

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Model společné integrované analýzy rizik

Souhrnná brožura

optimalizováno pro čtení na obrazovce

Verze **2.1**, září 2021

Model společné integrované analýzy rizik

Model společné integrované analýzy rizik (Common Integrated Risk Analysis Model, CIRAM) vyvíjí agentura Frontex v úzké spolupráci s členskými státy.

PODĚKOVÁNÍ

Model společné integrované analýzy rizik verze 2.1 aktualizovala agentura Frontex v úzké spolupráci s certifikovanými analytiky z členských států. K vývoji modelu přispěla řada lidí a jejich pomoc je tímto s vděčností oceňována.

Obsah

Úvod #3

Čtyřstupňový model kontroly přístupu #4

Přehled rizika #5

Podpora rozhodování #6

Hrozba #7

Zranitelnost #8

Dopad #9

Cyklus zpravodajských informací #11

Doporučení #12

Zavádění modelu CIRAM #13

Úvod

Model CIRAM zavádí jasný a transparentní rámec pro analýzu rizik a měl by sloužit jako měřítko pro analytické činnosti. Analýza založená na modelu CIRAM umožní osobám s rozhodovacími pravomocemi snížit a zmírnit rizika tam, kde jsou omezené zdroje a schopnosti. Model CIRAM se snaží podporovat společné chápání analýzy rizik a přispívat k větší soudržnosti při správě vnějších hranic EU.

Vývoj a zavádění modelu CIRAM vychází z **článku 29 nařízení (EU) 2019/1896 (nařízení o evropské pohraniční a pobřežní strážci)**, kde se uvádí:

Agentura monitoruje migrační toky do Unie a uvnitř Unie, pokud jde o migrační trendy, objem a trasy, a trendy a jiné případné výzvy na vnějších hranicích a v souvislosti s navracením. Za tímto účelem agentura rozhodnutím správní rady přijatým na návrh výkonného ředitele vytvoří model společné integrované analýzy rizik, který bude uplatňovat jak ona sama, tak členské státy.

Jaký má model CIRAM význam?

Ačkoli normotvůrce neposkytl definici pojmů, v rámci komunity Evropské pohraniční a pobřežní stráže (EBCG) se ustálilo toto jejich chápání¹:

„Společný“ označuje rámec vytvořený agenturou Frontex ve spolupráci s členskými státy, který se použije na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU.

„Integrovaný“ odkazuje na cíl agentury Frontex zajistit jednotnou a vysokou úroveň kontroly nad všemi vnějšími hranicemi v rámci evropské integrované správy hranic (EIBM)². To odkazuje na spolupráci s dalšími donucovacími orgány / pohraničními orgány a dalšími orgány zabývajícími se otázkami migrace, jako jsou celní orgány, imigrační úřady a státní policie.

„Analýza rizik“ znamená systematické zkoumání složek rizik za účelem poskytnutí informací pro rozhodování.

„Model“ znamená analytický rámec, který poskytuje společný slovník a strukturu pro analýzu rizik ve společenství Evropské pohraniční a pobřežní stráže. Nejde o algoritmus poskytující absolutní výsledky.

¹ Jak je definováno v čl. 4 nařízení (EU) 2019/1896.

² Článek 3 nařízení (EU) 2019/1896.

Čtyřstupňový model kontroly přístupu

Čtyřstupňový model kontroly přístupu³ zahrnuje následující:

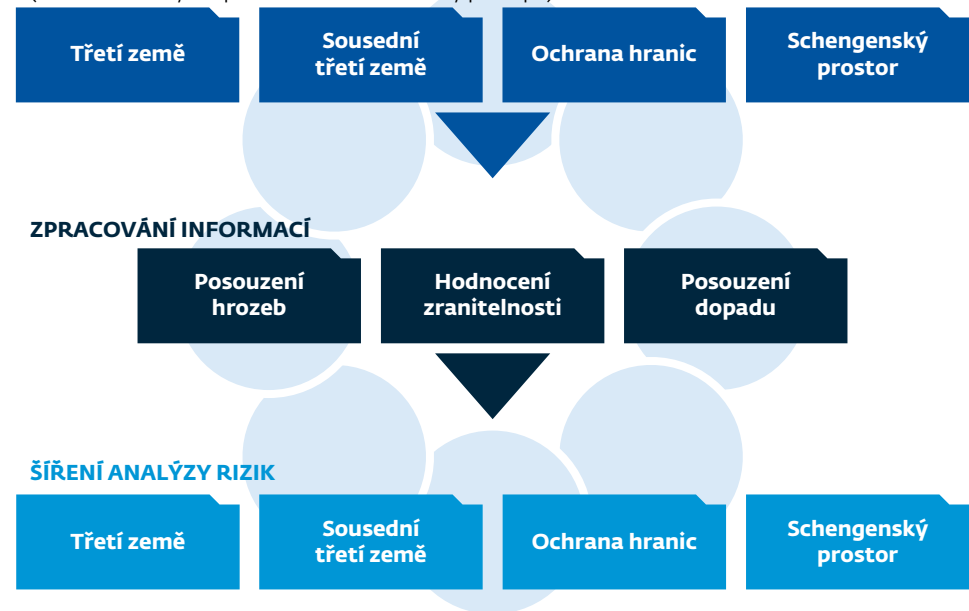
- (i) opatření v třetích zemích;
- (ii) spolupráce se sousedními třetími zeměmi;
- (iii) ochrana hranic;
- (iv) kontrolní opatření v rámci schengenského prostoru včetně navracení.

