

Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 2/2020 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 862/2007 w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej

(2020/C 139/02)

I. WPROWADZENIE

W dniu 16 maja 2018 r. Komisja przedłożyła Radzie wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej.

Aby przyspieszyć dyskusje, przejmująca prezydencję Austria rozpoczęła w dniu 31 maja 2018 r. pisemne konsultacje z delegacjami w sprawie przedmiotowego wniosku. Kompromisowy wniosek prezydencji został przygotowany z uwzględnieniem uwag przekazanych przez delegacje w ramach tych konsultacji, a następnie omówiony w dniu 11 lipca oraz w dniach 3 i 26 września 2018 r. na posiedzeniach działającej w Radzie Grupy Roboczej ds. Statystyki.

Zmieniony kompromisowy wniosek prezydencji, do którego wprowadzono kilka poprawek zaproponowanych na posiedzeniu grupy roboczej w dniu 26 września 2018 r., został zatwierdzony w dniu 18 października 2018 r. w procedurze milczącej zgody. W dniu 31 października 2018 r. Coreper przyjął mandat do rozpoczęcia międzyinstytucjonalnych negocjacji dotyczących zmienionego rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji.

Pierwsze polityczne rozmowy trójstronne, jak również posiedzenie techniczne odbyły się podczas prezydencji austriackiej w grudniu 2018 r. Prezydencja rumuńska kontynuowała intensywny harmonogram posiedzeń politycznych i technicznych organizowanych wspólnie z Parlamentem i Komisją. Kompromis dotyczący zmienionego rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji został sfinalizowany na posiedzeniu technicznym w dniu 25 stycznia 2019 r., a następnie wstępnie zatwierdzony w ramach politycznych rozmów trójstronnych, które odbyły się w dniu 31 stycznia 2019 r.

Kompromis ten nie uzyskał jednak wystarczającego poparcia ze strony delegacji. W oparciu o osiągnięte postępy prezydencja rumuńska kontynuowała zatem dyskusje, starając się znaleźć kompromis, który byłby możliwy do przyjęcia przez większość państw członkowskich.

W dniu 16 kwietnia 2019 r. na podstawie sprawozdania komisji LIBE Parlament przyjął stanowisko w pierwszym czytaniu dotyczące zmienionego rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji.

Prezydencja fińska kontynuowała działania prezydencji rumuńskiej, prowadząc dalsze dyskusje nad zmienionym rozporządzeniem w sprawie statystyk z zakresu migracji podczas posiedzeń Grupy Roboczej ds. Statystyki zorganizowanych w dniach 26 września i 31 października 2019 r. Drugi kompromisowy wniosek, przygotowany przez prezydencję fińską i zamieszczony w dokumencie 13450/19, uzyskał szerokie poparcie delegacji na posiedzeniu Coreperu w dniu 20 listopada 2019 r.

Wniosek ten został przedstawiony podczas politycznych rozmów trójstronnych w dniu 28 listopada 2019 r. i wstępnie zatwierdzony (ze zmianą w motywie 11).

W dniu 28 listopada 2019 r. wyżej wspomniany kompromis, będący wynikiem negocjacji międzyinstytucjonalnych i zamieszczony w dokumencie 13193/19, został przedłożony Grupie Roboczej ds. Statystyki i uzyskał poparcie znacznej większości delegacji. W dniu 4 grudnia 2019 r. Coreper potwierdził porozumienie osiągnięte w odniesieniu do zmienionego rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji, które znajduje się w dokumencie 13193/19.

Na posiedzeniu w dniu 9 grudnia 2019 r. komisja LIBE w Parlamencie Europejskim przeprowadziła głosowanie nad tekstem uzgodnionym w rozmowach trójstronnych. Następnie przewodniczący Komitetu Stałych Przedstawicieli otrzymał pismo od przewodniczącego komisji LIBE, w którym ten ostatni stwierdził, że zaleci komisji LIBE i zgromadzeniu plenarnemu, z zastrzeżeniem weryfikacji dokonanej przez prawników lingwistów, zatwierdzenie bez poprawek porozumienia osiągniętego w rozmowach trójstronnych. Pismo to zawierało tekst zmienionego rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji (dok. 15174/2/19 REV 2).

W dniu 27 stycznia 2020 r. Rada wypracowała porozumienie polityczne w sprawie zmienionego rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji (dok. 15244/1/19 REV 1 + COR 1). Następnie tekst rozporządzenia został poddany weryfikacji prawno-językowej.

II. CEL

Wiarygodne, odpowiednie i aktualne statystyki mają zasadnicze znaczenie dla kształtowania polityki. Celem zmienionego rozporządzenia jest zapewnienie dostępności takich statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej, a tym samym wspieranie Europejskiego programu w zakresie migracji.

III. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

Aby wypracować porozumienie, dogłębnie omówiono kilka elementów rozporządzenia: niektóre definicje, które mają być stosowane do celów zbierania danych; nowe dane, które mają być zbierane; odstępstwa w przypadku zbierania danych w niedalekiej przyszłości; finansowanie zbierania nowych danych oraz stosowanie aktów delegowanych/wykonawczych.

Definicje

Parlament zaproponował, aby zmienić niektóre definicje, które mają być stosowane do celów zbierania danych, i zamiast terminów „nielegalna migracja” i „płeć” używać terminów „migracja nieuregulowana” i „płeć społeczno-kulturowa”. Rada należała na utrzymanie obecnych definicji. Takiej zmiany nie przewidywał wniosek Komisji dotyczący zmienionego rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji i po dyskusji Parlament zgodził się na dalsze stosowanie terminów „nielegalna migracja” i „płeć” do celów zbierania danych, podkreślając jednak, że konieczne jest używanie właściwej i niedyskryminującej terminologii.

