

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 21.2.2011
KOM(2011) 75 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Ühtse turu parem juhtimine tänu paremale halduskoostööle:
siseturu infosüsteemi (IMI) laiendamise ja arendamise strateegia**

(EMPs kohaldatav tekst)

SEK(2011) 206 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Ühtse turu parem juhtimine tänu paremale halduskoostööle: siseturu infosüsteemi (IMI)
laiendamise ja arendamise strateegia**

EMPs kohaldatav tekst

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
1.1.	Ühtse turu akt	3
1.2.	Ühtsel turul halduskoostöö tugevdamine	3
1.3.	IMI kogu potentsiaali ärakasutamine	4
2.	IMI edasise laiendamise strateegia.....	5
2.1.	IMI põhimõtted	5
2.2.	IMI laiendamise kriteeriumid.....	6
2.3.	Võimalikud uued funktsioonid.....	7
2.4.	Võimalikud uued poliitikavaldkonnad.....	8
2.5.	Sünergia olemasolevatest IT-vahenditest/-süsteemidest.....	8
2.6.	Olemasolevate funktsioonide kasutamine uuel otstarbel	9
3.	IMI laiendamisega seotud probleemid	9
3.1.	Isikuandmete kaitse tagamine	9
3.2.	Paindliku laiendamise lihtsustamine	10
3.3.	Piisavate vahendite tagamine	10
3.4.	Lihtsuse säilitamine.....	12
3.5.	Kõigi sidusrühmade kaasamine.....	12
3.6.	Süsteemi kõrgetasemelise toimivuse ja turvalisuse tagamine.....	14
4.	Järeldused – edasised sammud.....	15
4.1.	Halduskoostöökontroll	15
4.2.	IMI kohta õigusakti ettepaneku tegemine	15
4.3.	IMI kavandatud laiendamise ulatus ja ajakava	15
4.4.	Edasine IT-arendamine	15

1. SISSEJUHATUS

1.1. Ühtse turu akt

Euroopa kodanikud ja ettevõtted saavad iga päev kasu ühtse turu pakutavatest võimalustest. Selleks et tagada turu sujuv toimimine, peavad liikmesriikide ametiasutused tegema tihedat koostööd, pakkuma üksteisele tuge ja vahetama teavet. Ühtse turu potentsiaali kasutamiseks on vaja rangelt kohaldada ELi õigusakte ning säilitada nendega kehtestatud õigused. Liikmesriikide halduskoostöö on oluline, et luua tõeliselt piirideta ühtne turg.

Komisjon väljendas ühtse turu akti käsitlevas teatises, mis võeti vastu 27. oktoobril 2010,¹ ühena 50st ettepanekust soovi luua Euroopa haldusasutuste vahetult kasutatav elektrooniline võrgustik, töötades välja strateegia siseturu infosüsteemi (IMI) laiendamiseks. Ühtse turu parema juhtimise soodustamisel on võtmeroll IMI arendamisel, kuna see lihtsustab riigijuhtimise kõigil tasanditel tõhusat ja igapäevast piiriülest koostööd riiklike ametiasutuste vahel.

1.2. Ühtsel turul halduskoostöö tugevdamine

ELi 2004. aasta laienemise käigus lisandus kümme uut riiki, üheksa uut ametlikku keelt ning korraldada tulevate kahepoolsete suhete arv suurenes märkimisväärselt. Sai selgeks, et halduskoostöö on võimalik üksnes siis, kui seda toetab moodne mitmekeelne infosüsteem². Euroopa Komisjon töötas koos liikmesriikidega välja siseturu infosüsteemi, et aidata ametiasutustel täita vastastikuse abistamise kohustust.

IMI käivitati 2008. aasta veebruaris, et toetada läbivaadatud direktiivi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (2005/36/EÜ), ning alates 2009. aasta detsembrist on liikmesriigid kohustatud kasutama IMIit, et täita teenuste direktiiviga (2006/123/EÜ) kehtestatud teabevahetuse kohustust, ning järgima komisjoni 2. oktoobri 2009. aasta otsust 2009/739/EÜ, millega nähakse ette tegutsemiskord teenuste direktiivi VI peatüki kohaseks elektrooniliseks teabevahetuseks liikmesriikide vahel. IMIs on praegu registreeritud üle 5700 pädeva asutuse ja 11 000 kasutaja.

IMI on turvaline, mitmeotstarbeline ja mitmekeelne elektrooniline rakendus, mille on komisjon töötanud välja koostöös liikmesriikidega. IMI võimaldab 30 EMP liikmesriigi riiklikel, piirkondlikel ja kohalikel ametiasutustel suhelda kiiresti ja lihtsalt oma piiriüleste vastaspooltega. IMI aitab kasutajatel i) leida õige ametiasutuse, kellega võtta ühendust, ii) suhelda nendega, kasutades eeltõlgitud standardküsimusi ja vastuseid ning iii) jälgida seiremehhanismi abil, mis seisus taotlus on. IMI on loodud paindliku süsteemina, mida saab kergesti kohandada

¹ Komisjoni teatis – Ühtse turu akt: kõrge konkurentsivõimega sotsiaalne turumajandus – 50 ettepanekut ühise tööturu ja ettevõtlusmaastiku ning omavahelise kaubavahetuse parendamiseks. KOM(2010)608, 27.10.2010.

² Siseturu nõuandekomitee liikmesriikide esindajate kohtumisel 18. novembril 2003 võeti vastu järgmine järeldus: „Eesistuja märkis, et jõuti kokkuleppele, et vaja on töötada välja infosüsteem, et parandada siseturu käsitleva teabe vahetamist ja juhtimist, eeldusel et sellist süsteemi on vaja parema koostöö toetamiseks, mida omakorda on vaja suuremal ühtsel turul.”

vastavalt ühtse turu eri valdkondade õigusaktidele, millega on ette nähtud halduskoostöö (lisateave vt komisjoni talituste töödokumendi I jagu).