Tvoří jádro evropské integrované správy hranic. Zjednodušeně řečeno tento model vyžaduje, aby byly na všech úrovních zaváděny soubory doplňkových opatření. Pro analýzu rizik označuje čtyřstupňový model řízení přístupu různé domény, ve kterých analytici hledají informace. Model naznačuje, že analytické produkty budou užitečné pro všechny orgány, které působí v jednom nebo více stupních. V tomto smyslu je čtyřstupňový model řízení přístupu silným odkazem na integrovaný rozměr analýzy rizik.

Grafika 1: Diagram modelu CIRAM

DOMÉNY INFORMACÍ

(založeno na čtyřstupňovém modelu kontroly přístupu)



³ Bod odůvodnění 11 nařízení EU 2019/1896.

Přehled rizika

Pro správu vnějších hranic je riziko v modelu CIRAM definováno jako rozsah a pravděpodobnost hrozby, která může ovlivnit správu vnějších hranic s ohledem na opatření zavedená na hranicích a v rámci EU, která budou mít dopad na vnitřní bezpečnost EU nebo na fungování nebo bezpečnost vnějších hranic, nebo která budou mít humanitární důsledky.

Podle této definice rizika je analýza rizik definována jako zkoumání následujících tří složek, jehož výsledek je zaznamenán ve formě hodnocení rizik⁴:

- (1) hrozba;
- (2) zranitelnost vůči této hrozbě;
- (3) dopad této hrozby, pokud by nastala.

Tyto tři složky nejsou izolované a není třeba je posuzovat v přísné souslednosti. Místo toho každá složka představuje různý úhel pohledu, ze kterého je možné zkoumat dané riziko, a posouzení jedné složky poskytuje podklad pro posuzování těch zbývajících dvou.

Hodnocení by mělo mít jasně definovaný rozsah a účel. Mělo by pokrývat konkrétní období a posuzovat hrozbu v určitém budoucím období v souladu s úrovní rozhodování, které má podložit informacemi.

⁴ Tato definice rizika neplatí pro všechny procesy integrované správy hranic. Další definice rizika viz např. článek 3 nařízení (EU) 2018/1240 (nařízení ETIAS).

Podpora rozhodování

I když nikdy nebude možné rizika úplně odstranit, analýza rizik přispěje k odstranění propasti mezi rizikem a schopností systému evropské integrované správy hranic je snížit a zmírnit tím, že umožní osobám s rozhodovací pravomocí přijímat informovaná rozhodnutí.

Paleta příjemců a osob na různých úrovních rozhodování, které mohou těžit z tohoto přístupu k analýze rizik založeného na informacích, je poměrně široká. Sahá od tvůrců politik až po příslušníky pohraniční stráže v první linii, přičemž všichni aktéři v rámci struktur integrované správy hranic těží nejen z podpory příslušných analytických produktů, ale také hrají zásadní roli v kvalitě zpravodajských informací, protože jsou klíčovými prvky sběru informací v rámci svých organizací.

Očekává se, že zpravodajské požadavky na strategické, operační a taktické úrovni budou odlišné. Liší se z hlediska výstupu pro rozhodování, dotazů, které je třeba provést, údajů, které mají být použity, analytického přístupu, který má být proveden, a různých nástrojů a technik, které mají být použity.

Neexistuje jasné pravidlo, které by rozlišovalo přístupy pro hodnocení strategické, operační a taktické úrovně. Toto rozdělení úrovní by se mělo přizpůsobit specifickým charakteristikám a strukturám různých vnitrostátních kontextů integrované správy hranic. Přesto lze identifikovat některá specifika:

Posouzení na **strategické úrovni** by se měla zaměřit na:

- pochopení vývoje jevů,
- vytvoření obecného a globálního obrazu,
- poskytnutí výhledu,
- poskytování doporučení pro rozvoj schopností a kapacit,
- definování požadavků na zdroje,
- podporu rozhodování o rozpočtu.

