

DIANA MARNOT

EUROOPA LIIDU AGENTUURI EU-LISA EDASISED VÕIMALUSED EESTIS



EUROOPA LIIDU AGENTUURI EU-LISA EDASISED VÕIMALUSED EESTIS

DIANA MARNOT



SISEKAITSEAKADEEMIA
ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES

Autoriõigus: Sisekaitseakadeemia 2021

Esikaane foto: eu-LISA

Makett ja küljendus: Jan Garshnek

Keeletoimetaja: Siiri Soidro

ISBN 978-9985-67-342-3 (pdf)

www.sisekaitse.ee/kirjastus



SISUKORD

Sissejuhatus	5
eu-LISA olemasolevate ja loodavate süsteemide kirjeldused	6
Euroopa Liidu agentuurid	8
eu-LISA eellugu	10
Asukohamaaks kandideerimise protsess	11
Agentuuri läbirääkimiste tulemus	13
Eesti algsed soovid ja edasised võimalused	15
Kokkuvõte	17
Kasutatud kirjandus	19

SISSEJUHATUS

2011. aastal loodi alusmääruse vastuvõtmisega Euroopa Liidu (EL) alla kuuluv agentuur: Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Amet (eu-LISA). Agentuur alustas tegevust 2012. aasta detsembris ja selle peakorteri asukohaks sai Tallinn, peamiseks tegevuskohaks Strasbourg ja varusüsteemide asukohaks Saint Johann im Pongau. eu-LISA põhiülesandeks sai Euroopa Liidu jaoks oluliste suuremahuliste sisejulgeoleku IT-süsteemide haldamine. See mõttepaber tutvustab lühidalt EL-i agentuuride olemust ja kirjeldab kokkuvõtlikult eu-LISA taotlemise protsessi. Millised olid Eesti eesmärgid selle taotlemisel? Kas üheksa aastat hiljem hinnates saab väita, et need eesmärgid on täitunud? Arvestades seda, et tegemist on agentuuriga, mis haldab EL-i jaoks kriitilise tähtsusega süsteeme, siis kas Eestil on võimalik oma positsiooni seal veel tugevdada?

Mõttepaber tugineb peaaesjalikult kahele intervjuule. Esimene neist on tehtud agentuuri esimese alusmääruse läbirääkija Kristo Põlluga, kes töötas tollal Siseministeeriumi erialadiplomaadina Eesti Alalises Esinduses EL-i juures ja töötab analüüsi kirjutamise ajal EU-CYBERNET-i asejuhina. Teine intervjuu tehti Uku Särekannoga, kes töötab analüüsi kirjutamise ajal Euroopa IT-agentuuri tugiüksuse juhina, koordineerides uute suuremahuliste andmebaaside kasutuselevõttu Schengeni alas. Põllu annab ülevaate agentuuri algusaegadest ning Särekanno tutvustab agentuuri praegust seisut ja Eesti edasisi võimalusi. Nende usutluste põhjal tekivad ühised soovitusel Eesti positsiooni parendamiseks EL-i agentuuri tulevikus.

EU-LISA OLEMASOLEVATE JA LOODAVATE SÜSTEEMIDE KIRJELDUSED

SIS (Schengen Information System) – Schengeni infosüsteem

Kõige enam kasutatav ja suurim teabejagamise süsteem julgeoleku ja piirihalduse alal Euroopas. Süsteem aitab Euroopa pädevatel asutustel säilitada sisejulgeolek sisepiiri-kontrolli puudumisel kolme koostöövaldkonna kaudu (European Commission (a)):

- Piirikontrolli koostöö – SIS võimaldab piirivalvuritel, samuti viisasid väljastavatel ja migratsiooniasutustel sisestada kolmandate riikide kodanike kohta hoiatusteateid ja neid kontrollida, et vajaduse korral keelata neil siseneda või viibida Schengeni alal.
- Õiguskaitsealane koostöö – SIS toetab politsei- ja õigusalast koostööd, võimaldades pädevatel asutustel koostada kadunud isikute ja kuritegudega seotud isikute või esemete kohta hoiatusteateid.
- Koostöö sõidukite registreerimisel – sõidukite registreerimisteenused võivad registreerumiseks esitatud sõidukite õigusliku seisundi kontrollimiseks kasutada SIS-i. Neil on juurdepääs ainult sõidukite SIS-i hoiatusteadetele, registreerimistunnistustele ja numbrimärkidele.

SIS II (Second Generation Schengen Information System) – teise põlvkonna Schengeni infosüsteem

Käivitati 2013. aasta aprillis koos täiustatud funktsioonidega, nagu näiteks võimalusega kasutada biomeetrilisi andmeid, uut tüüpi hoiatustega ning võimalusega linkida eri hoiatusi (näiteks hoiatus inimese ja sõiduki kohta) ja süsteemi otsepäringute jaoks. SIS II sisaldab ka Euroopa vahistamismääruste koopiaid, mis on tunnistatud originaalidega sama juriidilise väärtusega olevaks ja muudab pädevate asutuste jaoks vajalike järeelmeetmete tagamise lihtsamaks ja kiiremaks. (European Commission (b))

VIS (Visa Information System) – viisainfosüsteem

Viisainfosüsteem (VIS) võimaldab Schengeni riikidel vahetada viisainfot. See koosneb kesksest IT-süsteemist ja sideinfrastruktuurist, mis ühendab kesksüsteemi riiklike süsteemidega. VIS ühendab konsulaate kolmandates riikides ja kõiki Schengeni riikide välis-

piiri ületavaid punkte. See töötleb andmeid ja otsuseid, mis on seotud Schengeni ala külastamiseks või läbimiseks mõeldud lühiajaliste viisade taotlustega. Süsteem suudab identifitseerimise ja kontrollimise eesmärgil teha peamiselt sõrmejälgede biomeetrilist sobitamist. (European Commission (c))