IMI peaeesmärk on asendada suur hulk ELi liikmesriikide vahelisi kahepoolseid ühendusi ühe kasutajaliidese, IMI võrgustikuga.

Üks IMI suuremaid plusse on peamiste koostöötakistuste kõrvaldamine, nt teadmatus, kelle poole pöörduda, keeletõkked, haldus- ja töökultuuri erinevus ja väljakujunemata koostöömenetlused. Kuna liikmesriigid olid kaasatud süsteemi väljatöötamise, pakub IMI ühtseid töömeetodeid, millega on nõustunud kõik ELi riigid.

Peale selle on IMI paindlik ka selles osas, milline on tema organisatsiooniline ülesehitus igas liikmesriigis. IMI võrgustiku detsentraliseeritud struktuur eeldab, et iga osalev riik nimetab riikliku IMI koordinaatori, et hallata IMI projekti üldist koordineerimist. Liikmesriigid võivad piirkondlikul tasandil või üksikute õigusvaldkondade kaupa määrata IMI jaoks täiendavaid koordinaatoreid.

1.3. IMI kogu potentsiaali ärakasutamine

Kahe IMI valdkonna (teenused ja kutsekvalifikatsioon) võimalusi saab veelgi paremini ära kasutada. Sellekohaste edusammude kohta leiab lisateavet IMI aastaaruandes³. Käesolevas teatises keskendutakse sellele, kuidas IMI abil saab otsustavalt muuta piiriülest halduskoostööd siseturul, nii et see võimalikult kiiresti vastaks 21. sajandi nõuetele ja ELi kodanike ja ettevõtete ootustele. Eelkõige põhineb nimetatud potentsiaal järgmistel võimalustel: 1) IMI-le lisatakse uusi poliitikavaldkondi, 2) töötatakse välja uusi funktsioone, 3) luuakse lingid muude IT-süsteemidega ning 4) kasutatakse olemasolevaid IMI funktsioone uutel eesmärkidel. Sel viisil muutuks IMI paindlikuks halduskoostöö vahendiks, aidates parandada siseturu juhtimist. Kui teatavas õigusvaldkonnas puudub halduskoostöö toetav infosüsteem, oleks IMI kasutamisel võrreldes uue süsteemi loomisega rida eeliseid.

a) Kulutõhusus

Avalike teenuste osutamise suurem tõhusus on ülioluline, kuna surve vähendada avalikke kulusid ja eelarvepuudujääke üha suureneb. Korduvalt kasutatava süsteemi kohandamine on selgelt odavam, kui töötada nullist välja uus elektrooniline teabevahetusvahend (lisateave vt komisjoni talituste töödokumendi II jagu). Tänu jagatud hooldusele, kasutajatoele, koolitusele ja teadlikkuse tõstmisele annab ühtne võrgustik ka mastaabisäästu.

b) Kasutajasõbralikkus

IMI kasutamine mitmes valdkonnas loob ka pädevatele asutustele mitmeid eeliseid. Mitmes siseturu poliitikavaldkonnas pädevad asutused ei pea kasutusele võtma eri infosüsteeme. Nad peavad õppima kasutama ainult ühte uut IT-vahendit, peavad ajakohastama oma kontaktandmeid ainult ühes kohas ning saavad jälgida ja kontrollida kogu teabevahetust teiste riikide ametiasutustega ühe portaali kaudu. Mida rohkem oma igapäevasest tööst saab teha IMI vahendusel, seda kasulikumaks

³ (vt IMI aastaaruanne <http://ec.europa.eu/imi-net>)

see muutub, samas kui mis tahes süsteemi harva kasutamisega kaasneb kasutajanimede ja paroolide unustamine ja ebakindlus, kuidas seda üldse kasutada.

c) Kiiremad ja paremini ettenähtavad lahendused

Halduskoostöövajaduse jaoks spetsiaalse infosüsteemi arendamine on tavaliselt pikk ja ennustamatu protsess. Viivitused ja tagasilöögid on IT arenduses tavalised. Kuna olemasolev süsteem põhineb testitud tehnoloogial, pakub selle kasutamine kiiremat lahendust nii, et tulemus on etteaimatav.

d) Turvalisus

IMI on online-keskkond, mille turvalisus ja andmekaitse, sealhulgas kasutuse piirangud ja juurdepääsukontroll, on praktikas osutunud usaldusväärseks. Väärtuslikke praktilisi kogemusi on nii komisjon kui ka liikmesriigid saanud lõppkasutaja moodulite (sealhulgas organisatsiooniline korraldus, registreerimine, koolitus ja kasutajatugi) väljatöötamise käigus.

e) Madal lävi pilootprojektidele

Valmis süsteemi viimane ja oluline eelis on võimalus selle peal katsetada kavandatud lahenduse teostatavust, ilma et oleks vaja kulutada aega ja vahendeid prototüübi loomiseks, mis võidakse hiljem kõrvale jätta. Isegi valdkondades, kus sidusrühmad nõustuvad IT vahendi vajadusega, on nn kontseptsiooni kontrollimise pilootprojekti algatamise kulud suhteliselt madalad. Pilootprojekti saaks käivitada ilma IT arenduskuludeta, kasutades ära süsteemi olemasolevat funktsionaalsust.

2. IMI EDASISE LAIENDAMISE STRATEEGIA

Kuna IMI laiendamine täiendavatele poliitikavaldkondadele annaks selget kasu, on oluline, et igasugune areng toimub kontrollitult ja jätkusuutlikult. Seepärast on aeg vaadata läbi IMI strateegilised eesmärgid ja uurida, milliseid meetmeid on nende saavutamiseks vaja.

