

Brüssel, 3. juuli 2017
(OR. en)

10873/17

DAPIX 247
DATAPROTECT 126
CODEC 1181
ENFOPOL 340
EUROJUST 105
FRONT 305
VISA 255
EURODAC 21
ASILE 47
SIRIS 117
CSCI 18
SAP 8
COMIX 493
JAI 651

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	29. juuni 2017
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2017) 346 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT- süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Ameti (eu-LISA) toimimise kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2017) 346 final.

Lisatud: COM(2017) 346 final

Brüssel, 29.6.2017
COM(2017) 346 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide
Operatiivjuhtimise Euroopa Ameti (eu-LISA) toimimise kohta**

{SWD(2017) 249 final}
{SWD(2017) 250 final}

1. Sissejuhatus

Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Amet („eu-LISA“ või „amet“) loodi 2011. aastal määrusega nr 1077/2011¹ (asutamismäärus), et luua pikaajaline lahendus selle ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks kesktasandil. Asutamismäärust muudeti 20. juulil 2015. aastal määrusega (EL) nr 603/2013 (uuesti sõnastatud Eurodaci määrus)², et kajastada sellest määrusest tulenevaid muudatusi seoses ameti Eurodaciga seotud ülesannetega.

Eu-LISA haldab praegu viisainfosüsteemi (VIS), Schengeni infosüsteemi (SIS) ja Eurodac-süsteemi, s.t Schengeni ala kaitsmiseks ja piiride haldamiseks ning varjupaiga- ja viisapoliitika elluviimiseks vajalikke vahendeid. Eu-LISA-le võib ülesandeks teha ka muude poliitikavaldkonna suuremahuliste IT-süsteemide ettevalmistamise, väljatöötamise ja operatiivjuhtimise, kui see on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklitel 67–89 põhinevas asjakohases õigusaktis. Eu-LISA alustas tegevust 1. detsembril 2012. Kooskõlas asutamismääruse artikli 31 lõikega 1 viis komisjon tihedas koostöös ameti haldusnõukoguga läbi ameti esmakordse hindamise. Eu-LISA oli samuti tihedalt kaasatud.

Käesolev aruanne tugineb ameti tegevuse välishindamise tulemustele; kõnealune hindamine hõlmas ajavahemikku 2012. aasta detsembrist 2015. aasta septembrini. Asutamismääruses (artikli 31 lõikes 2) sätestatakse, et hinnangu alusel esitab komisjon, kes on eelnevalt konsulteerinud haldusnõukoguga, soovitused muudatuste tegemiseks määruses ja edastab need koos haldusnõukogu arvamuse ja asjakohaste ettepanekutega Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Euroopa Andmekaitseinspektorile. Käesolevas aruandes keskendutakse soovitustele muudatuste tegemiseks asutamismääruses. Eu-LISA haldusnõukogu võttis 21. märtsil 2017 vastu tegevuskava nende hindamise tulemuste rakendamiseks, mis ei eelda asutamismääruse muutmist.

Käesolev aruanne hõlmab hindamise tulemusi, mis on esitatud lisatud komisjoni talituste töödokumendis eu-LISA hindamise kohta, ning välishindamise aruannet³ (punkt 2). Aruandes käsitletakse hindamist ja ameti rolli laiemast vaatevinklist ning võetakse arvesse tulevasi tegelikke, õiguslikke ja poliitilisi arenguid (vt punkt 3).

2. Eu-LISA hindamine 2012–2015

2.1. Hindamise taust

eu-LISA hindamine algas vahetult enne ELi julgeoleku tegevuskava⁴ ja ELi rände tegevuskava⁵ avaldamist vastavalt 2015. aasta aprillis ja mais. Neis teatistes kirjeldatakse määrati ELi poliitika kujundamise ja rakendamise suund, et lahendada võimalikud rände haldamise ning terrorismi, organiseeritud ja küberkuritegevuse vastase võitlusega kaasnevad probleemid.

¹ ELT L 286, 1.11.2011, lk 1.

² ELT L 180, 29.6.2013, lk 1.

³ http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=DR0116464

⁴ COM(2015) 185 final, 28.4.2015.

⁵ COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

Mõlemad tegevuskavad sisaldavad otseseid viiteid süsteemidele, mida eu-LISA juhib kesktasandil või eeldatavalt arendab ja juhib, tingimusel, et asjaomased õigusaktid võetakse vastu.

Et Schengeni välispiire tõhusamalt hallata, tuleb IT-süsteemide ja moodsa tehnoloogia (uusi) võimalusi paremini ära kasutada. Hindamisel võeti arvesse ennenägematud rändevooge ning uusi julgeolekuohte (terrorirünnakuid), millega liikmesriigid kokku puutuvad, ning Euroopa Ülemkogu järeldusi, milles tehti kindlaks tungiv vajadus lahendada need probleemid uue hoo ja uute vahenditega⁶. Need sündmused ja järeldused rõhutasid taas, kui olulised on ameti hallatavad andmebaasid Schengeni ala igapäevase tulemusliku ja jätkusuutliku toimimise seisukohast.