Eurodac (European Asylum Dactyloscopy Database) – Euroopa varjupaiga ja daktüloskoopia andmebaas (Mari-Liis Jakobson, 2020, lk 10)

Eurodac on andmebaas, mis koondab EL-i varjupaigataotlejate sõrmejäljed. Süsteem võimaldab liikmesriikidel võrrelda varjupaigataotlejate sõrmejälgi, et kontrollida, kas nad on varem varjupaika taotlenud või sisenenud teise liikmesriigi kaudu ebaseaduslikult. Alates selle loomisest 2003. aastal on Eurodac olnud oluline andmebaas, mis annab tõendeid sõrmejälgede võrdlemiseks ja aitab tuvastada EL-is esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutavad EL-i riigid. (European Commission (d))

ETIAS (The European Travel Information and Authorisation System) – EL-i reisiinfo ja -lubade süsteem

ETIAS on arendusjärgus süsteem reisieelse loa saamiseks viisavabadusega reisijatele. Selle peamine ülesanne on enne Schengeni alale reisimist kontrollida, kas kolmanda riigi kodanik vastab riiki sisenemise nõuetele. Enne piirile saabumist esitatakse veebirakenduse kaudu teave, mis võimaldab hinnata ebaseadusliku rände riske. (European Commission (e))

EES (Entry/Exit system)

Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem, mis on arendamisel. Süsteem aitab edaspidi parandada välispiiride haldamist ja eelkõige kontrollida liikmesriikide territooriumil viibimise lubatud ajavahemikku käsitlevate sätete järgimist. Süsteem registreerib elektrooniliselt kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise ja koha ning arvutab lubatud viibimise kestuse. See asendab kõigi liikmesriikide kohustust pitseerida kolmandate riikide kodanike passe. Euroopa tööhõivestrategia eesmärkide hulka kuulub ka ebaseadusliku sisserände ennetamine ja rändevoogude juhtimise hõlbustamine. EES aitab kaasa kõigi isikute tuvastamisele, kes ei täida liikmesriikide territooriumil lubatud viibimise tingimusi või ei vasta enam neile. Lisaks peaks Euroopa tööhõivestrategia aitama kaasa terroriaktide ja muude raskete kuritegude ennetamisele, avastamisele ja uurimisele. (eu-LISA)

EUROOPA LIIDU AGENTUURID

Mis asi on EL-i agentuur? Agentuuril on maailmas mitmeid tähendusi, kuid siinses töös seostub agentuur valitsuse või rahvusvahelise organisatsiooni haldusjaotusega. Veel kitsamalt kirjeldades on selles töös kirjeldatud EL-i agentuuridena ehk ametitena¹ rakendusasutusi, mis on EL-i institutsioonidest eraldiseisvad struktuuriüksused. Niisugused agentuurid luuakse konkreetsete ülesannete täitmiseks ja igal asutusel on oma juriidiline isik. EL-i agenteure saab jagada viide rühma: detsentraliseeritud agentuurid, ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika alla kuuluvad asutused, täitevasutused, Euratomi agentuurid ja sõltumatud asutused. Agentuurid rakendusasutustena moodustavad üle Euroopa nähtamatu võrgustiku. Ühest küljest muudab nende üleeuroopaline paiknemine liidu asjaajamise keerukamaks ja aeglasemaks, kuid teisest küljest toob see muidu abstraktse ja kaugena tunduva EL-i liikmesriikide kodanikele lähemale. Muidu on EL selle riikide elanikele kusagil kaugel Brüsselis asuv kehand, mille olemasolu jääb raskesti hoomatavaks. Seetõttu on EL võtnud eesmärgi rajada igasse uude liikmesriiki agentuuri, mis aitaks siduda selle organisatsiooni rahvad ja riigid omavahel kokku.

Detsentraliseeritud agentuurid aitavad rakendada EL-i poliitikat. Samuti toetavad need EL-i ja riikide valitsuste koostööd, ühendades nii EL-i institutsioonide kui ka riigiasutuste tehnilisi ja erialaseid teadmisi. Detsentraliseeritud asutused rajatakse määramata ajaks ja need asuvad erinevates EL-i liikmesriikides. Need tegelevad EL-is elava 500 miljoni inimese igapäevaelu puudutavate probleemidega. (European Union (a)) Neil on suur mõju, kuna need pakuvad EL-i institutsioonidele ja riikidele eriteadmisi eri valdkondades, näiteks toit, ravimid, haridus, elukeskkonna kvaliteet, õigus, transport, julgeolek.

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika alla kuuluvad asutused on loodud täitma konkreetseid tehnilisi, teaduslikke ja juhtimisülesandeid EL-i ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika raames.

Täitevasutused loob Euroopa Komisjon piiratud ajaks, et juhtida EL-i programmidega seotud konkreetseid ülesandeid.

Euratomi agentuurid loodi selleks, et toetada Euroopa Aatomienergiaühenduse lepingu (EURATOM) eesmärgi, milleks on riiklike tuumauuringute programmide koordineerimine ja rahumeelsetel eesmärkidel teadmiste pakkumine (European Union (b)).

EL-is on üle 40 agentuuri, kuid need pole liikmesriikide vahel ühtlaselt jaotunud: on riike, kus polnud 2020. aasta seisuga veel ühtegi agentuuri (näiteks Horvaatia, Bulgaaria, Küpros, Slovakkia), samas kui vanades liikmesriikides on neid jällegi mitu. Läänemere ja Balti regioonis asuvad agentuurid on kajastatud tabelis 1.