2.1. IMI põhimõtted

IMI edasisel arendamisel tuleks võtta arvesse järgmisi põhimõtteid.

a) Uuestikasutatavus

IMI peab aitama liikmesriikidel täita vastastikuse abistamise kohustust kulutõhusalt ja tulemuslikult, kulutades selleks võimalikult vähe ressursse, ilma et iga õigusvahendi toetamiseks ei oleks vaja luua eraldi infosüsteemi. Kui sama ametiasutus vastutab siseturu õigusaktide mitme valdkonna eest, ei peaks nad looma mitmeid halduskoostöö IT-süsteeme.

b) Organisatsiooniline paindlikkus

IMI on loodud nii, et seda oleks lihtne kohandada olemasoleva organisatsioonistruktuuriga. Süsteem on paindlik kohandamiseks seda Euroopa eri

haldusstruktuuride ja kultuuridega. Kasutajad ei pea teabevahetuseks eelnevalt tundma teiste riikide haldushierarhiat.

c) Lihtsad kokkulepitud menetlused

IMI vähendab halduskoormust ja muudab võimalikuks selliste lähenemisviiside rakendamise, mille muidu lämmataks eri haldusmenetluste keerukus. See saavutatakse, leppides kokku koostöö lihtsas standardses korralduses.

d) Mitmekeelsus

Mitmekeelsus on IMI 22s ametlikus ELi keeles pakutava teenuse oluline element. Lisaks eeltõlgitud küsimustele ja vastustele, mis tulenevad õigusaktidest, saavad kasutajad lisada vabas vormis teksti, kommentaare ja dokumente. Selleks et aidata kasutajatel seda teavet mõista, viitab IMI komisjoni masintõlkevahendile ECMT⁴. ECMT asendaja, mida praegu välja töötatakse, laiendab kasutatavate keelepaaride arvu. IMI osaleb algusest peale selle väljatöötamises testkasutajana.

e) Kasutajasõbralikkus

IMI on kasutajasõbralik, intuiivselt ja lihtsalt kasutatav, kusjuures pakkuda on vaja minimaalselt koolitust (järgides lennukipiletite broneerimise või veebikaubanduse infosüsteemide puhul kasutatavaid lähenemisviise). Praeguse IT-arenduse käigus püütakse kasutajate tagasiside alusel parandada kasutajasõbralikkust.

f) Isikuandmete kaitse

IMI järgib kavandatud privaatsuse põhimõtet, mille puhul privaatsust ja andmekaitset võetakse arvesse algusest peale, mitte ei üritata seda pärast lisada. Tänu sellele tagab IMI andmete kõrgel tasemel kaitse nii tehnilisest kui menetluslikust seisukohast.

g) Kasutajatel puuduvad kulud IT-le

IMI kasutamiseks on vaja ainult internetiühendusega arvutit. Vaja ei ole ei spetsiaalset tarkvara ega riistvara.

2.2. IMI laiendamise kriteeriumid

Käimasolev avalik arutelu ühtse turu akti ja Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide teemal ning majanduskasvu iga-aastase analüüsi⁵ alusel tehtud järeldused Euroopa poolaasta kohta aitavad määratleda IMI laiendamise eelisvaldkondi.

Tehniliselt ei ole piiratud ei valdkondade arv, mida saab IMI-le lisada, ei funktsioonid, mida on võimalik välja töötada ega lingid, mida saab praegustele IT-vahenditele lisada. Siiski esineb organisatsioonilisi probleeme, mis võivad laiendamist piirata. Edasist arendustegevust on vaja plaanida ning vaja on säilitada süsteemi kontseptsionaalne ühtsus. Seega võiks nende valdkondade valikul, millele võiks IMI laiendada, ja pingeritta seadmisel olla abiks järgmised kriteeriumid:

⁴ Vastavalt Euroopa Liidu Üldkohtu 16. detsembri 2010. aasta otsusele kohtuasjas T-19/07 on ECMT kasutamine peatatud.

⁵ KOM(2011) 11, 12. jaanuar 2011.

- (1) Uus kasutajarühm võiks eelistatult olla seotud või osaliselt kattuda olemasoleva kasutajaterühmaga, nii et tänu laiendamisele saaks osa kasutajatest kasutada IMIt mitmel otstarbel;
- (2) valdkondade lisamisel tuleks eelistada selliseid, mille puhul saab kasutada olemasolevaid funktsioone ning mille jaoks ei ole vaja teha täiendavat IT arendustööd;
- (3) Kui olemasoleva valdkonna raames lisatakse uus õigusvaldkond või tugiteenus, tuleks uued funktsioonid töötada välja nii üldiselt, et neid uusi mooduleid saab kergesti kohandada teiste kasutajarühmade jaoks (mitte spetsiaalselt üheks otstarbeks);
- (4) Kõiki täiendavate arendustööde kulusid tuleks põhjendada oodatava lisandväärtusega, mida IMI kasutamine annab uutele või olemasolevatele kasutajarühmadele ja ELi õiguse rakendamisele, ning kodanike ja ettevõtete kasuks;
- (5) Uued valdkonnad või funktsioonid ega lingid teistele vahenditele ei tohiks kasutajate jaoks muuta süsteemi keerukamaks.

Kui tekib vajadus kasutada IMIt poliitikavaldkondades või eesmärkidel, mis ei ühildu nimetatud kriteeriumidega ning kui praeguste kasutajate jaoks ei ole loota sellest kasu, tuleks kaaluda võimalust muuta tarkvara kättesaadavaks, et arendada seda eraldi IMIst.