Posouzení na **operativní úrovni** by mělo zahrnovat aspekty/produkty týkající se:

- dynamiky hrozby,
- interních faktorů a zjištění z hodnocení zranitelnosti jsou důležité pro posouzení zdrojů a jejich přerozdělení,
- zaměření na hraniční úsek.

Posouzení na **taktické úrovni** se musí zabývat aspekty/produkty souvisejícími s:

- ukazateli rizik,
- rizikovými profily (pro pachatele, oběti a způsob spáchání trestného činu),
- vymezenou geografickou oblastí a časem,
- vnějšími aspekty (na hranici).

Hrozba

Hrozba je v modelu CIRAM definována jako síla nebo tlak, který může ovlivnit správu vnějších hranic. Je charakterizována svým rozsahem a pravděpodobností.

Jádrem analýzy rizik je identifikace současných a budoucích hrozeb, které ovlivňují správu vnějších hranic.

Popis hrozby obvykle zahrnuje popis způsobu spáchání trestného činu, cíle, motivy a schopnosti pachatele (kdo, kde, kdy, kolik), trendy a předpovědi a jakékoli faktory, které ovlivňují rozsah a pravděpodobnost hrozby. Konkrétní složky jsou založeny na zkoumání hrozby s cílem identifikovat proměnné, které ji ovlivňují, a také případné souvztažnosti mezi nimi.

Hrozby by měly být měřeny, aby je bylo možné porovnávat a určovat priority. Vzhledem k tomu, že účelem analýzy je poskytnout informace pro rozhodování, které určí budoucí činy, je analýza hrozby ze své podstaty výhledová a měla by odkazovat na pravděpodobnost a rozsah hrozby v daném časovém horizontu.

Zranitelnost

V modelu CIRAM je zranitelnost určena schopností systému hrozbu zmírnit. Zranitelnost je chápána jako souhrn faktorů na hranicích Unie nebo v Unii, které mohou zvýšit nebo snížit rozsah nebo pravděpodobnost hrozby.

Mezi hlavní faktory používané k identifikaci zranitelnosti patří geografické vlastnosti pohraničních oblastí, analýza provozních činností, včetně schopností zmírnit hrozbu, jako je počet zaměstnanců a jejich dovednosti, rozmístění vybavení a řízení priorit a politik. Hodnocení těchto faktorů by mělo osobám s rozhodovací pravomocí ukázat zranitelná místa ve vztahu ke konkrétním hrozbám, aby bylo možné na události rychle reagovat.

Zranitelnost se týká záležitostí, které díky své povaze umožňují přesnější měření a odhady než při posuzování hrozby a dopadu.

Zranitelnost v modelu CIRAM ve vztahu k hodnocení zranitelnosti podle článku 32 nařízení EU 2019/1896.

Nařízení EU 2019/1896 zavádí hodnocení zranitelnosti⁵ jako jeden z mechanismů kontroly kvality, který monitoruje a hodnotí kapacity členských států. Hodnocení zranitelnosti má vlastní metodiku hodnocení společné zranitelnosti (CVAM). Nařízení EU 2019/1869 definuje několik rozhraní mezi analýzou rizik a hodnocením zranitelnosti.

⁵ Ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. k) a čl. 32 nařízení (EU) 2019/1896.

