EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 21.8.2020
COM(2020) 428 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

koostalitlusvõimet käsitlevate määruste täielikuks rakendamiseks tehtavate ettevalmistuste seisu kohta vastavalt määruse (EL) 2019/817 artikli 78 lõikele 5 ja määruse (EL) 2019/818 artikli 74 lõikele 5

1. Sissejuhatus

11. juunil 2019 jõustusid koostalitlusvõimet käsitlevad määrused[1]. Nende määruste eesmärk on ajakohastada ELi julgeoleku, piiri- ja rändehalduse infosüsteeme ning saavutada nende arukam ja tõhusam koostöö. ELi infosüsteemide koostalitlusvõime loodi selleks, et parandada kontrollide tulemuslikkust ja tõhusust välispiiridel, aidata kaasa ebaseadusliku sisserände tõkestamisele ning tagada kõrgetasemeline julgeolek liidu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal. Samuti on selle eesmärk parandada ühise viisapoliitika rakendamist, aidata rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemist, aidata kaasa terroriaktide ja muude raskete kuritegude tõkestamisele, avastamisele ja uurimisele ning hõlbustada tundmatute isikute tuvastamist.

Enne kõnealuste määruste vastuvõtmist 2016. aasta aprillis esitas komisjon teatise „*Piirivalve ja julgeoleku tugevamad ja arukamad infosüsteemid*“[2]. Selles olid visandatud võimalikud viisid, kuidas parandada ELi infosüsteemide toimimist, et tõhustada piirihaldust ja suurendada sisejulgeolekut. Euroopa Parlament kutsus oma 6. juuli 2016. aasta resolutsioonis üles esitama ettepanekuid, mis käsitlevad olemasolevate ELi infosüsteemide täiustamist ja arendamist, teabelünkade kõrvaldamist ja infosüsteemide koostalitlusvõime saavutamist ning kohustuslikku teabevahetust ELi tasandil, sealhulgas vajalikke andmekaitsemeetmeid. Euroopa Ülemkogu kutsus oma 15. detsembri 2016. aasta järeldustes üles jätkama tööd tulemuste saavutamiseks ELi infosüsteemide ja andmebaaside koostalitlusvõime osas.

ELi infosüsteemide koostalitlusvõime loodi selleks, et need süsteemid ja neis sisalduvad andmed üksteist täiendaksid ning et samas oleksid kaitstud ka isikute põhiõigused, eelkõige õigus isikuandmete kaitsele.

Koostalitlusvõimet käsitlevate määruste vastuvõtmise ajal oli kasutusel kolm ELi infosüsteemi: Schengeni infosüsteem (SIS), viisainfosüsteem (VIS) ja Eurodaci süsteem. Lisaks on praegu arendusetapis veel kolm süsteemi: riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem (EES), Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) ning kesksüsteem nende liikmesriikide väljaselgitamiseks, kellel on teavet kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes tehtud süüdimõistvate kohtuotsuste kohta (ECRIS-TCN-süsteem).

Koostalitlusvõimet käsitlevad määrused sisaldavad sätteid järelevalve ja hindamise kohta, mida teostab komisjon ja eelkõige eu-LISA tehnilise arendamise jaoks. eu-LISA esitas esimese aruande 2019. aasta detsembris[3].

Määruse (EL) 2019/817 artikli 78 lõike 5 ja määruse (EL) 2019/818 artikli 74 lõike 5 kohaselt peab komisjon esitama igal aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2019. aasta määrus (EL) 2019/817, millega luuakse ELi infosüsteemide koostalitlusvõime raamistik piiride ja viisade valdkonnas ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2016/399, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240, (EL) 2018/1726 ja (EL) 2018/1861 ning nõukogu otsuseid 2004/512/EÜ ja 2008/633/JSK;
Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2019. aasta määrus (EL) 2019/818, millega luuakse ELi infosüsteemide koostalitlusvõime raamistik politsei- ja õiguskoostöö, varjupaiga ja rände valdkonnas ning muudetakse määrusi (EL) 2018/1726, (EL) 2018/1862 ja (EL) 2019/816.

[2] COM(2016)0205 final.

[3] Aruanne koostalitlusvõime arendamise kohta (2019-307).

määruste täielikuks rakendamiseks tehtavate ettevalmistuste seisu kohta. Aruanne peaks sisaldama üksikasjalikku teavet tekkinud kulude kohta ja teavet riskide kohta, mis võivad mõjutada üldkulusid, nagu on sätestatud koostalitlusvõimet käsitlevates määrustes. Komisjon peab esitama sarnased aruanded igal aastal seni, kuni määruse (EL) 2019/817 artiklis 72 ja määruse (EL) 2019/818 artiklis 68 osutatud komisjoni rakendusaktidega on kindlaks määratud koostalitluse komponentide töölerakendamise kuupäevad.