2.3. Võimalikud uued funktsioonid

IMI pakub kasutajatele mitmeid eri funktsioone, näiteks:

- (1) turvalist üks-ühele suhtlust kahe pädeva asutuse vahel seose individuaalsete juhtudega, mis võivad hõlmata isikuandmeid;
- (2) hoiatusmehhanismi, millega pädevad asutused hoiatavad teisi liikmesriike tõsisest ohust, mille on ettevõtte tekitanud ühtse turu nõuetekohasele ja turvalisele toimimisele;
- (3) ametiasutuste haldusmoodulit, mis võimaldab liikmesriikidel registreerida pädevaid asutusi IMI kasutajateks, määrata neile volitused, mis vastavad nende riiklikule haldusstruktuurile ja ajakohastada ametiasutuste andmeid;
- (4) otsimootoriga mitmekeelsete riiklike registrite kataloogi, mis sisaldab liikmesriikide hallatavat teavet, juurdepääsutingimusi ja kontaktandmeid, esitades otselingi nendele, mis on veebis kättesaadavad (alates 2011. aasta veebruarist).

Muude halduskoostöövajadusega õigusvaldkondade täiendav analüüs on näidanud, et IMI raames teenuste mitmekülgse paketi pakkumiseks, on vaja järgmist:

- (1) üldist töövoogu, et toetada teatamismenetlust (näited hõlmavad teenuseid, intellektuaalomandi õiguste jõustamist, e-kaubandust, eurofonde⁶);
- (2) otsimootoriga sellise vahetatud teabe andmebaasi, mis ei sisalda konfidentsiaalseid või isiklikke andmeid:
- (3) tehnilisi vahendeid,⁷ mida saab vajaduse korral kasutada liikmesriikide halduskoostöö olemasolevate võrgustike puhul, et kodanikud, ettevõtted ja organisatsioonid saaksid esitada pädevatele asutustele teavet ja otsida andmeid;
- (4) sisu jagamise süsteemi, mis võimaldab osa andmeid kasutada mitmel viisil, näiteks pädevate asutuste kontakte muude süsteemide ja veebilehtede poolt (nt Sinu Euroopa).

Lisateavet saab sellele teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendi III jaost.

2.4. Võimalikud uued poliitikavaldkonnad

Komisjoni talitused on viimasel ajal analüüsinud mitmeid poliitikavaldkondi, mille puhul IMI tundub olevat sobiv selleks, et parandada siseturu õigusaktide rakendamist. Liikmesriigid on pannud ette terve loetelu poliitikavaldkondadest, mis nende arvates saavad IMIst kui teabevahetuse vahendist kasu (vt komisjoni talituste töödokumendi IV jagu). Loetelu on esialgne ja ajutine ning vaja on veel kontrollida, kas ja kuidas võiks IMI aidata parandada piiriülest koostööd nendes valdkondades.

2.5. Sünergia olemasolevatest IT-vahenditest/-süsteemidest

Veel üks asi, mida tuleb uurida, on see, kuivõrd IMI võiks täiendada praeguste IT süsteemide funktsionaalsust ja vastupidi. Esmalt oleks mõttekas töötada haldusasutuste kasutatavate eri vahendite ELi ühtse autentimissüsteemi loomise suunas. See teeks IMI kasutajate elu palju lihtsamaks, kuna nad pääseksid komisjoni eri süsteemidesse sama kasutajanime ja parooliga. Euroopa Komisjoni Autentimissüsteem on üks selline vahend ning seda kasutatakse üha enamate IT teenuste puhul, sealhulgas Euroopa e-kohtu portaali ja CIRCABC⁸.

Teisel tasandil on sünergia võimalik, luues seosed olemasolevate süsteemidega, mida kasutavad samad kasutajarühmad, nt reguleeritud kutsealade andmebaas, kuhu liikmesriigid panevad nende kutsealade loetelud, mida reguleeritakse riiklikul tasandil, ja pädevate asutuste kontaktid. See tähendab osalist kattumist IMIga ja töö dubleerimist, kuid sellele tuleks leida lahendus.

Üks valdkond näiteks, kus tuleks täiendavaid lahendusi kaaluda, on äriühinguõigus, kus tuleb välja töötada parema koostöö meetodid Euroopa äriregistrite vahel, võttes

⁶ vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeerimiseks loodud ettevõtja

⁷ Sellised interaktiivsed vahendid aitavad vältida olemasolevate e-valitsuste portaali dubleerimist, nt teenuste direktiivi kohased ühtsed kontaktpunktid, e-valitsuse projektid nagu SPOCS (piiriüleste veebiteenuste osutamise lihtsustamine), PEPPOL (üleeuroopalised veebipõhised riigihanked). Selle asemel võib püüda kasutada olemasolevaid vahendeid ja luua sünergiat, kus võimalik.

⁸ CIRCABC'iga ('Riiklike haldusorganite, ettevõtete ja kodanike suhtlus- ja teabekeskus) luuakse koostöökeskkond, kus kasutajarühmad saavad teha koostööd veebis ning jagada teavet ja ressursse.

aluseks juba tehtud töö seoses Euroopa äriregistri ja BRITE⁹ projektidega. Samuti tundub, et oleks võimalik luua link IMI ja e-CERTIS¹⁰ andmebaasi vahel, mis sisaldab riiklike sertifikaatide malle, mida kasutatakse piiriüleste riigihangete puhul.

Võimalus täiendada IMIt projektiga *Trusted Exchange Platform* (ISA-tööprogrammi eTrustExchange algatus) on samuti valdkond, mida võiks uurida. IMI toetab praegu andmete ja teabe vahetust lõppkasutajate vahel. Lisaks nendele võimalustele võiks eTrustExchange pakkuda liikmesriikidele võimalust vahetada turvaliselt teavet olemasolevate süsteemide ja IMI vahel.