¹ Eesti ametikeeles kasutatakse "agentuuri" asemel valdavalt terminit "amet". Siin töös kasutatakse "ameti" asemel läbivalt "agentuuri", et rõhutada EL-i kehandi struktuuriüksuslikku olemust.

TABEL 1. PÕHJA-BALTI REGIOONIS PAIKNEVAD AGENTUURID

ASUKOHT	AMETLIK NIMI	LÜHEND
Helsingi	Euroopa Kemikaaliamet	ECHA
Stockholm	Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus	ECDC
Kopenhaagen	Euroopa Keskkonnaamet	EEA
Riia	Elektroonilise Side Euroopa Reguleerivate Asutuste Ühendatud Amet	BEREC
Vilnius	Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut	EIGE
Varssavi	Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet	Frontex
Bramshill (2005–2014)	Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Amet	CEPOL
Budapest (alates 2014)		
Budapest	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut	EIT

EU-LISA EELLUGU

eu-LISA taustalugu ulatub tagasi aega, kus seda ei olnud agentuurina veel olemas. Särekanno (2021) sõnul valmistas Schengeni ala loomisel liikmesriikide politseiasutustele suurt muret piiridel sisekontrollist loobumine. See nõudis selgelt kompensatsioonimeetmeid. Esimese asjana lepidi kokku Schengeni infosüsteemis (SIS), mis tagas liikmesriikidele infovahetuse sellest, mis on varastatud, kes on tagaotsitavad, ja süstemaatiliste kontrollide tegemise. Süsteem loodi 1990. aastal. 2021. aasta alguse seisuga on selles süsteemis 93 miljonit liikmesriikide sisestatud kannet. Need on nn *alert*'id ehk hoiatusteated, milles teatatakse tagaotsitavatest, varastatud autodest ja esemetest ning terrorismis kahtlustatavatest isikutest. SIS-i hoiatus sisaldab lisaks konkreetse isiku või eseme teabele ka ametiasutustele juhiseid, mida teha, kui inimene või ese on leitud (Euroopa Komisjon – SIS). Seega oli SIS Schengeni ala loomise üks eeltingimusi. Infosüsteemi arenduse, halduse ja lepingute majandamise eest vastutas Euroopa Komisjon ja valitsuste kokkuleppel pandi süsteemi haldama üks asutus Prantsusmaal Strasbourgis. 2001. aasta Euroopa Parlamendi raportis (European Parliament, 2001) osutati juba süsteemi haldamise puudujääkidele. 1990-ndate lõpuks oli Euroopa Komisjoni eestvedamisel arendatud ka viisainfosüsteem (VIS) ja varjupaigataotlejate sõrmejälgede infosüsteem (Eurodac), millele pakkus tehnilist tuge samuti Prantsusmaa.

SIS-i võimekus osutus piiratuks, kui 2004. aastal pidid EL-iga liituma kümme uut liikmesriiki, sest enamikku neist oli kavas võtta vastu ka Schengenisse. Selgus, et oli vaja teha uus andmebaas, mis valmis paraku kümme aastat planeeritust hiljem, 2013. aastal. Särekanno sõnul oli 2006/2007. aastal küsitav, kas Eesti saab Schengeniga liituda, sest SIS-i IT-arendused ei olnud veel valmis. Särekanno lisas, et SIS II süsteemi arendusest järeldati, et Euroopa Komisjoni ja valitsuste vaheline projektijuhtimine ei olnud jätkusuutlik. Institutsioonid leppisid SIS II õigusliku aluse läbirääkimistel kokku, et süsteemide haldamiseks ja arendamiseks on vajalik luua eraldiseisev asutus. 2007. aasta juunis sai Euroopa Komisjon nõukogult mandaadi luua pikemas perspektiivis agentuur: „Komisjon kohustub esitama kahe aasta jooksul alates käesoleva otsuse jõustumisest vajalikud seadusandlikud ettepanekud, et usaldada keskse SIS II ja sideinfrastruktuuri osade operatiivjuhtimine pikemas perspektiivis agentuurile.“ (Euroopa Liidu Nõukogu, 2007) Nii vormus algne agentuuri idee. 2009. aastal esitati määruse eelnõu, et asutatakse amet õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (Euroopa Komisjon, 2009). 2009. aasta detsembris esitas tollane siseminister Marko Pomerants ametlikult Euroopa Parlamendi eesistujale Eesti kandidatuuri agentuuri asukohamaaks. Kandideerimise ettevalmistus oli kestnud juba kaks aastat, alates 2007. aastast, kui saadi teada otsusest luua eraldi agentuur (Lilleväli & Põllu, 2011, lk 13).