Zbieranie nowych danych

Pierwotny wniosek Komisji dotyczący zmienionego rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji przewidywał nowelizację rozporządzenia z 2007 r. w sprawie statystyk z zakresu migracji, polegającą na wprowadzeniu zmian w odniesieniu do zbierania danych dotyczących ochrony międzynarodowej, powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, przesiedleń i zezwoleń na pobyt.

Informacje o wielu spośród tych zmiennych i sposobach dezagregowania danych były już zbierane na zasadzie dobrowolności i Komisja chciała zapewnić podstawę prawną obowiązkowego zbierania tych nowych danych.

Parlament zaproponował łącznie 91 poprawek do zmienionego rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji. Spośród nich 55 zgłoszono, by poszerzyć zakres obowiązkowego zbierania danych i by – czego nie przewidziano we wnioskach Komisji – rozpocząć zbieranie nawet większej liczby nowych danych (o nowych zmiennych i nowych sposobach dezagregowania), zarówno w odniesieniu do ochrony międzynarodowej, zezwoleń na pobyt i powrotów, jak i do migracji międzynarodowej i zapobiegania nielegalnym wjazdom i nielegalnym pobytom – taka nowelizacja nie była przewidziana w pierwotnym wniosku Komisji.

Z uwagi na to, że propozycja Parlamentu znacząco poszerzała zakres stosowania zmienionego rozporządzenia, Rada w drodze kompromisu zasugerowała wprowadzenie badań pilotażowych – w celu przetestowania wykonalności zbierania przy pewnej liczbie proponowanych nowych zmiennych i sposobów dezagregowania – zamiast rozpoczęcia zbierania tych danych w niedalekiej przyszłości; zgodnie z tym kompromisem nowe dane mogłyby zacząć być zbierane, wyłącznie jeżeli badania pilotażowe zakończą się powodzeniem.

W wyniku intensywnych negocjacji część wniosków Parlamentu dotyczących zbierania nowych danych została objęta zbieraniem danych w niedalekiej przyszłości, część – odrzucona (w szczególności wnioski dotyczące zbierania danych, które prawdopodobnie nie przyniosłyby istotnych/pożytecznych rezultatów), a część zostanie najpierw przetestowana w drodze badań pilotażowych.

Odstępstwa

Rada opowiedziała się za tym, by w zmienionym rozporządzeniu w sprawie statystyk z zakresu migracji przewidzieć, że – w przypadkach gdy wdrażanie tego rozporządzenia wymagałoby istotnych dostosowań w krajowych systemach statystycznych państw członkowskich – można będzie przyznawać należycie uzasadnione i obowiązujące przez określony czas odstępstwa. Rada stwierdziła, że takie istotne dostosowania mogą wynikać w szczególności z konieczności poprawy aktualności, dostosowania założeń metodologicznych zbierania danych, łącznie z dostępem do źródeł administracyjnych, lub z potrzeby opracowania nowych narzędzi tworzenia danych. Parlament zgodził się, że taki przepis powinien zostać włączony do zmienionego rozporządzenia i że można stosować takie odstępstwa po skierowaniu wniosku do Komisji i w terminie nieprzekraczającym trzech lat, z możliwością przedłużenia o maksymalnie dwa lata.

Finansowanie

Z uwagi na znacząco poszerzony zakres zbierania nowych danych Rada zwróciła się o dodatkowe zabezpieczenie dla państw członkowskich, czyli włączenie nowego artykułu dotyczącego finansowania, tak aby zapewnić państwom członkowskim możliwość otrzymywania unijnego wsparcia finansowego na wdrażanie zmienionego rozporządzenia w sprawie statystyk z zakresu migracji. Parlament zgodził się na włączenie zabezpieczenia, dzięki któremu państwa członkowskie będą mogły ubiegać się o wsparcie UE na opracowywanie nowych metodologii do celów statystycznych (w tym uczestnictwo w badaniach pilotażowych) i na opracowywanie lub wprowadzanie zbierania nowych danych.

Akty delegowane/wykonawcze

Rada zgodziła się na propozycję Komisji, aby w zmienionym rozporządzeniu w sprawie statystyk z zakresu migracji uprawnienia były przyznawane Komisji w drodze aktów wykonawczych, natomiast Parlament zaproponował, aby aktualizacja definicji, ustalanie sposobów dezagregowania i ustanawianie przepisów dotyczących dokładności i standardów jakości następowało w drodze aktów delegowanych. W trakcie negocjacji ustalono, że nie ma potrzeby upoważnienia do zmiany definicji, a zatem akty wykonawcze mogłyby być stosowane w przypadku przyznawania uprawnień w ramach zmienionego rozporządzenia, w tym do celów ustalania sposobów dezagregowania.

IV. PODSUMOWANIE

W stanowisku Rady w pierwszym czytaniu odzwierciedlono kompromis osiągnięty w negocjacjach między Radą a Parlamentem Europejskim przy pośrednictwie Komisji. Po przyjęciu zmienione rozporządzenie w sprawie statystyk z zakresu migracji usprawni zbieranie danych w tej dziedzinie i poszerzy jego zakres. Dzięki temu zbieranych będzie więcej danych dotyczących ochrony międzynarodowej, zezwoleń na pobyt, zapobiegania nielegalnym wjazdom i nielegalnym pobytom oraz powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Ponadto rozporządzenie pozwoli sprawdzić wykonalność zbierania nawet większej liczby nowych danych w tych obszarach w drodze badań pilotażowych i tym samym przyczyni się do realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji.