2.2. Hindamise tulemused

Üldiselt leidis hindamisel kinnitust, et amet tagab tulemuslikult vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise ning täidab määruses sätestatud ülesandeid ja talle usaldatud uusi ülesandeid. Hindamisel leiti ka seda, et eu-LISA aitas tõhusalt kaasa kooskõlastatuma, tulemuslikuma ja sidusama IT-keskkonna loomisele suuremahuliste IT-süsteemide juhtimiseks, toetades justiits- ja sisepoliitika elluviimist.

Ent hindamisel tehti samuti kindlaks, et olukorda annab parandada. Enamiku puudusi saab kõrvaldada struktuuri-, organisatsiooni- või personalimuudatuste abil või eu-LISA töötavade ja dokumentide muutmise teel. Ent selleks, et kohendada ameti volitusi selliselt, et need vastaksid ELi väljakutsetele rände ja julgeoleku valdkonnas, tehti hindamisel kindlaks vajadus asutamismääruses või asjaomastes õigusaktides eu-LISA-le usaldatud ülesannete piiratud läbivaatamise või laiendamise järele.

Hindamise peamised **tulemused**⁷ nelja hindamiskriteeriumi puhul on järgmised:

2.2.1. Tulemuslikkus

eu-LISA tagab tulemuslikult *kolme suuremahulise IT-süsteemi operatiivjuhtimise* ja on rakendanud tõhusaid *organisatsioonilisi raamistikke*. Ent rakendatud IT-protsesside töö jälgimisel tuvastati olulisei täiustamisvõimalusi. Tuvastati, et *kuna kolmel süsteemil puudub ühtne horisontaalne avariitaastekava*, on olemas risk seoses *talitluspidavusega*. Samuti puuduvad *tulemuslikkuse põhinäitajad, süsteemide suutlikkust ei vaadata* süstemaatiliselt läbi ja *intsidentidest teatamise protsess* on ebapiisav.

Ebamugavused, mis kaasnevad *sidetaristuga*⁸ seotud ülesannete praeguse jaotusega eu-LISA ja komisjoni vahel, võiks lahendada sellega, et vastutus sidetaristu juhtimise eest antakse ametile ning üle antakse ka sellega seotud eelarvevahendid ja komisjoni praegu hallatavad ülesanded. Praegune ülesannete jaotus ei ole enam lepinguliselt ega muul viisil vajalik⁹ ning üleandmine tõhustaks töövõtja ja ameti vahelisi suhteid, vähendades samal ajal juhtimis- ja halduskulusid ning seotud kulusid.

Tulemuslikkuse huvides ja lisaks praegu avaldatud statistikale, mida nõutakse olemasoleva õigusraamistiku alusel, võiks kaaluda eu-LISA vastutuse laiendamist *iga süsteemi statistika loomisel/avaldamisel*. Samamoodi võib osutada kasulikuks ka selle uurimine, kas on võimalik teha eu-LISA-le ülesandeks andmekvaliteedi ja andmeanalüüsi aruannete

⁶ EUCO 22/15, EUCO 26/15, EUCO 28/15, EUCO 1/16, EUCO 12/1/16 REV 1.

⁷ Üksikasjalikku teavet kõigi tulemuste kohta leiate välishindamise aruandest (<http://bookshop.europa.eu>).

⁸ Vt määruse (EL) nr 1077/2011 artikli 7 punkt 2.

⁹ V.a EuroDomaini kasutavad süsteemid nagu Eurodac.

koostamine (s.t liikmesriikide poolt süsteemidesse lisatud andmete analüüsi aruanded, milleks on vaja juurdepääsu süsteemides olevatele andmetele).

Teadusuuringute seiret peetakse asjakohaseks ja vajalikuks. Ent tulem on seni üsna väike ning rohkem tähelepanu tuleks pöörata volituste täitmise ja muude sidusrühmade teadustegevusega kooskõla tagamisele.

Koolitustegevus on põhimõtteliselt kooskõlas riiklike ametiasutuste vajadustega. Ent koolitused tuleks tehniliste vajadustega paremini vastavusse viia.

Eu-LISA reageeris edukalt **uutele ülesannetele**, eeskätt seoses DubliNeti ja VISIONi ning e-piiride katseprojekti elluviimisega¹⁰.

Kuigi katseprojekt viidi muidu hästi ellu, näitas see, et amet peaks tugevdama oma **finantsjuhtimissuutlikkust** seoses ELi toetuste haldamisega. Hindamisel leidis kinnitust see, et kui eu-LISA-le tehtaks ülesandeks uute suuremahuliste IT-süsteemide arendamine, ei tuleks ta sellega toime praeguste vahenditega, sest puudub piisav projektide juhtimise ja arendamise võime. **Teiste ELi ametitega tehtava koostöö ja sünergia** osas arendas eu-LISA välja koostööl põhineva ja tulemusliku töökorralduse kõige asjakohasemate justiits- ja siseküsimuste ametitega. Samas tuleks siiski tagada, et amet täidab oma volitusi ; ühtlasi tuvastati oht, et tegevuse põhiprioriteedid võivad jääda tähelepanuta, näiteks selle pärast, et eu-LISA püüab pakkuda teenuseid teistele ametitele.