ASUKOHAMAAKS KANDIDEERIMISE PROTSESS

2009. aastal kandideerisid agentuuri asukohamaaks kaks riiki, Eesti ja Prantsusmaa. 2010. aastal hakkas Eesti lähenema Prantsusmaale, et jõuda ühise pakkumiseni. Läbirääkimiste protsessi vedas Eestis Siseministeeriumi nõunik Piret Lilleväli ja Kristo Põllu, kes oli tollane Siseministeeriumi erialadiplomaat Eesti Alalises Esinduses EL-i juures. Särekanno sõnul oli agentuuri asukohamaa läbirääkimiste alguses Prantsusmaal kindel seisukoht, et kogu asutus tuleb neile. Algselt ei soovitud sellel teemal isegi läbirääkimisi pidada. Samas on sellel arusaadavad põhjused. Prantsusmaal oli andmekeskus juba valmis ehitatud, inimesed kohal ja tegelenud juba aastaid süsteemide haldamisega. Seetõttu oli keeruline nõuda, et nad oleksid pidanud sealt ära kolima. Prantsusmaa argumendiks olid investeringud, mis olid Schengeni andmebaasidesse aja jooksul tehtud. Särekanno: „Samal ajal kui agentuuri määruse arutelu toimus, siis nad ehtasid laienduse Strasbourgi harule otsa. Kõik see, millest Eesti sai rääkida viisil, et lubame ja teeme ning pakume paremini, seda prantslased said serveerida viisil, et see on meil kõik olemas. /---/ Mingit pidi nad üritasid mängida ka seda argumenti, et sinna Venemaa külje alla kaugele perifeeriasse süsteemide kolimine on julgeolekurisk ka. See oli vastupidine meie riigisisesele mõtlemisele. Seda palju ei kasutatud, aga paaril korral jooksis läbi küll.“

Kuna ka Eesti soovis kindlalt ja õigustatult saada agentuuri asukohariigiks, siis otsis Eesti endale liikmesriikide seast liitlasi. Särekanno kirjelduste kohaselt oli liikmesriikide toetusel võimalik üldse veenda prantslasi sellel teemal debateerima. 2010. aastal pakkus Prantsusmaa eu-LISA asukoha läbirääkimiste käigus välja variandi, et agentuuri asukohamaaks saaks küll Prantsusmaa, kuid juhiks eestlane. See pakkumine lükati tagasi, sest tollane siseminister Marko Pomerants kinnitas, et Eesti huvi on saada riiki kogu agentuur. Seda eesmärki polnud kohane vahetada ühe inimese positsiooni vastu EL-i institutsioonis. Pomerantsi sõnul otsustati juba 2010. aastal leida Prantsusmaaga võimalikult palju ühiseid seisukohti IT-agentuuri küsimuses. (BNS, 2010) Eestile andis tugeva positsiooni EL-i 2003. aasta ülemkogu kokkulepitud põhimõte, et uued agentuurid peavad asuma uutes liikmesriikides (Council of the European Union, 2004, p. 27).

Eestil oli kaks põhilist argumenti agentuuri asukohamaaks saamisel: esiteks vastas see Eesti kui IT-riigi kuvandile ja teiseks polnud siin veel ühtegi agentuuri. Erinevalt Prantsusmaast, kus on neid mitu. Agentuuri asukohamaaks kandideerimisel tuli arvestada ka asjaolu, et kandideerimise ettevalmistamise ajal oli Eesti veel värske EL-i liige ja 2007. aasta oli toimunud pronksiöö. Põllu (2021) sõnul mõjutas see Eestit võtma kandideerimist tõsiselt, et muutuda tavaliseks lõimunud EL-i liikmesriigiks. Nii on ka Ketlin Jaani-Vihalem (2013, lk 8) oma silmapaistvas magistritöös välja toonud, et EL-i agentuuridest on saanud „ühed suuremad n-ö kauplemisobjektid /---/. Seetõttu võib agentuuri asukohas kokkuleppimine tähendada keerukaid läbirääkimisi otsustusprotsessi osaliste vahel ning mõjutada liikmesriikide vahelisi suhteid veel pikka aega”. Seetõttu otsustas Põllu sõnul

Eesti teha pakkumise, kus agentuur paikneks kolmes kohas: Eestis, Prantsusmaal ja Austrias. Kuid läbirääkimiste käigus sai Põllu sõnul selgeks, et süsteeme ei ole võimalik jagada sellisel kujul nagu Eestis oli algselt soovitud. „Selge oli see, et mis Prantsusmaal oli, seda ära ei tooda – ei SISI, VISi ega Eurodaci. Oli näha, et kui me selle juurde jääme, siis meil ühist pakkumist ei tule. Ning me oleks pidanud hakkama tegema väga tõsiseid ja vastuolulisi hääletusi nõukogus. Poleks olnud üldse kindel, et Eesti võidab selle.“ Eesti põhimõtteks oli alustada väiksemalt ja hakata selle peale ehitama. „Eesmärk oli tuua peakorter Eestisse ning luua võimalused, et agentuur saab tulevikus endale ka teiste süsteemide haldamise, kui nende süsteemide alusmäärused seda omakorda võimaldavad. Peamine, et üldine mandaat oleks olemas. Ja hiljem on võimalik selle baasilt edasi liikuda.”

AGENTUURI LÄBIRÄÄKIMISTE TULEMUS

Agentuuri alusmäärust räägiti läbi esmalt Prantsumaa ja Eestiga, pärast seda lõpetati institutsionaalsed läbirääkimised liikmesriikide ning Euroopa Liidu ja Euroopa Parlamendi vahel. Selle käigus jõuti kokkuleppele, et kogu strateegiline juhtimine tuleb Tallinnasse, tehniline haldus toimub Prantsusmaal Strasbourgis ning tagavaraserverid jäävad Austriasse Saint Johann im Pongausse. Põllu sõnul on kaks aastat tavapärase aeg õigusaktide läbirääkimisteks. Praktikast tähendab see, et peadirektor ja asedirektor ning neid toetavad struktuuriüksused paiknevad Tallinnas. Samuti paiknevad Tallinnas horisontaalsed osakonnad, mis tegelevad hangetega. Särekanno sõnul ei tasu seda alahinnata, „... sest hanked ja finantsjuhtimine on selle agentuuri võtmes äärmiselt olulised, sest enamik süsteemidest arenduse võtmes ostetakse sisse. Agentuur ise ei arenda, vaid ostab sisse. Selles suhtes on lepingute haldus väga suure tähtsusega”. Tallinnas paikneb veel raamatupidamine, personali haldamine, *corporate* ja kogu turvalisuse valdkonna juhtimine, kokku umbes sada inimest. Algselt oli Tallinna personali arvuks planeeritud 45 inimest.