2. Rakendusaktid

Koostalitlusvõimet käsitlevates määrustes on sätestatud, et määruste teatavate üksikasjalike tehniliste aspektide täiendamiseks ja rakendamiseks tuleks vastu võtta rakendusaktid. Mõni neist aktidest on vajalik, et eu-LISA saaks täielikult alustada komponentide kavandamist ja arendamist üldises süsteemide struktuuris, eriti kuna selleks tuleb koostada tehnilised kirjeldused ja valmistada ette hankemenetlused, et oleks võimalik töötada koos töövõtjatega. Sellised lepingud peavad põhinema vajalikes hangetes sätestatud selgetel ja täielikel tehnilistel kirjeldustel. Muid akte on vaja selleks, et sätestada tehnilised eeskirjad, millega lihtsustatakse asjaomaste asutuste tegutsemist kohapeal, näiteks tüüpvormide kasutuselevõtu ja turvaintsidentide käsitlemiseks koostöökorra kehtestamise kaudu.

Määruste jõustumisel hakkas komisjon koostama esimesi rakendusmeetmeid (neli rakendusakti ja kaks delegeeritud õigusakti), mida oli vaja kohe kavandamis- ja arendusprotsessi alguses.

Rakendusaktide jaoks loodi määruse (EL) 2019/817 artikli 74 ja määruse (EL) 2019/818 artikli 70 alusel komitee.

Vajalike delegeeritud õigusaktide koostamiseks loodi kooskõlas määruse (EL) 2019/817 artikliga 73 ja määruse (EL) 2019/818 artikliga 69 eksperdirühm.

3. Liikmesriikide ja liidu asutuste järelevalve rakendamise üle

Koostalitlusvõimet käsitlevad määrused tunnistati prioriteetseks, tuginedes *ühisavaldusele ELi 2018.–2019. aasta seadusandlike prioriteetide kohta*. Lisaks prioriteetsuse kindlaksmääramisele õigusloomeprotsessis tuleb tunnistada kõnealuste määruste rakendamise tähtsust. Täieliku rakendamise saavutamiseks peavad liikmesriigid, liidu asutused ja komisjon liikuma edasi koos, et vältida olukorda, kus ühe tegevusetus toob kaasa töölerakendamise edasilükkumise kõigi jaoks.

Seda silmas pidades korraldas komisjon mitu foorumit, toomaks kokku kõik asjassepuutuvad partnerid, et arutada, kuidas tõhustada ettevalmistusi ja suurendada valmisolekut, ning teha kõigi huvides kindlaks riskid ja lahendused. Eesmärk oli võtta kõik vajalikud meetmed, et saavutada eesmärk viia kõik ELi infosüsteemid 2023. aasta lõpuks täielikult vastavusse koostalitlusvõime raamistikuga. Lisaks liikmesriikidele ja Schengeni lepinguga ühinenud riikidele ning asjakohastele liidu asutustele (eu-LISA, Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet ning Europol) said foorumis osaleda ka muud huvitatud isikud: Euroopa Parlament ja nõukogu, ELi terrorismivastase võitluse koordinaator, Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Amet, Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Andmekaitseinspektor.

Esimene foorum toimus 2019. aasta märtsis pärast seda, kui Euroopa Parlament ja nõukogu olid saavutanud institutsioonidevaheliste arutelude käigus esialgse kokkuleppe. Foorum tunnistas esmatähtsat ülesannet keskenduda ELi piiride, rände ja julgeoleku infosüsteemide jaoks loodud uue struktuuri täielikule rakendamisele. Selle toetamiseks oli komisjon kavandanud tulemustabeli, et kehtestada tõhus järelevalve- ja koordineerimiskord. Eesmärk oli kohaldada leebet lähenemisviisi, tehes koostööd riiklike koordinaatoritega, kes peaksid tagama, et kõik sidusrühmad oleksid olukorrast täielikult teadlikud. Erilist tähelepanu tuli pöörata rahalistele ja inimressurssidega seotud vajadustele, sealhulgas lõppkasutajate koolitamisele, et rakendamine toimuks kavakohaselt. Tunnistati ka seda, et eu-LISA haldusnõukogu vastutab eri õigusaktide alusel tehnilise koordineerimise eest ning et justiits- ja siseküsimuste nõukogu peaks võtma korrapäraselt oma päevakorda rakendamise seisu küsimuse.