2.6. Olemasolevate funktsioonide kasutamine uuel otstarbel

Kõigi tasandite ametiasutuste kuulamine, sõltumata nende kogemusest ELi õiguse rakendamisel, oleks oluline tagasisideallikas, et lihtsustada ELi õiguse rakendamist. Olemasolevat nimekirja IMI rohkem kui 5700 pädeva asutuse ja nende e-posti aadressiga koos IPM¹¹-online uuringumootoriga võiks kasutada, et saada mõjuhindangu koostamiseks ja poliitika hindamiseks lähteandmeid liikmesriikide nõusolekul ja nendega tihedas koostöös.

IMI kasutajad on näidanud üles huvi vahetada teavet üldiselt, mis ei põhineks mõnel kindlal õigusaktil, vaid hõlmaks üldisi või horisontaalseid küsimusi näiteks seoses teise liikmesriigi haldusmenetlustega.

IMI loomisel lähtuti piiriülesest suhtlemisest, kuid seda kasutavad piiriülese teabevahetuse osana omavahel ka riiklikud ametiasutused. Tehniliselt ei takista miski kasutamast IMIt ühe riigi ametiasutuste vahel ning mõni liikmesriik on väljendanud soovi kasutada IMIt sellisel viisil laiemaltki. IMI üksnes siseriiklikku kasutamist tuleks käsitleda õigusaktis, kuna komisjoni ja liikmesriikide erinevad rollid ja vastutus peavad olema selged ja läbipaistvad.

3. IMI LAIENDAMISEGA SEOTUD PROBLEEMID

3.1. Isikuandmete kaitse tagamine

IMI on esimene ELi projekt, mille eesmärk on luua korduvalt kasutatav IT-süsteemil põhineva ametiasutustevahelise teabevahetuse üldine raamistik. Palju vahetatavast teabest sisaldab praegu isiklike andmeid. IMI järgib kavandatud privaatsuse põhimõtet, kusjuures privaatsus- ja andmekaitseõuete järgimisele (sealhulgas otstarbe suhtes kohaldatavate piirangute range järgimine ja asjakohane juurdepääsukontroll) mõeldakse süsteemi loomise algusest peale. Andmekaitsega seotud kaalutlused on samuti osa süsteemi igapäevasest kasutamisest ning seda teemat käsitletakse koolitusmaterjalides. Selle kõige tulemusena tagab IMI andmete kõrgel tasemel tehnilise ja protseduurilise kaitse ning IMI kasutajad on hästi kursis

⁹ Business Register Interoperability Throughout Europe – äriregistrite üleeuroopaline koostalitlusvõime
¹⁰ e-CERTIS on Euroopa Komisjoni infosüsteem, mis aitab kasutajatel tuvastada eri sertifikaadid ja tõendid, mida sageli nõutakse riigihankemenetluse käigus Euroopa Majanduspiirkonnas.

¹¹ IPM (interaktiivse poliitikakujundamise vahend) aitab nii liikmesriikide ametiasutustel kui ka ELi institutsioonidel paremini mõista kodanike ja ettevõtete vajadusi. Süsteem loodi sidusrühmade konsultatsiooniprotsessi lihtsustamiseks, kasutades lihtsaid ja otseseid online-küsimustikke, lihtsustades nii vastajatel osalemist kui ka poliitikakujundajatel tulemuste analüüsimist.

andmekaitse põhimõtetega. IMI veebilehel on pühendatud eraldi punkt andmekaitsele ning kogu vajalik teave on tehtud lugejatele kättesaadavaks.

Andmekaitse praktiliste meetmete küsimustest väljapoole jääb veel IMI tegevuse õigusliku aluse probleem, millele on viidanud Euroopa andmekaitseinspektor. Praeguse lähenemisviisi kohaselt on ametiasutuste vahetatava teabe eesmärk ja ulatus kehtestatud tunnustamise direktiivi ja teenuste direktiiviga ning erinõuded ELi andmekaitse seaduse täieliku järgimise tagamiseks on lisatud komisjoni kahte otsusesse ja soovitusse¹². Selleks et vältida IMI laiendamisel andmekaitse kaalutlustest tulenevaid takistusi, kavatses komisjon esitada Euroopa Parlamendile ja nõukogule määruse ettepaneku 2011. aasta esimeses pooles. Selle horisontaalse õigusaktiga, mille peavad vastu võtma nõukogu ja Euroopa Parlament, luuakse laiahaardeline andmekaitseraamistik, mis pakub suuremat õiguskindlust eelkõige IMI täiendava laiendamise osas, olles kooskõlas Euroopa andmekaitseinspektori soovitustega¹³.

3.2. Paindliku laiendamise lihtsustamine

Komisjon on uurinud, kuidas saaks IMI kasutada, et rakendada paremini siseturu kehtivaid õigusakte. Kuigi nii mõnegi direktiivi puhul oleks kasu tihedamast halduskoostööst, võib liikmesriikide teabevahetuse piisava õigusliku aluse puudumine praegustes õigusaktides takistada IMI kasutamist. Direktiivide avamine ainult selleks, et lisada nende rakendamisega seoses viide IMI kasutamisele, ei tule kõne alla.

Eespool nimetatud horisontaalse õigusaktiga peaks selle probleemi lahendama, luues halduskoostööks IMI kasutamise üldise õigusliku aluse, et rakendada siseturgu käsitlevaid ELi õigusakte. Kõik üldaspektid tuleks katta õigusakti põhiosas ning õigusvaldkondade spetsiifilised üksikasjad tuleks kehtestada lisadega.

3.3. Piisavate vahendite tagamine

a) Rahastamine

IMI kulud hõlmavad süsteemi arendus- ja parendustöid, IMI majutust komisjoni andmekeskuses, hooldust, süsteemihaldust, *teisest* tuge, koolitusi ning teavitamist ja teadlikkuse parandamist (lisateave vt komisjoni talituste töödokumendi II jagu).