Prantsusmaal Strasbourgis toimub süsteemide operatiivne juhtimine, töös hoidmine, majutus ja projektide juhtimine. Lisaks kasvab uute projektide tõttu Strasbourgi töötajate hulk märkimisväärselt. Kui 2020. aasta lõpu seisuga töötas seal umbes 170 inimest, siis varsti ligi 300 inimest. Särekanno kirjelduste kohaselt polnud see „... päris see, mida me tahtsime, aga kindlasti üle ootuste, arvestades seda, kust alustati. Polnud agentuuri käivitamisel üldse kindel, kas Tallinna haru jääb püsima ja kas sinna õnnestub tekitada mingi sisuline võimekus. Väga lihtne oleks olnud hindamise käigus öelda, et detsentraliseeritud agentuuril puudub mõte ja kõik funktsioonid tuleks korraldada ja koondada sinna, kus on põhifunktsioonid, nagu süsteemide haldus ja hoidmine. Aga seda ei tehtud. Hindamine leidis, et juhtimine on mõistuspäraselt üles ehitatud, agentuur on oma eesmärgid täitnud. Et need inimesed, kes tegelesid Tallinna haru ülesehitamisega, vääricksid kindlasti tunnustust, et nad suutsid selle sellisel viisil käima panna, et juhtimine reaalselt toimib siit.”

Agentuuri personal on 2021. aasta seisuga juba arvestatavalt kasvanud. Tabelist 2 (andmed saadud Uku Särekannolt, pärinedes „ /---/ heaks kiidetud ELi finantsperspektiivi dokumendist”) ja tabelist 3 selgub, et personali koguarv on kahekümne inimese võrra suurem. See tuleneb sellest, et mitme koha asjus ei ole agentuuril Euroopa Komisjoniga lõplikku kokkulepet ning teatav paindlikkus on iga-aastase eelarve raames võimalik. Austrias Saint Johann im Pongaus on pidevalt keegi kohal, aga seal käivad Strasbourgi ekspersed paarinädalaste lähetustega.

TABEL 2. EU-LISA 2021. JA JÄRGNEVATE AASTATE EELARVE JA PERSONALIVAJADUSE PROGNOOS

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Eelarve (EUR M)	228.32	330	250	232.63	220	221	222.70
Personal							
Kogu personal	355.5	369.5	365.5	349.5	349.5	349.5	349.5

TABEL 3. EU-LISA PERSONALI ARV 2021. AASTA VEEBRUARI SEISUGA

	STRASBOURG	TALLINN	BRÜSSEL
EES	26	6	-
ETIAS	40	2	-
ECRIS-TCN	5	-	-
IO (<i>interoperability</i>) ²	63	6	-
VIS	15	-	-
SIS	4	-	-
Lühiajalised kohad	3	5	-
Alusmääruses seatud kohad	131	65	-
Esinduse kohad	-	-	5
KOKKU	287	89	

Sisu järgi jaotuvad kohad kaheks: need, mis on loodud alusmääruse kohaselt (esimene alusmäärus ja selle täiendatud versioon), ning kohad, mis on loodud uute süsteemide arendustega seonduvalt. Alusmäärusekohased kohad katavad suures plaanis horisontaalseid funktsioone (personal, finants, haldustugi) ning kõike seda, mis puudutab varasemate süsteemide operatiivset haldust (SIS II, VIS, EURODAC). Uute süsteemide eelnõudega eraldatud kohad tulenevad vastavatest määrustest: EES-i, ETIAS-e, IO, ECRIS-TCN-i ja eCODEX-i regulatsioon. Lisaks on vahepeal vanade süsteemide puhul palutud lisada funktsionaalsust ja täiendatud vastavaid määruseid, näiteks SIS-i ja VIS-i redaktsiooni ning praegu menetluses olevat EURODAC-i regulatsiooni. Ka nende ettepanekutega seonduvalt on eraldatud agentuurile uusi kohti. Särekanno sõnul on praegu „/---/ täiendavalt otsustamisel 9 kohta (neist 5 seotud eCODEX-i ettepanekuga). Lisaks on mõned kohad ümberjagamisel seoses ETIASe ning VISiga. Eeldatavasti kasvab nende arutelude tulemusel TLN kohtade arv”.

² IO – *interoperability* ehk süsteemide koostalitlusvõime, mis võimaldab eri süsteemidest ja andmebaasidest infot kiiremini kätte saada.

EESTI ALGSED SOOVID JA EDASISED VÕIMALUSED

Eestil oli agentuuri asukohariigiks kandideerimisel mitu eesmärki. EL-i agentuuri asukoht Eestis on selgelt sümboolse tähendusega. Arvestades 2000-ndate lõppu, siis oli kahtlemata agentuuri omamine mõnes mõttes julgeolekugarantii, mis tagaks Euroopas Eesti vastu suurema huvi. Kuid see ei olnud Põllu sõnul määravaim tegur. eu-LISA-t nähti agentuurina kasvamas. Algselt planeeritud 45 töötaja asemel oli 2020. aasta lõpuks Tallinnas tööl umbes sada inimest. Kuid üks põhiline motivaator agentuuri taotlemisel oli maine, mis pidi tõstma Eesti kui tollal juba tugeva IT-kuvandiga riigi maailma suurimate IT-ettevõtete teadvusesse. Eesti poolt lõpetati läbirääkimised lootuses, et tulevikus on võimalik mõned süsteemid majutada ka Tallinnas. Paraku ei fikseeritud seda soovi kirjalikult. Põllu sõnul oli Eesti vaatest siiski oluline, et agentuur loodi ja see sai laia mandaadi, mis võimaldas seda arendada ja hiljem tuua juurde lisasüsteeme. Juhul kui tulevikus peaks Tallinnasse mõni IT-süsteem majutatama, siis tuleks Eestist tegeleda ka samade süsteemide ettevalmistamise ja disainiga.