Väga oluline on ka see, et **nõuanderühmade** potentsiaali kasutataks paremini ära sellega, et nendega peetakse programmdokumentide üle nõu piisavalt varakult ja et nad esitavad oma seisukohad. Lisaks peaks amet tugevdama oma andmekaitsealast tuge Strasbourgis, viies **andmekaitseametniku** Tallinnast üle Strasbourgi või määrares sinna ametisse andmekaitseametniku asetäitja, et parandada teabevahetust Strasbourgis olevate tehniliste töötajatega ja abistada neid andmekaitsega seotud küsimustes.

2.2.2. Tõhusus

Oma volituste kohaste ülesannete täitmisel viis eu-LISA funktsioonid, toimingud ja ametisesed protsessid tõhusalt vastavusse IT-raamistiku haldamisega. Ta peaks siiski läbi vaatama ülesannetele eraldatud ressursid, et tagada projektijuhtimiseks piisavate töötajate olemasolu vastavalt projekti vajadustele. Eu-LISA töötas järg-järgult välja riigihankestrategie ja lepingute sõlmimise korra. Samuti tegi amet teatud edusamme peamiste programm- ja aruandlusdokumentide täpsuse ja selguse osas, mis on **tegevuse üldise hindamise** peamine allikas. Ent programm- ja aruandlusmehhanisme ja nende läbipaistvust on võimalik veel täiustada. **Organisatsiooniliste lahenduste, inimressursside ja menetluste** osas tegutses amet järjepidevalt kooskõlas eelarveprotsessiga, kuid lisaks sellele, et nõuetekohaselt kaasatakse kõiki asjaomaseid isikuid, kaasa arvatud ameti tehnilisi töötajaid, kes võiksid anda eelarveprotsessi suurema panuse, kui nende rolli suurendataks, võiks amet rohkem kaasata ka nõuanderühmasid, andes neile kogu asjaomast teavet projektide kohta, mida nad peavad hindama, eesmärgiga anda haldusnõukogule asjakohast nõu.

Hindamisel pöörati eriti tähelepanu **mitut asukohta hõlmavale korraldusele**. Kõigi välishindamise aruandes üksikasjalikult kirjeldatud alternatiivsete stsenaariumide võrdlev analüüs andis piisavalt kinnitust, et julgeoleku kaalutlused süsteemide põhiasukoha ja varusüsteemide asukoha rajamiseks vastavalt Prantsusmaale ja Austriasse peavad siiski paika.

¹⁰ Vt lisatud komisjoni talituste töödokument, eriti punkt 1.1, lk 3 (DubliNet, VISION, e-piiride katseprojekt) ja punkt 2.1, lk 4 (e-piiride katseprojekt).

Sama kehtib ameti asukoha Eestisse rajamise poliitiliste kaalutluste kohta¹¹. Seega peetakse ameti mitut asukohta hõlmava korraldusega seotud otseseid ja kaudseid lisakulusid¹² põhjendatuks ja mõistlikuks.

Kavandamisel rakendas eu-LISA asjakohaseid protsesse *iga-aastase töökava ja eelarve* koostamiseks. Samuti võttis ta kasutusele asjakohased ja sobivad raamatupidamistavad ja -süsteemid kooskõlas ELi üldiste tavadega. Seda saaks veelgi tõhustada sidus- ja nõuanderühmade suurema kaasamisega, eriti kui teha järgmist:

- viia läbi komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 1271/2013¹³ ja ameti finantsmääruse¹⁴ artikli 29 lõikes 5 nõutud süstemaatilised eel- ja järelhindamised, mida tehakse programmide ja meetmete puhul, millega kaasnevad märkimisväärsed kulud, ja
- siduda eelarvearuandlus ühtsemalt ja läbipaistvamalt iga-aastase töökava rakendamisega. Lisaks võimaldaks tegevuspõhise juhtimissüsteemi loomine ja täpsemad mitmeaastased eelarveprognoosid saada eu-LISA-l oma tegevusest parema finantsülevaate, lihtsustades samal ajal planeerimist.

Üldiselt tuli eu-LISA uute ülesannetega tõhusalt toime. Ta võiks siiski paremini hallata välisvahendite kasutamist, tugevdades *ametisest suutlikkust* ja vähendades sõltuvust välistöövõtjatest. Eu-LISA koostas ka sobivad *poliitikakavad, protsessid ja menetlused* toimingute juhtimiseks, struktureerimiseks ja korraldamiseks. Ent amet peaks võtma meetmeid nende korrapäraseks uuendamiseks. Valitsemine toimus kooskõlas asutamismääruse ja kodukorra¹⁵ valitsemisätetega. Nõuanderühmade osalemist tuleks siiski parendada, suurendades nende aktiivset ja õigeaegset kaasamist haldusnõukogu dokumentide (eelkõige iga-aastaste töökavade ja tegevusaruannete) koostamisse ning eu-LISA kavandatud projektide hindamisse ja tähtsuse järjekorda seadmisel. Kirjaliku menetluse kasutamine tuleks läbi vaadata, et olulise finantsmõjuga ja haldusnõukogus arutamist vajavaid tähtsaid otsuseid ei võetaks vaikselt vastu.