Teisel foorumil 2019. aasta novembris tunnistati korrapärase kokkusaamise olulisust ning tulemustabeli väärtuslikkust vahendina, mis aitab kõigil – liikmesriikidel, liidu asutustel ja komisjonil – teha koos edusamme piiride, rände ja julgeoleku jaoks loodud uue IT-struktuuri arendamisel ja rakendamisel. Suureks probleemiks peeti jätkuvalt rahaliste ja inimressurssidega seotud vajadusi. Seepärast tehti ettepanek, et kõik asjaosalised peaksid koostama mitmeaastased suunavad ressursikavad. Lisaks pani komisjon ette luua platvorm, et koguda teavet, sealhulgas parimate tavade kohta, ning teha see kõigile kergesti kättesaadavaks, et hõlbustada teabevahetust ja edasiminekut. Tunnistati ka seda, et rakendamise edenedes tuleks pöörata rohkem tähelepanu operatiivsele ja praktilisele rakendamisele.

Kolmas foorum toimus videokonverentsi teel 2020. aasta mais. Tuginedes tulemustabelile, mis hõlmas peamisi rakendamisega seotud nõudeid, esitas komisjon oma hinnangu rakendamise üldise seisu kohta:

- rakendamine on viimasel aastal edenenud, kuid probleemid püsivad; liikmesriigid peaksid tagama kõrgetasemelise poliitilise toetuse;
- liikmesriigid peaksid lõpule viima riigisiseste õigusaktide vajalikkuse hindamise ja need õigusaktid vastavalt koostama;
- juhtimiskorra puhul täheldati üldiselt suurt edasiminekut;
- liikmesriigid peaksid kiiresti hindama oma ressurssidega seotud vajadusi ja need ressursid tagama.

Kõrvuti koostalitlusvõimet käsitlevate määruste rakendamisega arendatakse nii olemasolevaid kui ka uusi eraldiseisvaid IT-süsteeme. Uue üldstruktuuri arendamisel on koostalitlusvõimet käsitlevate määruste rakendamiseks ülioluline, et kõik eraldiseisvad süsteemid on samuti täielikult toimivad. Seoses edasiliikumisega selliste süsteemide valdkonnas väljendas komisjon muret riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi arendamise tulemuste pärast. Ehkki katseperiood peaks algama käesoleva aasta lõpus, on liikmesriigid näidanud üles vähest valmisolekut rakendada süsteemi riigi tasandil. See võib negatiivselt mõjutada süsteemi töölerakendamist. Seda arvesse võttes peaksid liikmesriigid kiirendama vajalike inimressursside kaasamiseks sisemenetlusi ning hoogustama hankeprotsessi, mis pidi toimuma eelmisel aastal,,, et kohandada oma riigisiseseid süsteeme keskse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemiga ühendamise jaoks.

Foorumil väljendati ka muret seoses COVID-19 kriisiga, märkides, et kriis võib põhjustada mõningasi viivitusi, eelkõige riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi töölerakendamisel. On tõsi, et mõju ELi infosüsteemide, näiteks riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi arendamisele võib mõjutada koostalitluse komponentide väljaarendamist. Samas ei ole selline mõju lineaarne, mis tähendab seda, et kuigi ühe IT-süsteemi töölerakendamise edasilükkumine ühe kuu võrra võib kaasa tuua kuni ühe kuu pikkuse viivituse koostalitluse komponentide töölerakendamisel, on võimalik ka see, et see edasilükkumine viivitust ei põhjusta.

Praeguses olukorras valitseb kõigi osaliste seas teatav ebakindlus seoses COVID-19 kriisi mõjuga pooleliolevatele projektidele. Komisjon kavatseb suhelda lähikuudel eu-LISA ja liikmesriikidega, et arutada kriisi võimalikku mõju põhjalikult järgmisel foorumil, mis on kavandatud 2020. aasta sügisesse.

Aruandeperioodil näitasid nõukogu eesistujariigid jätkuvalt üles pühendumust rakendamisele; mõni neist korraldas konverentse, et jõuda laiema sihtrühmani. Komisjon kiidab sellised eesistujariikide algatused heaks.