Nii toob ka Särekanno esile, et Eestisse taheti siiski mõningaid süsteeme majutada ja neid siin hallata, et „... oleks ka päriselt midagi sellist, mis operatiivses vaatas kataks julgeolekupoolse ja oleks kriitiline ja oluline Euroopa vaates ning mis oleks Tallinnas. Tallinnas on eraldi andmekeskus ka selleks välja ehitatud, aga sinna me pole hetkel midagi muud pannud peale kui /---/ meie endi korporatiiv IT-lahenduse”. Eesti riik eraldas agentuuri uue peahoone ehitamiseks krundi, millele rajati algselt üks sadat inimest majutav hoone (Pomerants, 2010). Särekanno sõnul seisab teise hoone ehitamine selle taga, kas agentuuri Tallinna osale antakse juurde lisafunktsioone. Seega ollakse äraootaval positsioonil. Nimelt on arvata, et mõnes valdkonnas võivad lisafunktsioonid tekkida. Üheks selleks võib olla teadusarendus, mille eesmärk on prototüüpida erinevaid lahendusi. Särekanno näeb ka palju võimalusi seoses tehisintellekti kasutamisega suurte andmemahutude töötlemisel. Tegemist on kasvava valdkonnaga, kus on mandaat antud ja on teada, et teadus- ja arendustegevust hakatakse koordineerima Tallinnas.

Teine valdkond, kus on Särekanno sõnul näha Tallinnas kasvupotentsiaali, on uued õigusvaldkonna süsteemid. Senised eu-LISA süsteemid on kõik siseministriumide haldusalasse kuuluvad süsteemid (v.a karistusregistrid). Nüüd on EL-is jõutud äratundmiseni, et ka õigusvaldkond vajab keskseid lahendusi. eu-LISA 2018.–2022. aasta strateegia näeb ette, et agentuuril tuleb lisaks arendamisel olevatele EES-i ja ECRIS-TCN süsteemidele hakata looma ka e-CODEX süsteemi (eu-LISA, 2017). Särekanno kirjeldab e-CODEX-i süsteemi kui Eestis tuntud X-tee sarnast, mis võimalda andmebaasidel omavahel suhelda. Seni on e-CODEX-i haldus toimunud liikmesriikide kokkuleppena, kuid sellisena polnud see lõpuks siiski jätkusuutlik. Selle töö kirjutamise ajal on süsteemi

lõplik asukoht lahtine. Nii on veel võimalik teha põhimõtteline otsus, et õigusvaldkonna süsteemid, nende arendus, haldus ja majutus hakkaksid edaspidi asuma Tallinnas ning siseturvalisust puudutavad süsteemid paikneksid Strasbourgis. Nimelt on Särekanno sõnul uusi õigusvaldkonna süsteeme tulemas veel, näiteks kriminaalõiguse valdkonnas andmevahetuskeskkonnad, mis puudutavad piiriüleseid menetlusi ja uurimisüksusi. Tallinnas paiknev üleeuroopaline süsteem tagaks ka Eestile olulise projektijuhtimise kompetentsi. Selleks on Särekanno sõnul õigustatud põhjendus: „Justiitsvaldkonnale on oluline võimude lahusus ning kohtuvõimu iseseisvus (*judicial independence*). Neile on oluline, et nende valdkonna asjad oleksid eraldatud sisejulgeoleku valdkonnast, et seda puudutavad ressursid, nii inim- kui rahalised ressursid oleksid eraldi. Et ei oleks konkurentsi mõne teise sisejulgeoleku valdkonna projektiga või ohtu, et nende asjad lähevad kuhugi teisele eelarvereele või kellelegi teisele majandada. See omab tähendust ka suhtlusel Euroopa Komisjoniga, kus vastutavad justiits- ja sisevaldkonna eest eraldi volinikud ning eraldi peadirektoraadid.”

Sama rõhutab Põllu: „Ega agentuur ise pole ka n-ö lõplikult valmis, see areneb ja ka süsteeme tuleb juurde, need uuenevad. Peame vaatama laiemalt üle mänguvälja, ei ole vaja jääda kinni ainult sisejulgeoleku süsteemidesse. Ka selle valdkonnaga seotud teemades liigume edasi digilahenduste, nt DG TAXUD ja tolliinfosüsteemid, e-justice jms.” Põllu toob lisaks välja võimaluse, kus uute süsteemide arendamisel saab proovida ka nende varusüsteeme Eestis majutada – ka sellel oleks omaette väärtus. Nimelt poleks Eestis süsteemide paiknemine nii kulukas. EL-i struktuuriüksusena tuleb arvestada ka seda, kus riigis on agentuuri odavam pidada. Kuna aga kogu EL-i palgasüsteem on üles ehitatud vastavalt elukallidusele, on juba personali palgavaheks Tallinna ja Strasbourgi vahel 40% – just nii suur on kahe linna elukalliduse vahe statistilises plaanis.