IMI esmane arendamine rahastati IDABC (üleeuroopaliste e-valitsuse teenuste koostalitlusvõimeline osutamine riiklikele haldusasutustele, ettevõtetele ja kodanikele) programmist, kuni see lõppes 2009. aastal. Kuni 2010. aasta juulini

¹² Euroopa Komisjoni 12. detsembri 2007. aasta otsus siseturu infosüsteemi (IMI) rakendamise kohta seoses isikuandmete kaitsega. Otsus 2008/49/EÜ, ELT L 13, 16.1.2008, lk 18. Komisjoni soovitus siseturu infosüsteemi (IMI) andmekaitse suuniste kohta, K(2009) 2041, 26.3.2009. Komisjoni otsus, 2. oktoober 2009, millega nähakse ette tegutsemiskord Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/123/EÜ (teenuste kohta siseturul) VI peatüki kohaseks elektrooniliseks teabevahetuseks liikmesriikide vahel (otsus nr K(2009) 7493) ELT L 263, 7.10.2009, lk 32)

¹³ Viimati esitatud 27. juuli 2010. aasta kirjas, mis saadeti vastusena komisjoni aruandele andmekaitse olukorra kohta siseturu infosüsteemis (KOM(2010) 170) (mõlema teksti puhul vt andmekaitse punkt <http://ec.europa.eu/imi-net>)

kandis komisjon kulud, mis olid seotud hoolduse, teise toe, süsteemihalduse, rakendusmajutuse, koolituste, teavitamise ja teadlikkuse parandamisega.

2010. aasta juulis nõustus ISA (Euroopa haldusasutuste koostalitlusvõime alaste lahenduste) programm (2010–2015)¹⁴ rahastama IMIt, kandes rakenduse tegevus- ja parenduskulud 2010. aastal. Loodetakse, et ISA programm jätkab IMI rahastamist kuni 2012. aastani, kuigi see sõltub üldiste programmiprioriteetide iga-aastasest läbivaatamisest ja eelarvest. Komisjon katab jätkuvalt rakendusmajutuse, koolituste, teavitamise ja teadlikkuse töstmise kulud.

Võttes arvesse, et süsteemi kasutamine on kohustuslik teenuste direktiivi puhul, tuleks rahastamise aspekte selgitada, lähtudes täielikult finantsplaneeringust ja tulevases ettepanekust järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta.

b) Komisjoni vahendid

Komisjon on loonud spetsiaalse rühma, mis vastutab IMI võrgustiku arendamise ja toe järelevalve eest. Pakutud teenused hõlmavad kasutajatuge IMI riiklikele koordinaatoritele, IMI küsimustike andmebaasi hooldust, tõlkimise haldamist, IMI lõppkasutajatele elektrooniliste õpimaterjalide pakkumist, IMI veebilehe haldust, koolituste korraldamist, teadlikkuse töstmise ja kontaktide loomise üritusi, reklaammaterjalide valmistamist, kontakte üksustega, kes vastutavad õigusaktide praktilise jõustamise ja IMI õigus- ja andmekaitseaspektide haldamise eest.

Veel tagab komisjon rakendusmajutuseks, hoolduseks ja IMI arendamiseks vajaliku personali. Täies mahus mitmekeelse infosüsteemi loomine ja hooldamine mõjutab ka komisjoni tõlketalitust.

c) Riiklikud vahendid

Peamine vastutus IMI rakendamise ja sujuva kasutamise eest lasub liikmesriikidel, kes peavad tegema investeeringuid, et tagada võrgustiku tõhus toimimine.

IMIt peaks laiendama järk-järgult, et vältida liikmesriikide ametiasutuste ülekoormamist. Laiendamise kavandamisel peaks arvesse võtma järgmisi tegureid:

- Laiendamine peaks olema hästi kavandatud ning see peaks toimuma järk-järgult, et liikmesriikidel oleks piisavalt aega tagada kõigi vajalike etappide määratlemine ja et eesmärkide saavutamiseks on piisavalt vahendeid;
- liikmesriigid peaksid vaatama läbi IMI olemasoleva riikliku organisatsiooni, et tagada selle sobivus paljude erinevate lõppkasutajatega laiendatud IMI võrgustikule;
- IMI riikliku koordinaatori roll muutub olulisemaks, kui IMIt uute poliitikavaldkondade toetamiseks laiendatakse, ning seda tuleb pidada eriti oluliseks siseturu sujuva toimimise tagamisel riiklikul tasandil. IMI koordinaatorite tagasiside põhjal ei peeta IMI riikliku koordinaatori rolli kõigis liikmesriikides nii oluliseks. Probleemidena on nimetatud ebapiisavat vahendite eraldamist, personali kiiret vahetumist ning ebapiisavat poliitilist toetust sellele

¹⁴ Otsus nr 922/2009/EÜ, ELT L 260, 3.10.2009, lk 20.

ametile ja vastutusvaldkonnale. Eespool kirjeldatud horisontaalne õigusakt peaks püüdma tugevdada IMI riikliku koordinaatori rolli.

3.4. Lihtsuse säilitamine

IMI arendamisel saadud kogemus on seni näidanud, et alati on oht muuta IT-lahendused liiga keeruliseks, et rahuldada kõigi sidusrühmade kombineeritud vajadusi, olgu need siis tõelised või ettekujutatud. See ei aita aga kaasa kasutajasõbraliku vahendi loomisele. Parem on alustada suhteliselt lihtsast rakendusest ja kohandada seda, kui on saadud piisavalt kogemusi.

Üks IMI tugevaid külgi on, et see muudab koostööprotsessi lihtsaks, hallatavaks ja töövoogu etapid läbipaistvaks. IMI laiendamine uutele valdkondadele, uute funktsioonide lisamine või uute linkide loomine muude vahenditega ei peaks muutma seda kasutaja jaoks keerukamaks. Navigeerimine peaks jääma lihtsaks ja aimatavaks.