¹¹ 2003. aasta detsembris toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel leppisid liikmesriigid kokku, et eelistavad ühenduse tulevikus loodavate asutuste või ametite asukohtade jaotamisel uusi ühinevaid riike. Selle Euroopa Ülemkogu järelduste kohaselt peaksid tulevased asutused või ametid asuma eeskätt liikmesriikides, kes ühinesid liiduga 2004. aastal või pärast seda. 2008. aasta juunis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel tuletati meelde 2003. aasta järeldusi, leppides lisaks kokku, et liikmesriikidele, kes juba ei ole ELi asutuse või ameti asukohaks, tuleks anda asjakohane eelis. See, et kaasseadusandjad valisid eu-LISA asukohaks Tallinna, põhines Eesti ja Prantsusmaa ühisolekul, mille kohaselt oleks ameti asukohaks Tallinn ning tehniliste keskuste asukoht jääks Strasbourgi, kus süsteemid olid juba välja arendamisel.

¹² **Materiaalsete** kulude hulka kuuluvad lähetuskulud reisimiseks asukohtade vahel, paralleelsed hankemenetlused, mitu töövõtjat teenuste osutamiseks (nt koristus-, turvafirma) või jooksvate kulude mastaabisäästu käestlastud võimalused. **Immateriaalsete** puuduste näited on negatiivne mõju asukohtade vahelise teabevahetuse ladusale sujumisele (mida raskendas veelgi funktsioonide jaotus Tallinna ja Strasbourgi vahel), geograafilisest kaugusest tingitud olemuslikud juhtimisprobleemid, oskustöölise säilitamine ja ligimeelitamine või tugeva ja ühtse organisatsioonikultuuri tekke takistamine.

¹³ Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 1271/2013, ELT L 328, 7.12.2013, lk 42.

¹⁴ Oma arvamuses eu-LISA 2017. aasta töökava kohta meenutas komisjon, et kooskõlas komisjoni peasekretariaadi IT haldamise hartaga, mis kehtib alates 14.2.2011, tuleks kõikide projektide puhul, mille maksumus ületab 500 000 eurot, koostada nägemusdokument, milles hinnatakse projektide õiguslikke, tehnilisi, rahalisi ja organisatsioonilisi aspekte ning mitmeaastast mõõdet.

¹⁵ See vaadati läbi eu-LISA haldusnõukogu 11. istungil vastu võetud dokumendiga nr 2015-153 (17.–18. november 2015).

2.2.3. Sidusus

Välja arvatud juhuslikud sekkumised, mis ei ole kooskõlas komisjoni poliitikajoonega või tõlgendasid tema volitusi vääralt, **tegutses eu-LISA üldjoontes tihedas seoses** peamiste sidusrühmadega, olgu selleks siis komisjon ja muud institutsioonid või liikmesriigid ja assotsieerunud riigid.

Amet tegi sidusrühmade juhtimisstrateegia vastuvõtmisega kiiduväärseid jõupingutusi usaldusväärse koostööstrateegia loomiseks, et kaasata erinevaid sidusrühmi struktureeritud viisil.

Komisjoniga tehtava tulemusliku koostöö osas on asutamismääruses ning komisjoni ja ameti vahelises vastastikuse mõistmise memorandumis¹⁶ olemas tugev raamistik. Eu-LISA programmdokumentide koostamise ja ka sisu võiks siiski paremaks muuta ning viia rangelt kooskõlla tema volituste ja komisjoni arvamustega. Nagu rõhutati ameti töö tulemuslikkuse hindamisel, jõuti hindamisel järeldusele, et komisjoni **sidetaristuga** seotud ülesanded on soovitatav anda üle ametile, et parandada seotud ülesannete haldamise sidusust. Ametil on olemas tehniline pädevus ja suutlikkus nende ülesannetega tegelemiseks ning ühtlasi võib nende üleandmisega kaasneda suurem tõhusus.

2.2.4. Asjakohasus ja lisaväärtus

Üldiselt andis hindamine piisavalt kinnitust selle kohta, et eu-LISA loomine on pakkunud **lisaväärtust**, eriti tuues kolm süsteemi ühe katuse alla, kogudes kokku ekspertteadmised, luues sünergiaid ja võimaldades varasemast paindlikumat raamistikku. Eu-LISA peamiseks saavutuseks alates asutamisest on olnud tema võime tagada süsteemide juhtimiseks ja haldamiseks kesktasandil **ühtne ja stabiilne keskkond**. See aitas kaasa **kooskõlastatud, tulemusliku ja sidusa IT-keskkonna loomisele IT-süsteemide juhtimiseks, toetades justiits- ja sisepoliitika elluviimist**. Ühtse juhtimisasutuse asutamine kolme IT-süsteemi operatiivjuhtimiseks loob suure lisaväärtuse niivõrd, kuivõrd amet viib oma ülesandeid ellu tõhusalt ja tulemuslikult.