Põllu soovib Eesti ametkondadele leida agentuuri küsimustes konkreetne vastutaja. Sest senine seisukohtade ja poliitika kujundamine on tema hinnangul olnud lünklik. „Mulle tundub, et agentuuri puudutavate Eesti seisukohtade ja poliitika kujundamine on olnud lünklik. Meil ei ole olnud n-ö omanikutunnetust. Siseministeerium tegeleb oma teemadega agentuuris, aga ei saa olla juhtivaks nt rahandus- või justiitsministeeriumi haldusalas tegevuste suunamisel. Riigikantselei üldkoordinaatorina ei olnud ka veel selles positsioonis, et veel üle võtta seda rolli. Mulle tundub, et see on jäänud selle süsteemse ja institutsionaliseeritud lähenemise taha. Et oleks mingi kehand, kes hoiaks silma peal, mida Eesti selles agentuuris teeb. *Ad hoc* rääkimine eri inimestega ei ole süsteemne, järjepidev ega institutsionaliseeritud. See on ilmselt peamine põhjus, miks me ei ole veel saavutanud võib-olla kõike, mida me täpselt soovisime, sellisena nagu me soovisime. Samas ei ole midagi katki, agentuur ja valdkond (IT-süsteemid) tervikuna on pidevas arengus.” Kokkuvõtvalt leiab Põllu, et agentuur on suures osas täitnud oma eesmärged: see tuli Eestisse ja selle koosseis on kasvanud ning see on aidanud Eesti kuvandit luua ja kujundada. Lisaks on Eesti nüüdseks algselt agentuurile tehtud kulud juba tagasi teeninud.

KOKKUVÕTE

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa amet ehk lühidalt eu-LISA on kogu Euroopa Schengeni ala turvalisuse jaoks väga oluline agentuur. 2009. aastal esitas Euroopa Komisjon eelnõu agentuuri loomiseks ning selle asukohariigiks kandideerisid Eesti ja Prantsusmaa. Eesti esindajad tegid head tööd teiste EL-i liikmesriikide seas, et need toetaksid meie kandidatuuri, mille tulemusena soostus ka Prantsusmaa alustama läbirääkimisi võimaliku lahenduse leidmisel. Selle põhjal esitasid Eesti ja Prantsusmaa ühise kandidatuuri, mille tulemusel paikneb Tallinnas agentuuri peakorter: administratiivne üksus koos pea- ja asedirektoriga, personaliosakond, korporatsiooni IT-lahendused ja turvalisusega seotud ülesanded. Strasbourgis toimub süsteemide operatiivne juhtimine, töös hoidmine, serverite majutus ja projektide juhtimine. Austrias Saint Johann im Pongaus asuvad tagavaraserverid.

Agentuuri alusmääruse läbirääkimised kestsid kaks aastat, 2010–2012. Kuigi Eesti algne soov oli saada kogu agentuur Tallinnasse, siis pidi arvestama poliitiliste nüanssidega. Prantsusmaa on vana Euroopa esindajana EL-is mõjuvõimas ja tugeva diplomaatilise haardega, kelle pinnal oli SIS-i süsteem pikka aega töös olnud. Kuna Eesti otsustas agentuuri kahe riigi vahel jagada, näitas see kahtlemata EL-i liikmesriikidele nii Eesti kompromissivalmidust kui ka kindlameelsust. EL-i agentuuri peakorteri rajamist Eestisse saab kahtlemata lugeda Eesti diplomaatiliseks võiduks.

eu-LISA asukohariigiks kandideerimisel olid Eestil mitu eesmärki, millest mõned täitusid ja mõned mitte. Üheks sihiks oli rahvusvahelise IT-riigi kuvandi võimendamine ja arendamine. Kuna eu-LISA on maailmas üks suuremaid IT-arenduste tellijaid, siis tuntakse üleilmsete suurte tehnoloogiaettevõtete seas Tallinna kui eu-LISA asukohariiki. Seega **on agentuur maine osas oma eesmärgi täitnud.**

Pärast esimese alusmääruse läbirääkimisi jäi **täitmata Eesti soov majutada tulevikus agentuuri uusi süsteeme** Tallinnas. Kas eelnimetatust või mõnest muust põhjusest tingituna läksid **uute süsteemide, nagu EES, ETIAS, ECRIS-TCN ja IO, arendamine siiski Prantsusmaale.** Nii saab selgelt järeldada, et kuigi maine osas on eu-LISA tulnud Eestile kahtlemata kasuks, jäid Eesti algsed eesmärgid siiski täies mahus täitmata. Juhul kui 2018. aastal eu-LISA alusmääruse muudatuste läbirääkimistes oleks sisse viidud klausel, et uued süsteemid koos tehnilise arendustega tuleksid Eestisse, siis **oleks Tallinnasse saadud ligikaudu 134 uut töökohta.** Juhul kui tulevikus tekib taas võimalus agentuuri alusmäärust muuta, siis **võib soovitada poliitilistel läbirääkimistel argumenteerida uute süsteemide Tallinnasse toomist just töökohtade tekkimisega.**

Kuigi soovitud süsteeme Eestisse ei majutatud, on siiski võimalus Tallinnasse teisi süsteeme paigutada. Nimelt on töö kirjutamise ajal **veel kinnitamata asukohaga** õigusvaldkonda kuuluva e-CODEX-i **süsteemi paiknemine.** On võimalus, et süsteemide paigutusega tehakse põhimõtteline erisus jätta senised siseturvalisuse süsteemid (k.a õigusvaldkonna

ECRIS-TCN) Strasbourgi ja **tulevased õigusvaldkonna süsteemid Tallinnasse, mis annaks teoreetilise võimaluse majutada e-CODEX-i süsteemi Eestis**. Kuna aga Eesti soov on tulevikus kindlasti mingit süsteemi majutada, siis on **tulevaste projektide puhul võimalik esitleda võimalust tuua Tallinnasse ka tagavaraserverid**. Igal juhul on vastavad serveriruumid juba ehitatud ja valmidus olemas.

