikuussa 2003.
	Yhteistyö Turvapaikkatilastoja koskeva yhteistyö UNHCR:n ja IGC:n kanssa	Komission, UNHCR:n ja IGC:n marraskuussa 2002 pidetyn yhteisen kokouksen perusteella Selvitetään mahdollisuuksia laatia yhteisiä kyselylomakkeita ja yhteisiä hankkeita	Komissio laatii arvioinnin vuoden 2004 loppuun mennessä.
	Yhteistyö Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa	Komissio laatii aiheesta asiakirjan vuonna 2003 sen jälkeen kun asiasta on neuvoteltu Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa.	Selvitetään mahdollisuuksia vaihtaa tietoja EU:n sekä Yhdysvaltojen ja Kanadan välillä.
	Yhteistyö Sveitsin kanssa	Komissio laatii aiheesta asiakirjan vuonna 2003 sen jälkeen kun asiasta on neuvoteltu Sveitsin kanssa.	Selvitetään mahdollisuuksia vaihtaa tietoja EU:n ja Sveitsin välillä.

Tavoite	Toimenpide	Aikataulu	Tulokset
	Parannetaan tietojen laatua ja niiden tarkistamista Kaikkien Eurostatin turvapaikka- ja maahanmuuttotietokantojen tietojen tarkistamista ja korjaamista ja niiden nopeaa julkaisemista koskeva yhteinen lähestymistapa Siirtolaisuuspolitiikkaa heijastavien indikaattorien ja arvioiden kehittäminen	Komissio laatii aiheesta asiakirjan vuonna 2003. Aiheesta tilataan tieteellinen tutkimus vuonna 2003.	Yhteinen lähestymistapa pannaan täytäntöön ennen toisen vuosiraportin julkaisemista. Arvioiden ja indikaattorien kehittäminen Eurostatin tietokantoja sekä kuukausi- ja vuosiraportteja varten

Toimenpide B. Tietojenvaihdon ja päätöksentekomenettelyjen edistäminen		
Tavoite	Toimenpide	Aikataulu ja tulokset
Säännöllinen yhteydenpito käytännön tasolla, vuotuiset asiantuntijakokoukset ja säännöllinen näkemystenvaihto	Perustetaan jäsenvaltioiden ja komission yhteyshenkilöiden verkosto, joka vastaa kyselyistä ja säännöllisestä yhteydenpidosta jäsenvaltioiden ja komission välillä.	Toiminnassa maaliskuussa 2003
	Perustetaan suojattu CIRCA-sivusto turvapaikka- ja maahanmuuttotietojen vaihtamista varten.	Toiminnassa maaliskuussa 2003
	Vuotuiset asiantuntijakokoukset, joihin osallistuvat tietojen toimittajat ja komissio.	Syksyisin
	Yhteistyö muiden turvapaikkatilastoja tuottavien tahojen kanssa (mm. UNHCR ja IGC).	Kokous marraskuun lopulla 2002
	Toinen erityisryhmä käsittelee laillista maahanmuuttoa koskevia tilastoja.	heinäkuu 2003
	Erityisryhmä, joka käsittelee turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevaa tilastolainsäädäntöä. Parhaillaan ja myöhemmin järjestettävät kirjalliset kuulemismenettelyt teknisistä kysymyksistä tiedon toimittajien ja niiden käyttäjien keskuudessa.	kesäkuu 2003
	Erityisryhmä, joka käsittelee hallinnollisen yhteistyön parantamista turvapaikka- ja maahanmuuttotilastoja tuottavien ministeriöiden ja kansallisten tilastotoimistojen välillä. Suositusten perusteella järjestetään mahdollisesti seminaari tai konferenssi vuoden 2004 loppupuolella.	Erityisryhmä perustetaan vuoden 2004 alkupuolella