Hindamise kohaselt ei ole siiski veel võimalik öelda, kas eu-LISA loomisega on kaasnenud **mastaabisäästust** tulenev tõhususe suurenemine. Kulude üldist võrdlevat hindamist ei saadud teha, sest kulude kirjendamine enne ja pärast süsteemide ametile üleandmist on erinev ning puudub ametisisene kirjendamise menetlus iga süsteemiga seotud kõigi kulude hindamiseks.

Tegevuskulude võrdlemisel tuvastati, et amet peab tagama kulude selge kirjendamise iga süsteemi puhul (tegevuspõhine juhtimine), et oleks võimalik kindlaks teha, kas saavutati suurem tõhusus. Kuigi haldus- ja organisatsioonilisel tasandil loodi selgelt **sünergiaid**, on IT-süsteemide teenusepõhine arhitektuur alles väljatöötamisel.

3. Hindamisjärgsed arengusuunad

Eu-LISA hindamine langes kokku SIS II¹⁷ ja VISi¹⁸ õigusraamistike esmase hindamisega. Lisaks võttis komisjon ELi varjupaigapoliitika tulevase arhitektuuri kallal tehtava töö raames vastu teatise¹⁹ ja seadusandlikud ettepanekud, kaasa arvatud Dublini määruse²⁰ läbivaatamise ettepaneku, milles usaldatakse eu-LISA-le uue automaatse süsteemi väljaarendamine ja

¹⁶ C(2014) 3486 final.

¹⁷ COM(2016) 880 final, 21.12.2016.

¹⁸ COM(2016) 655 final, 14.10.2016.

¹⁹ COM(2016) 197 final, 6.4.2016.

²⁰ COM(2016) 270 final, 4.5.2016.

operatiivjuhtimine²¹. Seadusandlikusse paketti kuuluvad ka Eurodaci määruse läbivaatamise ettepanek²², milles laiendatakse süsteemi ulatust. Mõlemad algatused avaldavad eu-LISA-le mõju.

Veel üks komisjoni oluline panus on 2016. aasta aprilli teatis „Piirivalve ja julgeoleku tugevamad ja arukamad infosüsteemid“²³. Teatises, mille peamine eesmärk on infosüsteemide parem koostalitlusvõime, kirjeldatakse ameti uusi ülesandeid, millest osa viiakse ellu ühiselt koos komisjoniga, samal ajal kui teisi teostatakse ka koos liikmesriikidega. Selles märgitakse, et komisjon uurib võimalust uue süsteemi – Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) – loomiseks. Komisjon võttis ETIASe ettepaneku vastu 2016. aasta novembris²⁴ ning praegu vaatavad seda läbi Euroopa Parlament ja nõukogu. Teatises nimetatud uudseid lahendusi kajastatakse ka justiits- ja siseküsimuste nõukogu 2016. aasta juunis kinnitatud tegevuskavas teabevahetuse ja teabehalduse, sealhulgas koostalitlusvõime lahenduste edendamiseks justiits- ja siseküsimuste valdkonnas²⁵.

Kooskõlas teatisega lõi komisjon kõrgetasemelise eksperdirühma, mis tegeleb erinevate valikuvõimaluste õiguslike, tehniliste ja käitamisalaste aspektidega, et saavutada infosüsteemide koostalitlusvõime piiride haldamise ja julgeoleku valdkonnas. Pärast eksperdirühma lõpparuandes²⁶ tehtud järeldusi esitas komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule veel konkreetseid ideid seitsmendas eduaruandes tulemusliku ja tegeliku julgeolekuliidu suunas liikumise kohta²⁷, mis on aluseks ühiste arutelude pidamisele edasiste sammude üle. Kõrvuti 2016. aasta aprilli teatisega esitas komisjon riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi ettepaneku²⁸, millest võib saada – kui kaasseadusandjad selle vastu võtavad – esimene tegelikult eu-LISA poolt väljaarendatud suuremahuline IT-süsteem.

Eespool nimetatud ülesannete väljatöötamisel ja elluviimisel peab eu-LISA võtma arvesse põhiõiguste harta artiklis 8 tunnustatud põhiõigust isikuandmete kaitsele ja eriti selle õiguse eesmärgi piiramise põhimõtet.²⁹ Suuremahuliste süsteemide koostalitlusvõime uurimisel tuleks arvesse võtta lõimitud andmekaitse nõudeid, mis on nimetatud uue isikuandmete kaitse üldmääruse artiklis 25 ja isikuandmete kaitset politseikoostöö valdkonnas käsitleva direktiivi artiklis 20, mida hakatakse kohaldama vastavalt alates 25. maist 2018 ja 5. maist 2018.

Asutamismääruse võimalike muudatuste kaalumisel peab komisjon võtma arvesse alates ameti asutamisest ELi õigusaktides (nt finantsmääruse ja raamfinantsmääruse)³⁰ tehtud asjakohaseid muudatusi ja muudatusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi, ELi nõukogu ja Euroopa Komisjoni 19. juuli 2012. aasta detsentraliseeritud asutusi käsitlevale ühisavaldusele lisatud ühisest lähenemisviisist („ühine lähenemisviis“). Samuti tuleb selles kajastada õigusaktide muudatusi, mis tulenevad SIS II hindamisest. Süsteemide kesktasandil juhtimise

²¹ Automaatne süsteem, mis võimaldab registreerida kõik rahvusvahelise kaitse taotlused ning jälgida iga liikmesriigi panust kõigis taotlustes ja korrigeerivat jaotussüsteemi.