4. Koolitusvajadused

Kolmel foorumil toimunud arutelude käigus rõhutati korduvalt, et koostalitlusvõime on enamat kui IT-projekt. Lõppkasutajad – piirivalvurid, varjupaigaasutused, politseiametnikud – peavad täpselt teadma, kuidas pääseda ligi neile kättesaadavale teabele. Asjaomaste töötajate koolitamise vajadusele on pidevalt tähelepanu pööratud. Olles sellest vajadusest teadlik, otsustas komisjon korraldada 2020. aasta märtsis ürituse „*Train the Ambassadors*“, et jagada liikmesriikide vastutavatele üksustele materjale, mis võimaldavad neil anda lõppkasutajatele teavet ja juhiseid koostalitlusvõime raamistiku ja koostalitluse komponentide kasutamise kohta. Kuna üritus ei saanud COVID-19 kriisi tõttu toimuda kontaktkoolitusena, tegi komisjon koolitusmaterjalid kättesaadavaks digitaalselt.

5. Kulud ja riskid

Finantsselgituses, mis on lisatud Euroopa Komisjoni kahele ettepanekule võtta vastu koostalitlusvõimet käsitlev määrus, on koostalitlusvõime arendamiseks 2020. aastal ette nähtud 11 954 000 eurot. Nagu on märgitud 2020. aasta juunis avaldatud eu-LISA teises koostalitlusvõime eduaruandes,[4] on seni kasutatud koostalitluse jaoks tehtavate ettevalmistuste toetamiseks 1 718 606 eurot.

Sisejulgeolekufondi eelarves ei ole eraldatud liikmesriikidele 2020. aastaks eraldi vahendeid koostalitluse jaoks. Tulevases mitmeaastases finantsraamistikus, mis hõlmab ajavahemikku 2021–2027, on kavandatud liikmesriikidele 136,3 miljonit eurot, et katta riiklikes süsteemides koostalitluse komponentide kasutamiseks tehtavad muudatused. Nende vahenditega toetatakse liikmesriike projektide elluviimisel, mitte ei hüvitata tegelikke kulusid. Seega puudub nende eelarvete puhul täiendavate rahastamistaotluste laekumise risk, millega seistakse silmitsi eelarvevahendite puhul, mis on eraldatud liidu asutustele, mida rahastatakse täies ulatuses liidu eelarvest.

[4] Aruanne koostalitlusvõime arendamise kohta (2020-148).

Mis puudutab ülekulu riske, siis COVID-19 kriis kahtlemata mõjutab ELi piiride, rände ja julgeoleku infosüsteemide jaoks loodud uue struktuuri rakendamise projekti üksikute osade kestust. Seda mõju praegu hinnatakse plaanitud ajakava silmas pidades. Projekti kestuse pikenedes tõenäoliselt suurenevad kulud. Ent kuna koostalitlusvõime arendamine on alles algusjärgus, on mänguruumi, et leevendada mõju üldisele ajakavale ja kuludele. Käesoleva aruande avaldamise ajal oli koostalitlusvõime projekti elluviimine graafikus ja algselt prognoositud eelarve piires.

6. Kokkuvõte

Võttes arvesse kõikide liikmesriikide, Schengeni lepinguga ühinenud riikide ja liidu asutuste võetud üldist kohustust tagada koostalitlusvõimet käsitlevate määruste täielik rakendamine, jätkab komisjon kõikide asjaosaliste tegevuse koordineerimist ja jälgimist, et uued ja ajakohastatud IT-süsteemid ning koostalitluse komponendid oleksid 2023. aasta lõpuks täielikult kättesaadavad.

Nagu on märgitud eespool, on koostalitlusvõimet käsitlevate määruste rakendamiseks tehtav töö sujunud seni hästi. Samas eeldab koostalitlusvõime raamistiku rakendamine kõigi osaliste ühist edasiliikumist kõigi ELi infosüsteemide ja koostalitluse komponentide puhul. COVID-19 kriisist tingitud võimalikke viivitusi, eriti riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi arendamisel, tuleb pidevalt jälgida. Komisjon suhtleb kõigi asjaosalistega, et saada võimalikult selge ülevaade võimalikest viivitustest ja hoida iga selline viivitus minimaalne, et pidada kinni rakendamise ajakavast. Komisjon annab endast parima, et koos liikmesriikide ja liidu asutustega kanda hoolt selle eest, et COVID-19 kriisi mis tahes mõju täieliku rakendamise tähtajale on võimalikult väike ning et kavandatud üldkulud jäävad finantsselgituses prognoositud eelarve piiresse.