Enne menetluste programmeerimist tuleks neid kontrollida, et tagada nende võimalikult kõrge efektiivsus. Protsessiga tuleks püüda tuvastada ja kõrvaldada kitsaskohad ja võimalikult suurendada tõhusust, et vältida liigkeeruliste IT-moodulite tekkimist, mida saab kasutada ainult ühel otstarbel.

Et halduskoostöö oleks sujuv, tuleks õigusloome varases järgus tegeleda uute õigusaktide rakendamise praktilise mõjuga riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele. Nõuded halduskoostööle peaksid olema piisavalt selged ja operatiivsed ning protsessi toetava IT-vahendi vajadust tuleks analüüsida. Selline protsess aitaks vahetada halduskoostöö tegemise käigus saadud kogemusi ning vältida vigade kordamist. Komisjon uurib, kuidas süstemaatilist nn halduskoostöökontrolli saaks kõige paremini lisada sisetoiimingutele.

3.5. Kõigi sidusrühmade kaasamine

IMI projektil on palju sidusrühmi ja selle võimaliku laiendamise korral uutele poliitikavaldkondadele on seda üha keerulisem hallata. On oluline, et projektil on läbipaistev ja tõhus juhtimisstruktuur ning et kõik sidusrühmad tunnevad menetlusi ja foorumeid, mis on seotud projekti eri aspektide üle kokkuleppe saavutamiseks.

a) Süsteemi igapäevane haldamine

Projektijuhtimise seisukohast on komisjon IMI süsteemi nn omanik, kes teeb algatusi, korraldab hankeid, arendab, käitab, hooldab ja kontrollib IMI eelarvet ning samuti tagab, et kõigi sidusrühmade vajadused on piisavalt rahuldatud.

b) Poliitilised otsused

IMI juhtkomiteesse kuuluvad IMI projekti kõigi sidusrühmade esindajad (süsteemiomanik, süsteemitarnija, siseturu nõuandekomitee ja IMI kasutajad).

Kõnealune juhtkomitee tegeleb järgmiste küsimustega:

- kehtestab strateegilised juhised ja projekti prioriteedid, võttes arvesse siseturu nõuandekomitee IMI töörühma kehtestatud parendusvaldkondi;

- teostab kõrge tasemel järelevalvet ja kontrolli;
- esindab lõppkasutaja huve ja tagab, et kõik sidusrühmad osalevad kavandamises.

IMI lõppkasutajaid esindavad juhtkomitees komisjoni poliitikaüksused, kes vastutavad üksikute õigusvaldkondade eest, mida IMI toetab (praegu reguleeritud kutsealad ja teenused).

Siseturu nõuandekomiteed esindab IMI juhtkomitees siseturu ja teenuste peadirektoraadi poliitikaarengu ja ühtse turu koordineerimise üksuse juht.

c) Ekspertsidusrühmade nõuanded

Liikmesriikide sidusrühmad osalevad IMI projektis läbi erinevate nõuandekomiteede ja eksperdirühmade, kes annavad komisjonile IMI arendamise küsimuses nõu.

(1) Üldine tehniline, haldusalane ja poliitiline panus

Siseturu nõuandekomitee IMI töörühm loodi siseturu nõuandekomitee alarühmana, et nõustada komisjoni IMI arendamisega seotud horisontaalsetes küsimustes.

Kuna IMI on loodud üldise ja korduvalt kasutatava süsteemina, mis võib hõlmata eri poliitikavaldkondi, on võrgustikku arendades ja laiendades oluline säilitada horisontaalne lähenemine. Sama oluline on tagada, et säiliks tugev koordineerimise struktuur. Siseturu nõuandekomitee IMI töörühm täidab seda rolli, esindades IMI siseriiklikke kasutajaid kõigis poliitikavaldkondades.

Üldiselt on IMI kõik riiklikud koordinaatorid selles töörühmas esindatud ning nad tegutsevad oma liikmesriigi kõigi IMI kasutajate nimel. Rühma vastutusvaldkond on järgmine:

- kokkuleppimine halduskoostöö lihtsustatud menetlustes, mis on aluseks IMI tarkvara arendamisele;
- arengu jälgimine, sidusrühmade kaasatuse ja saavutatud tulemuste kohta aru andmine;
- kasutajatelt tagasiside hankimine koos taotlustega parandada IMI rakendamist;
- IMI tarkvara parandamise taotluste tähtsuse järjekorda seadmine.

(2) Sektoripõhine panus

Praeguseks on kolm sektoripõhist eksperdirühma kaasatud nende valdkonnas IMI kasutamise seotud õigusküsimustega tegelemisse, et määratleda vahetatava teabe sisu ja asjaomased pädevad asutused. Need rühmad on kutse kvalifikatsioonide koordineerijate komitee, teenuste direktiivi rakendamise eksperdirühm ja töötajate lähetamise eksperdikomitee alarühm, mis loodi, et analüüsida spetsiaalsete teabevahetussüsteemide eri võimalusi, millega edendada halduskoostööd vastavalt töötajate lähetamist käsitlevale direktiivile.

d) Juhtimisstruktuuri väljatöötamine

Kirjeldatud struktuur on seni vastanud IMI vajadustele väga hästi ning see tundub piisavalt paindlik, et seda oleks võimalik täiendavalt laiendada. Kui IMI laiendatakse järgmistele poliitikavaldkondadele, kutsutakse nende kasutajarühmade esindajad ühinema IMI juhtkomiteega.

Samuti kaasatakse projekti neid poliitikavaldkondi esindavad uued nõuandekomiteed ja eksperdirühmad, et nad annaksid oma panuse siseturu nõuandekomitee IMI töörühma töösse.