Tavoite	Toimenpide	Aikataulu ja tulokset
	Yhteyshenkilöiden välityksellä tapahtuva neuvottelu turvapaikka-asioiden muutoksenhakuelimien, kansallisten tilastotoimistojen ja turvapaikkapäätöksiä tekevien viranomaisten kesken siitä, pitäisikö turvapaikkatietojen keräämistä laajentaa koskemaan myös hakemuksesta tehtävää toista päätöstä ja sitä seuraavia päätöksiä.	Erityisryhmä perustetaan marraskuussa 2003
	Turvapaikka- ja maahanmuuttotilastojen hallinnollisten lähteiden laadun parantaminen	Erityisryhmä perustetaan vuonna 2004
	Seminaarit ja konferenssit Seminaarien ja kokousten järjestäminen kansallisista hallintoelimistä, kansainvälisistä järjestöistä, yhteisön toimielimistä ja korkeakouluista tuleville asiantuntijoille, jotta voidaan edistää laadukkaiden turvapaikka- ja maahanmuuttotilastojen tuottamista ja levittämistä sekä ratkaista yhteisiä ongelmia ja suunnitella kehittämisvaihtoehtoja.	Järjestetään tarvittaessa, käytettävissä olevien talousarviomäärärahojen puitteissa.

Toimenpide C. Tietojenkeruun ja tietokantojen muuttaminen			
Tavoite	Toimenpide	Aikataulu	Tulokset
Lisätään tietokantojen käyttöä ja hyödyllisyyttä politiikan muotoilussa	Aloitetaan laillista maahantuloa koskevien tietojen kerääminen.	Tietojenkeruuta on kokeiltu vuonna 2003 muutamassa maassa toteutettavuustutkimuksen ja syyskuussa 2002 pidetyn erityisryhmän kokouksen perusteella.	Laaditaan ehdotus laillista maahantuloa koskevien tietojen keräämisestä vuodesta 2004 alkaen
	Turvapaikkahakemuksesta tehtävää toista päätöstä koskevien tietojen kerääminen ja (mahdollisesti) lopullista päätöstä koskevien tietojen kerääminen	Komission johtama erityisryhmä laatii aiheesta asiakirjan vuonna 2003.	Laaditaan vuoden 2003 lopulla ehdotus, jonka mukaan turvapaikkatietojen keräämistä olisi muutettava tai laajennettava siten, että se koskee myös asiassa tehtävää toista päätöstä.
	Tietojen kerääminen niistä perusteista ja menettelyistä, joiden perusteella määritetään turvapaikkahakemusten käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.	Komissio lähettää vuonna 2003 kyselylomakkeen jäsenvaltioille, Norjalle ja Islannille. Komissio laatii aiheesta asiakirjan vuonna 2003 kyselyyn saatujen vastausten ja Dublinin yleissopimusta koskevaan asiakirjaan liittyvien neuvottelujen perusteella.	Laaditaan vuonna 2003 tietojen keräämistä koskeva ehdotus, sen jälkeen kun neuvosto on hyväksynyt asetuksen perusteista ja menettelyistä kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.
	Päivitetään historiatiedot ja julkaistaan historiatilastot. Otetaan käyttöön vuosiraportin päivittämiseen liittyvä tietojen validointimenettely.	Komissio lähettää tiedon toimittajille vuonna 2003 kyselylomakkeen, jotta voidaan täyttää vuosiraportissa ja kaikkiin kolmeen Eurostat-lomakkeeseen tulleissa vastauksissa ilmenneet aukot.	Päivitetään ja täydennetään vuosittain tietokantoja, jotka koskevat: siirtolaisuutta, turvapaikkatietoja, hallinnollisia tietoja oleskelulupahakemuksista ja myönnettyistä oleskeluluvista, palauttamistapauksista ja täytäntöönpanotoimien toteuttamisesta.