²² COM(2016) 272 final, 4.5.2016.

²³ COM(2016) 194 final, 6.4.2016.

²⁴ COM(2016) 731 final, 16.11.2016.

²⁵ 9368/16, 6.6.2016.

²⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1>

²⁷ COM(2017) 261 final, 16.5.2017.

²⁸ COM(2016) 194 final, 6.4.2016.

²⁹ Määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 4 lõike 1 punkt b, direktiivi 95/46/EÜ artikli 6 lõike 1 punkt b, mis asendati hiljem määruse (EL) 2016/679 artikli 5 lõike 1 punktiga b (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88), nõukogu raamotsuse 2008/977/JSK artikkel 3, mis asendati hiljem direktiivi (EL) 2016/680 artikli 4 lõike 1 punktiga b (ELT L 119, 4.5.2016, lk 89–131).

³⁰ Määrus (EL, Euratom) nr 2015/1929, L 286, 30.10.2015, lk 1. Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 1271/2013, ELT L 328, 7.12.2013, lk 42.

üha suuremate kogemustega ja suurema tõhususe eesmärgil soovitas eu-LISA oma programmdokumentides teatud ideid süsteemide praeguse tehnilise ülesehituse mitmete aspektide parandamiseks, mis võib eeldada asutamismääruse ja/või süsteemide määruste muutmist.

Asutamismäärus vastab õiguslikule, poliitilisele ja majanduslikule keskkonnale, kus amet loodi. Hindamise tulemus (vt punkt 2) ning kõnealused tegelikud, õiguslikud ja poliitilised arengud annavad võimaluse kohandada eu-LISA volitusi tema suurema potentsiaaliga aidata veelgi kaasa ELi uute vajaduste rahuldamisele ja töötada välja uus koostalitlusvõime lähenemisviis. Näiteks väärrib arvesse võtmist volituste laiendamine selleks, et toetada konkreetsete asjaolude korral liikmesriike, kes vastutavad süsteemide riiklike osade töö eest. Seoses sellega tuleks arvesse võtta ka eu-LISA tegevust Kreekas pärast pagulaskriisi³¹.

Nagu on kirjas teatistes „Detsentraliseeritud asutuste inim- ja rahaliste ressursside kavandamine aastatel 2014–2020“³², milles esitati kõigi detsentraliseeritud asutuste töötajaskonna ja toetuse taseme kavandamise põhimõtted, peab see kavandamistegevus olema kooskõlas viie aasta jooksul toimuva töötajate arvu 5 % vähendamisega kõigis institutsioonides, organites ja asutustes. Võttes arvesse eu-LISA hiljutist loomist, ei nõutud talt töötajate arvu vähendamist ajavahemikus 2013–2015.

Seetõttu tuleb asutamismääruse muudatustes seada tasakaalu tegelik poliitiline, õiguslik ja rahaline olukord ning peamine eesmärk tagada, et eu-LISA-l säiliks piisav suutlikkus keskenduda oma põhiülesannete täitmisele. Nendeks on olemasolevate süsteemide edasiarendamine, EESi, ETIASe ja uue rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimise automaatse süsteemi kavandatud väljaarendamine ning kõigis taotlustes iga liikmesriigi panuse ja korrigeeriva jaotussüsteemi jälgimine.

Võib mõistlikult eeldada, et eu-LISA panus justiits- ja sisepoliitika rakendamist toetavate IT-süsteemide juhtimiseks mõeldud kooskõlastatud, tõhusasse ja sidusasse IT-keskkonda suureneb järjest rohkem, kui amet pakub professionaalset ja stabiilset keskkonda **IT-süsteemide** väljaarendamiseks, operatiivjuhtimiseks ja **edasiarendamiseks**, kaasa arvatud **koostalitlusvõime**, toetamiseks, kui see on vajalik ja süsteemide õigusraamistik seda lubab.

Eu-LISA võime pakkuda oma sidusrühmade tegevusele täiendavat lisaväärtust kasvab aja ning tehnoloogia ja poliitika arenguga. Lisaks eu-LISA pikaajalisele eesmärgile saada tippkeskuseks on üha rohkem palutud anda **vajaduspõhist tuge** oma sidusrühmadele, nt Kreeka ametiasutustele 2016. aasta alguses antud abi Eurodaci serveri võimsuse suurendamiseks. Samamoodi võib eu-LISA abistada asjaomaseid komisjoni talitusi nende palvel olemasolevate või uute süsteemidega seotud tehniliste probleemide kohta teabe andmisega. Ent sellel, mida eu-LISA saab pakkuda, on selged õiguslikud ja rahalised piirangud.