Kui IMI kasvab ja lõppkasutajate arv suureneb, muutub veelgi olulisemaks, et IMI tegelikele lõppkasutajatele tagatakse võimalus anda tagasisidet ja teha ettepanekuid kasutajasõbralikkuse ja süsteemi edasiseks arendamiseks. Lisaks IMI riiklikelt koordinaatoritelt saadavale kaudsele tagasisidele kasutab komisjon eri meetodeid, et suhelda IMI kasutajatega otse. Praegu hõlmavad need uuringuid, seminare, konverentse ja võrgufoorumeid. Telekonverentsid ja veebipõhised seminarid võivad samuti aidata suurendada lõppkasutajate kaasamist IMI pidevasse arendamisesse.

3.6. Süsteemi kõrgetasemelise toimivuse ja turvalisuse tagamine

a) Toimimine

Kui IMI kasutajate arv ja andmemahd suureneb, on oluline tagada, et süsteemi piisav toimivus (nt reageerimiskiirus) säilib. IMI on planeeritud skaleeritava süsteemina kuni 100 000 võimaliku kasutajaga, siiski on toimimist mõjutava võimaliku ohu vähendamiseks rakendatud järgmisi ettevaatusabinõusid:

- IMI on majutatud komisjoni andmekeskuses eraldi serveris;
- IMI toimimist jälgitakse korrapäraselt ja koormust testitakse enne uue funktsiooni juurutamist;
- IMI tehniline audit tehakse 2011. aastal. Selle käigus vaadeldakse süsteemi tehnilist suutlikkust tagada valmissüsteemi jaoks planeeritud hulgale pädevatele asutustele ja kasutajatele piisav toimivus ja usaldusväarsus.

b) Turvalisus

Turvalisus on võtmeküsimuseks nii IMI kavandamisel, hoolduses kui ka igapäevases tegevuses. IMI säilitab ja töötleb isiku- ja muid andmeid, mis ei ole mõeldud avaldamiseks.

IMI põhjalikus turvaplaanis, mis on koostatud vastavalt Euroopa ja rahvusvahelistele turvastandarditele, on määratletud süsteemi turvanõuded ja kuidas neid peaks täitma. Kõnealune kava vaadatakse igal aastal läbi, et tagada turvalisus ka IMI laiendamise korral.

4. JÄRELDUSED – EDASISED SAMMUD

4.1. Halduskoostöökontroll

Siseturu paremaks juhtimiseks, mis peaks saavutatama tänu paremale halduskoostööle, on vaja läheneda süsteemsemalt. Selleks tuleb õigusloome piisavalt varajases etapis mõelda sellele, kuidas praktikas rakendavad uusi õigusakte riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused. Nõuded halduskoostööle peaksid olema selged ja praktilised ning protsessi toetava IT-vahendi vajadust tuleks kaaluda algusest peale. Kui on vajadus IT-vahendi järele, tuleks võimaluse korral eelistada olemasoleva vahendi (näiteks IMI) või mõne muu olemasoleva halduskoostöösüsteemi (lisateave vt komisjoni talituste töödokumendi V jagu) kasutamist või kohandamist, selle asemel et luua nullist uus ainult ühel otstarbel kasutatav vahend.

Komisjon uurib 2011. aasta detsembriks, kuidas saaks süstemaatilise nn halduskoostöökontrolli kõige paremini lisada sisetöingutele.

4.2. IMI kohta õigusakti ettepaneku tegemine

Nagu on osutatud komisjoni 27. oktoobri 2010. aasta teatises ühtse turu akti kohta, on vaja üldist õiguslikku alust, et luua laiahaardeline andmekaitseraamistik, mis ühendaks eri nõuded ja menetlused seoses IMIs isikuandmete töötlemisega, kehtestada raamistik IMI paindlikuks ja läbipaistvaks laiendamiseks teistele õigusvaldkondadele ning tugevdada IMI riikliku koordinaatori rolli.

Komisjon esitab 2011. aasta esimesel poolel Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku, et luua IMI üldine õiguslik alus.

4.3. IMI kavandatud laiendamise ulatus ja ajakava

Paralleelselt uurib komisjon koos liikmesriikidega, millised teised poliitikavaldkonnad saaksid IMIst kasu (sealhulgas kehtivate õigusaktide alusel) ning millised uued funktsioonid tuleb välja töötada. Eesmärk on koostada loetelu nendest poliitikavaldkondadest, mille puhul IMI on sobiv tehniline lahendus. See peaks samuti edaspidi hõlmama võimalust uurida ELi tasandil halduskoostöö jaoks loodud IT vahendite omavahelist sünergia ja võimalikku dubleerimist.

Liikmesriigid ja komisjon koostavad olemasolevast juhtimisstruktuurist lähtuva edasise arendamise aja- ja tegevuskava, mis põhineb käesolevas teatises sätestatud laiendamiskriteeriumidel ja prioriteetidel, mis tuleb määratleda ühtse turu aktiga. Arenguaruanne lisatakse IMI aastaaruandele 2012. aasta veebruaris.

4.4. Edasine IT-arendamine

Edasine IT-arendamine põhineb IMI laiendamise väljavaadetal ning see keskendub funktsioonide väljatöötamisele, mida saab kasutada laiade kasutajarühmade puhul. Võimaluse korral kasutatakse olemasolevaid IT-vahendeid, et laiendada IMI funktsionaalsust. Tarkvaraarendamise aastakavad, mida peab arutama ja milles

kokku leppima IMI juhtkomitee, põhineb ideel töötada välja üldine halduskoostöövahend (lisateave vt komisjoni talituste töödokumendi III jagu).

Komisjon teeb üksikasjaliku tehnilise analüüsi, et määrata kindlaks kõige sobivam ülesehitus, sealhulgas halduskoostöö üldise vahendi kõik elemendid. Aruanne avaldatakse 2011. aasta detsembris.