Toimenpide D. Käyttäjätavallisten tilastojen laatiminen komissiossa		
Tavoite	Toimenpide	Aikataulu ja tulokset
Komission toimenpiteiden edistäminen, toiminnan kehittäminen ja tilastojen käytön laajentaminen	Komissio laatii sähköisessä muodossa esitettävät kuukausi- ja neljännesvuosiraportit. Käsittää myös sähköisten levitysverkostojen parantamisen ja päivittämisen	Valmis tammikuussa 2003
	Vuosikertomukset Komissio laatii tiiviissä yhteistyössä ensimmäisen turvapaikka- ja maahanmuuttotietoja koskevan vuosiraportin tiedon toimittajien kanssa	Komission asiakirjoista, jotka koskevat aikataulua, tietojen rakennetta ja maaprofiilin yhdenmukaista esittämistapaa, keskusteltiin 7.11.2001 pidetyssä asiantuntijakokouksessa ja 17.6.2002 pidetyssä toisessa kokouksessa. Tämä tuotantoaikataulu on viivästynyt huomattavasti, koska jäsenvaltioiden toimittamissa tiedoissa on ollut puutteita eikä julkaisun laatimiseen ole ollut käytettävissä riittävästi henkilöstöresursseja. Komissio hyväksyy ensimmäisen sähköisessä muodossa julkaistavan vuosiraportin.
	Komissio laatii tiiviissä yhteistyössä vuoden 2002 turvapaikka- ja maahanmuuttotietoja koskevan raportin tiedon toimittajien kanssa	Aloitetaan keväällä 2003
	Komissio laatii tiiviissä yhteistyössä vuoden 2003 turvapaikka- ja maahanmuuttotietoja koskevan raportin tiedon toimittajien kanssa	Aloitetaan keväällä 2004
	Turvapaikka- ja maahanmuuttotietoja koskeva tietolehtinen suurelle yleisölle	Komissio laatii huhtikuuhun 2003 mennessä Yhteenvetotilastot ovat saatavilla komission verkkosivustolla huhtikuussa 2003. Tietolehtistä laaditaan parhaillaan.

Toimenpide E. Järkevä ja kattavan oikeudellisen ja poliittisen kehyksen laatiminen

Tavoite	Toimenpide	Aikataulu	Tulokset
Valmistellaan ehdotuksia turvapaikka-, maahantulo- ja maahanmuuttotietoja koskeviksi säädöksiksi (nykyiset, ehdotetut ja myöhemmin määriteltävät tietokokoelmat)	Tiedon toimittajien epävirallinen ja kirjallinen kuuleminen vuonna 2003, mm. säädösehdoituksia käsittelevässä erityisryhmässä.	Toiminta jatkuu koko vuoden 2003 ajan.	Komissio esittää asetusehdotuksen vuoden 2003 lopussa
Tietokokoelmat, joita on mukautettava uuden yhteisön lainsäädännön perusteella	Laillista maahantuloa koskevan tietojenkeruun valmistelu	Komissio laatii aiheesta asiakirjan sen jälkeen kun kaikki EY:n perustamissopimuksen 62 ja 63 artiklan nojalla annettavat laitonta maahanmuuttoa ja rajatarkastuksia koskevat yhteisön säädökset on hyväksytty.	Kaikki tietokokoelmat ja tilastolliset määritelmät mukautetaan yhteisön lainsäädäntöön sen voimaantulosta alkaen. Tarvittaessa muutokset sisällytetään tilastosäädöksiin esim. komitologian avulla.
	Turvapaikkatietojen keruun valmistelu	Komissio laatii aiheesta asiakirjan sen jälkeen kun kaikki EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla annettavat turvapaikkaa koskevat ensimmäisen vaiheen säädökset on annettu.	
	Laillista maahantuloa koskevan tietojenkeruun valmistelu	Komissio laatii aiheesta asiakirjan sen jälkeen kun kaikki EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 ja 4 kohdan nojalla annettavat yhteisön säädökset on annettu.	
Toimintaohjelman täysimääräinen täytäntöönpano	Toimintasuunnitelman täytäntöönpanon yhteydessä tapahtuneen edistyksen arviointi	Komissio tilaa edistymisraportin riippumattomalta arvioijalta vuoden 2005 alkupuolella.	Komissio ja neuvosto tekevät vuonna 2005 raportin perusteella päätelmät turvapaikka- ja maahanmuuttotilastoihin mahdollisesti liittyvistä uusista toimista.

LIITE II

Seuraavat tilastotietokokoelmat ovat jo saatavilla (kokoelmat A–C) tai kehitteillä (D) tai vasta suunnitteilla (E). Säädösehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien kokoelmien tarkasta sisällöstä päätetään komission yksiköiden ja tietoja toimittavien kansallisten viranomaisten käymien neuvottelujen perusteella. Nykyään tarvitaan entistä enemmän tilastotietoja siirtolaisten ammateista, koulutuksesta, loppututkinnoista ja työkokemuksesta sukupuoli- ja ikäjakaumittain. Neuvotteluissa käsitellään myös sitä, miten nämä tiedot voitaisiin parhaiten sisällyttää tulevan säädöksen perusteella kerättäviin tietoihin.