³¹ Komisjon palus eu-LISA-l toetada 2016. aasta alguses pagulaskriisi algusepäeval Kreeka esmase vastuvõtu keskust seoses Eurodac-süsteemi serveri võimsuse suurendamisega ning osaleda ELi piirkondlikes rakkerühmades (EURTF) Pireuses ja Cataniis. Ei saa välistada, et sellist ajutist toetust võidakse tulevikus vajada muudes piirkondades.

³² COM(2013) 519 final, 10.7.2013.

4. Asutamismääruse muutmise soovitud

4.1. Hindamise käigus antud soovitud

Välishindamise tulemusena esitatud soovitud ameti määruse muutmise kohta on esitatud kokkuvõtlikult käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis. Nende hulka kuuluvad järgmised soovitud.

- Komisjoni sidetaristuga seotud vastutus tuleks üle anda eu-LISA-le. See muudatus eeldab süsteemide õigusaktide muutmist. Sellega kaasneb asjaomaste eelarvevahendite üleandmine.
- Uus eu-LISA ja teiste JSK ametite koostööraamistikku käsitlev säte peaks selgitama koostöö ulatust eu-LISA volituste piires.
- Haldusnõukogu peaks iga aasta augusti lõpuks võtma vastu sama aasta esimest poolaastat hõlmava vahearuande kavandatud tegevuse elluviimisel tehtud edusammude kohta.
- Tuleks kaaluda selliste katsekavade ulatuse laiendamist, mida komisjon võib usaldada eu-LISA-le (artikkel 9). Praegu piirdub nende ulatus finantsmääruse artikli 54 lõike 2 punktis a nimetatud katseprojektidega, s.t nendega, mida võib rakendada ilma alusaktiga. Seda tuleks laiendada vähemalt kehtiva alusaktiga katseprojektidele.

Samuti soovitati välishindamisel seda, et üle 500 000 euroste projektide puhul, mida teostab eu-LISA oma praeguse mandaadi raames (s.t mis ei tulene õigusaktist, millega talle usaldatakse uus süsteem, mille mõju hindab komisjon) tuleks ette valmistada riski- ja eelhindamine. See on tähtis soovitus, millega eu-LISA peab nõuetekohaselt tegelema. Ent selleks ei pea muutma ameti määrust, sest komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 1271/2013 ja ameti finantsmääruse artikli 29 lõikes 5 juba nõutakse eel- ja järelhindamisi programmide ja meetmete puhul, millega kaasnevad märkimisväärsed kulud.

Välishindamise käigus tehti ka muid soovitusi ameti volituste muutmiseks. Need tuleks lisada süsteemi käsitlevatesse õigusaktidesse ning ameti asutamismäärust ei oleks vaja statistika osas muuta:

- eu-LISA laiendatud vastutus iga süsteemi statistika loomisel/avaldamisel;
- eu-LISA uus ülesanne koostada andmekvaliteedi ja andmeanalüüsi aruandeid. Need muudatused eeldaksid, et kooskõla andmekaitse õigusraamistikkuga.

4.2 Soovitud, mis tulenevad hilisematest poliitilistest, õiguslikest või tegelikest arengutest

Soovitud muuta ameti määrust, mis tulenevad punktis 3 nimetatud poliitilistest, õiguslikest või tegelikest arengutest, võib kokku võtta järgmiselt:

- ameti määruks tuleks kajastada võimalikke muudatusi, mis tulenevad SISi õigusakti muutmise ettepanekutest ja läbivaadatud Eurodaci uuesti sõnastatud määruks;
- vajaduse korral tuleks lisada muudatused, mis lubavad eu-LISA-l täita 6. aprilli 2016. aasta piirivalve ja julgeoleku tugevamaid ja arukamaid infosüsteemi käsitlevas teatises ning komisjoni 16. mai 2017. aasta seitsmendas eduaruandes tulemusliku ja tegeliku julgeolekuliidu suunas liikumise kohta nimetatud ülesandeid, kaasa arvatud uuringute või katsetegevuse kaudu;

- vajaduse korral tuleks lisada muudatused, mis tulenevad muudetud ELi õigusaktidest (nt finantsmäärus ja raamfinantsmäärus);
- tuleks kajastada muudatusi, mis tulenevad kaasseadusandjate poolt vastu võetud komisjoni ettepanekutest, milles usaldatakse ametile uued süsteemid, nt ettepanekud EESi ja Dublini uuesti sõnastamiseks;
- kui see on põhjendatud, tuleks kajastada eu-LISA programmdokumentidest tulenevaid muudatusi tehnika arengu, nt kesksüsteemide *active-active* konfiguratsiooni kohta;
- tuleks lisada ühisest lähenemisviisist tulenevad muudatused;
- tuleks ette näha muudatused, mis võimaldavad eu-LISA-l anda liikmesriikidele nõu seoses riiklike süsteemide sidumisega kesksüsteemidega ning pakkuda liikmesriikidele vajaduspõhist abi ja toetust (nagu Kreeka esmase vastuvõtu keskuses antud toetus), kui seda palutakse;
- muudatused, mis võimaldavad eu-LISA-l anda abi ja toetust asjaomastele komisjoni talitustele olemasolevate ja uute süsteemidega seotud tehnilistes küsimustes, kui seda palutakse;
- artikli 1 lõiget 3 tuleks muuta, et teha selgemaks, et ametile võib panna vastutuse olemasolevate süsteemide eest, mis võidakse talle üle anda.