Võttes arvesse, et eu-LISA on agentuurina arenev ja Schengeni ruumi jaoks elutähtis teenus, siis **on Eestis vajalik leida riigi huve esindav koostöövorm**. Kuna tegemist on asutusteülese agentuuriga, oleks kohane luua vastutav töögrupp, kuhu kuuluks Sise-, Rahandus-, Välis- ja Justiitsministeeriumi ning Riigikantselei esindajad. Võimaluse korral kindlasti ka teiste ametkondade ametnikke. Töögrupi töö tulemusel koonduksid ministeeriumide vajadused ja võimalused ning neid saaks esitada EL-i tasandi läbirääkimistel ühtsena. Agentuur on Eestis olemas ja üldises mõttes oma eesmärgi täitnud: see on kasvanud ja aidanud parandada Eesti tuntust ja kuvandit. Kuna tulevaste süsteemide asukoht pole kindlalt määratud, siis on Eestil võimalus nende majutamiseks olemas, kui selle nimel tegutseda järjepidevalt ja eesmärgikindlalt.

KASUTATUD KIRJANDUS

- BNS, 2010. Eesti lükkas tagasi Prantsuse pakkumise IT-agentuuri kohta. Postimees, 20.05.
- Council of the European Union, 2004. [Võrgumaterjal]. <https://www.consilium.europa.eu/media/20825/78364.pdf> [Kasutatud 19.02.2021].
- eu-LISA, 2017. eu-LISA strategy 2018-2022. [Võrgumaterjal]. <https://www.eulisa.europa.eu/our-publications/information-material> [Kasutatud 20.01.2021].
- eu-LISA, kuupäev puudub EES. [Võrgumaterjal]. <https://www.eulisa.europa.eu/AboutUs/SmartBorders/Pages/EES.aspx> [Kasutatud 19.01.2021].
- Euroopa Komisjon, 2009. Õigusaktide pakett, millega asutatakse amet õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks. [Võrgumaterjal]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0292&from=EN> [Kasutatud 14.01.2021].
- Euroopa Liidu Nõukogu, 2007. Nõukogu otsus, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II). [Võrgumaterjal]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10403-2007-INIT/et/pdf> [Kasutatud 26.01.2021].
- European Commission (a), kuupäev puudub Schengen Information System. [Võrgumaterjal]. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en [Kasutatud 19.01.2021].
- European Commission (b), kuupäev puudub Second generation Schengen Information System (SIS II). [Võrgumaterjal]. https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/second-generation-schengen_en [Kasutatud 19.01.2020].
- European Commission (c), kuupäev puudub Visa Information System (VIS). [Võrgumaterjal]. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en [Kasutatud 19.01.2020].
- European Commission (d), kuupäev puudub Identification of applicants (Eurodac). [Võrgumaterjal]. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en [Kasutatud 19.01.2020].
- European Commission (e), kuupäev puudub ETIAS. [Võrgumaterjal]. <https://www.eulisa.europa.eu/Activities/Large-Scale-It-Systems/Etias> [Kasutatud 19.01.2021].
- European Parliament, 2001. Report on crossing external borders and the development of Schengen cooperation.. [Võrgumaterjal]. <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0479+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> [Kasutatud 18.01.2020].

- European Union (a), kuupäev puudub Agencies and other EU bodies. [Võrgumaterjal]. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_en [Kasutatud 20.01.2020].
- European Union (b), kuupäev puudub Decentralised agencies. [Võrgumaterjal]. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/decentralised-agencies_en [Kasutatud 20.01.2020].
- Jaani-Vihalem, K., 2013. Eesti tulemuslikkuse põhitegurid EL otsustusprotsessis, Tartu: Tartu Ülikool.
- Lilleväli, P. & Põllu, K., 2011. IT-agentuuri toomine Eestisse. Avaliku teenistuse aastaraamat 2010, pp. 13-17.
- Mari-Liis Jakobson, M. P. A. L. B. O. E. L., 2020. Rände- ja kodakondsuspoliitika, Tallinn: s.n.
- Pomerants, M., 2010. A Letter from Estonian Ministry of Interior. s.l.:s.n.
- Põllu, K., 2021. eu-LISA loomisest ja tegevusest [Intervjuu] (18.01.2021).
- Särekanno, U., 2021. eu-LISA loomisest ja tegevusest [Intervjuu] (12.01.2021).
- Välisministeerium, 2010. Foreign Minister Urmas Paet Discussed Establishment of IT Agency with European Parliament Co-Rapporteur Alexander Alvaro. [Võrgumaterjal]. <https://vm.ee/et/node/26508> [Kasutatud 14.01.2021].

2012. AASTAL ALUSTAS TEGEVUST VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVA ALA SUUREMAHULISTE IT-SÜSTEEMIDE OPERATIIV- JUHTIMISE EUROOPA AMET (EU-LISA).

Agentuuri ülesanne on hallata Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste poliitika rakendamiseks vajalikke suuremahulisi IT-süsteeme. eu-LISA peakorteri asukohaks sai Tallinn, peamiseks tegevuskohaks Strasbourg ja varusüsteemide asukohaks Saint Johann im Pongau.

Mõttepaberis antakse ülevaade agentuuri loomise etappidest ja uuritakse kas Eesti algsed eesmärgid eu-LISA asukohamaaks kandideerimisel on täitunud. Töö järel dustes tuuakse välja, millised on Eesti võimalused majutada tulevikus uusi IT-süsteeme Tallinnas.