A. Vuosittain kerättävät turvapaikka- ja maahanmuuttotiedot

- Pitkäaikainen maahanmuutto edellisen asuinmaan ja sukupuolen mukaan jaoteltuna
- Lyhytaikainen maahanmuutto kansalaisuus-, ikä- ja sukupuoliryhmittäin
- Pitkäaikainen maastamuutto uuden asuinmaan ja sukupuolen mukaan jaoteltuna
- Pitkäaikainen maastamuutto kansalaisuus-, ikä- ja sukupuoliryhmittäin
- Uudet turvapaikkahakemukset kansalaisuuden ja hakemustyyppin mukaan jaoteltuna
- Turvapaikkapäätökset kansalaisuuden ja päätöstyypin mukaan jaoteltuna
- Kansalaisuuden myöntäminen ja menettäminen
- Väestö kansalaisuus-, ikä- ja sukupuoliryhmittäin
- Väestö syntymämaan ja sukupuolen mukaan jaoteltuna
- Aktiiviväestö kansalaisuus-, sukupuoli- ja ikäryhmittäin
- Aktiiviväestö taloudellisen toiminnan (NACE-kaksinumerotaso), laajan kansalaisuusryhmän ja sukupuolen mukaan jaoteltuna
- Aktiiviväestö kansalaisuusryhmittäin ja alueittain (NUTS II -taso)
- Aktiiviväestö taloudellisen toiminnan (NACE-yksinumerotaso), laajan kansalaisuusryhmän ja alueen mukaan (NUTS II -taso) jaoteltuna
- Aktiiviväestön pääpiirteet laajan kansalaisuusryhmän, iän, sukupuolen ja työntekijä-aseman mukaan jaoteltuna

B. Kuukausittain kerättävät turvapaikkatiedot

- Uudet turvapaikkahakemukset kansalaisuuden ja hakemustyyppin mukaan jaoteltuna
- Turvapaikkapäätökset kansalaisuuden ja päätöstyypin mukaan jaoteltuna

- Turvapaikanhakijat, joiden hakemus on hylätty ja jotka on palautettu, kansalaisuusryhmittäin
- Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikkahakemukset kansalaisuuden ja hakemustyyppin mukaan jaoteltuna
- Tilapäisen suojelun myöntäminen

C. Kuukausittain kerättävät tiedot laittomaan maahanmuuttoon liittyvistä täytäntöönpanotoimista

- Käännyttetyt ulkomaalaiset kansalaisuuden ja rajatyypin mukaan jaoteltuna
- Laittoman maahantulon yhteydessä tavatut ulkomaalaiset kansalaisuuden ja rajatyypin mukaan jaoteltuna
- Laittomassa maahantulossa avustamisesta tavatut henkilöt kansalaisuusryhmittäin
- Laittomassa maahantulossa apua saaneet, kiinni saadut ulkomaalaiset kansalaisuuden ja rajatyypin mukaan jaoteltuna
- Maasta poistetut ulkomaalaiset kansalaisuuden ja rajatyypin mukaan jaoteltuna

D. Vuosittain kerättävät tiedot laillisesta maahanmuutosta ja muiden kuin ETA-maiden kansalaisten oleskelusta

- Myönnettyt oleskeluluvat haltijan sukupuolen, kansalaisuuden, luvan voimassaolon ja myöntämisperusteen mukaan jaoteltuna
- Voimassaolevat oleskeluluvat (myönnettyt ja edelleen voimassa olevat luvat, joita ei ole peruutettu) haltijan sukupuolen ja kansalaisuuden mukaan jaoteltuna
- Maassa pitkäaikaisesti ja laillisesti oleskeleva väestö sukupuolen ja kansalaisuuden mukaan jaoteltuna

E. Tilastotiedot perusteista ja menettelyistä, joiden perusteella määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio

Muuttujista ja taulukoinnista päätetään tietojen toimittajien ja käyttäjien kanssa käytävien neuvottelujen pohjalta.