5. Kokkuvõte

5.1. Hindamise tulemus

Ameti esmakordsel hindamisel leidis kinnitust, et sarnaselt eu-LISA operatiivjuhtimise all olevate süsteemidega, mis on pidevalt areneva Schengeni ala toimimise seisukohast olulised, on ka eu-LISA ise hästi toimiv ja üha olulisem amet.

Seega osutus otsus asutada sihtotstarbeline Euroopa Liidu amet, kellele usaldatakse SISi, VISi ja Eurodaci operatiivjuhtimine ning sarnaste süsteemide ettevalmistamine, arendamine ja operatiivjuhtimine, täielikult põhjendatuks.

Hindamisel leidis kinnitust ka see, et ameti toimimine areneb pidevalt. Kuigi oleks ebareaalne eeldada, et amet kujuneb esimese kolme aasta jooksul lõplikult välja, on eu-LISA näidanud ennast SISi, VISi ja Eurodaci operatiivjuhtimise ja ka lisaülesannete elluviimise usaldusväärse pakkujana. Ta on ka oluline sidusrühm Euroopa institutsioonide ja teiste JSK ametite jaoks.

Hinnangus anti ka soovitusi praeguste volituste rakendamise parandamiseks ja tehti kindlaks volituste laiendamise piirangud.

Kuigi amet tõestas, et ta suudab teha samade vahenditega rohkem ja suudab väga paindlikult kohaneda uute vajadustega, jõuti hindamise käigus järeldusele, et kui eu-LISA-le antaks vastutus uute IT-süsteemide eest, ei oleks võimalik seda saavutada olemasolevate vahenditega. Rände- ja julgeolekuprobleemide taustal on selge, et lähiaastatel on eu-LISA-l jätkuvalt palju tööd oma põhiülesande täitmisega (milleks on SIS II, VISi ja Eurodaci operatiivjuhtimine, nende kavandatud edasiarendamine ja koostalitlusvõime ning tulevaste vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimine).

Seetõttu tuleb keskenduda selle tagamisele, et ametil oleks võimalik oma põhitegevusega toime tulla. Selle riski vähendamiseks, et eu-LISA ei saa täita kõnealuse poliitikavaldkonna

väga dünaamilisest arengust tulenevaid nõudeid, peab amet rohkem suhtlema oma sidusrühmadega, eeskätt liikmesriikide ja komisjoniga; haldusnõukogu ja nõuanderühmad on selleks peamised platvormid. Põhiülesannete tähtsuse järjekorda seadmine ja pidev kulutõhususe parandamine peaksid aitama edu saavutada.

5.2. Järgmised sammud

Lisaks käesolevale aruandele ja selle soovitudele esitab komisjon käesoleva aruandega samal kuupäeval ettepaneku muuta vajaduse korral asutamismäärust ja süsteemide õigusakte.

Lisaks sõltumatust välishindamisest tulenevate muudatuste lõimimisele, eelkõige komisjoni sidetaristuga seotud ülesannete üleandmisele eu-LISA-le, viiakse ettepanekus asutamismäärus vastavusse ELi ametite toimimise suhtes kohaldatavate uuendatud õigusaktidega, nt finantsmääruse ja ühise lähenemisviisiga. Samuti võetakse selles arvesse SISI õigusaktide läbivaatamise ettepanekuid ja ettepanekut läbivaadatud Eurodaci määruse uuesti sõnastamiseks.

Samuti tuleb ameti määruses kajastada ameti võimalikke uusi ülesandeid, mida on kirjeldatud teatistes „Piirivalve ja julgeoleku tugevamad ja arukamad infosüsteemid“ ja seitsmendas eduaruandes tulemusliku ja tegeliku julgeolekuliidu suunas liikumise kohta.

Muude muudatuste hulka kuuluvad ameti volituste ulatuse edasine konkreetne laiendamine, nt võimalus pakkuda vajaduspõhist tuge liikmesriikidele, ning tehnika arengust tulenevad muudatused, kui need on põhjendatud.

Lisaks muudatustele, mis tuleb teha, kui edaspidi võetakse vastu EESI ettepanek, tuleks asutamismääruses teha ka muudatusi, mis tulenevad muudest ettepanekutest, mis näevad eu-LISA-le ette arendamise või operatiivjuhtimisega seotud ülesanded.

Eespool kirjeldatud muudatused on oma olemuselt tehnilised, kuna need peavad kas parandama ameti toimimist ja tulemuslikkust või on tingitud muudest seadusandlikest või poliitilistest arengutest, s.t asjaolust, et ametile usaldatakse uusi süsteeme või ülesandeid. Kõnealused muudatused laiendaksid ameti volitusi piiratud ulatuses ja neid on hinnatud eeskätt rahaliste vahendite ja inimressursside seisukohast, lähtudes muu hulgas eu-LISA eelarve suurendamise ettepanekust, mille komisjon tegi EESI, Eurodaci, Dublin II, SISI ja ETIASe käimasolevate seadusandlike menetluste alusel.