Dopad

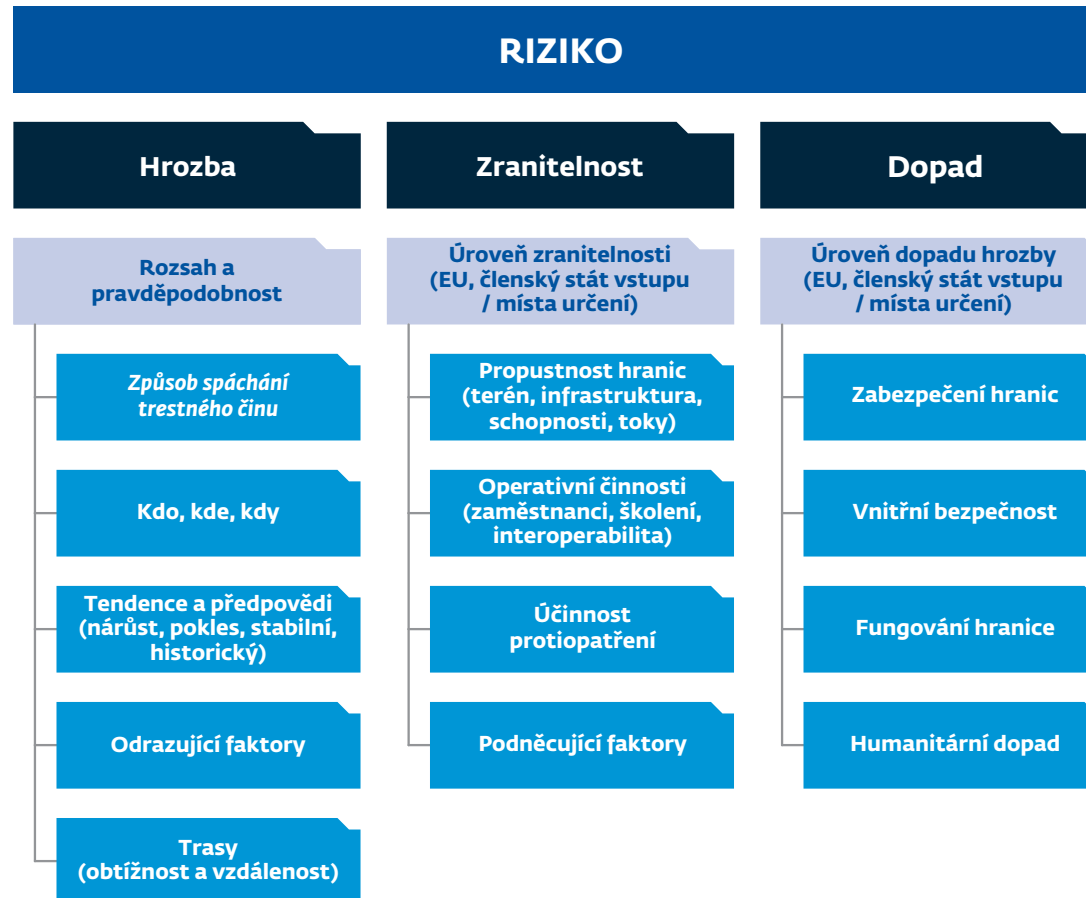
Dopad je v modelu CIRAM definován jako účinky hrozby na vnitřní bezpečnost EU nebo na fungování či bezpečnost vnějších hranic. Dopady lze také analyzovat z hlediska humanitárních důsledků.

Posouzení dopadu zahrnuje zvážení jak bezprostředních dopadů, tak dopadů, které mohou nastat později. Je třeba zvážit také malé incidenty, které jednotlivě nemají velký dopad, ale v souhrnu by mohly mít škodlivé účinky na vnitřní bezpečnost EU nebo na fungování či bezpečnost vnějších hranic.

Měření dopadů bude záviset na identifikované hrozbě. Nejsou-li k dispozici kvantitativní nebo kvalitativní posouzení, lze dopad měřit pomocí popisu výsledků vyplývajících z indukční analýzy nebo analýzy scénářů.

Hrozba, zranitelnost a dopad jsou stavebními kameny rizika. Analýza rizik je znázorněna v níže uvedeném diagramu. Prvky zobrazené na diagramu nejsou vyčerpávající. Jsou to příklady proměnných, které je třeba vzít v úvahu.

Grafika 3: Diagram analýzy rizik



Cyklus zpravodajských informací

V každém organizačním uspořádání sledují zpravodajské aktivity, které vedou k vývoji analytických produktů, „standardní“ cyklus nebo řetězec procesů. Agentura Frontex a jednotky pro analýzu rizik členských států využívají zpravodajské procesy, dovednosti a techniky k vytváření **využitelných informací** pro účely rozhodování.

Toho je dosaženo přijetím společného strukturovaného zpravodajského procesu, který zahrnuje shromažďování, analýzu a distribuci využitelných informací. Jde o hlavní proces při používání modelu CIRAM v rámci evropské integrované správy hranic, který přispívá k účinné správě hranic tím, že přináší vhodné a včasné produkty.

Strukturovaný proces spojený se zpravodajskými informacemi se označuje jako cyklus zpravodajských informací, což je definovatelný cyklus zajišťující účinnost činností analýzy rizik prostřednictvím systému brzd a protivah.

Základním předpokladem cyklu zpravodajských informací je, že systematické využívání informací vede k účinným produktům, které umožňují osobám s rozhodovací pravomocí řešit rizika.

Grafika 4: Cyklus zpravodajských informací



Doporučení

V případě zadání úkolu by analýza rizik měla přinést doporučení pro osoby s rozhodovací pravomocí ohledně vývoje a provádění opatření k řešení rizik. Tato opatření by měla zabránit uskutečnění rizik nebo zmírnit jejich dopad, pokud k jejich uskutečnění dojde. Analytici mohou také vypracovat akční plány. V každém případě by analytický produkt měl vždy obsahovat použitelné informace⁶.

Cílem doporučení je pomoci osobám s rozhodovací pravomocí, které provádějí schengenské acquis a evropskou integrovanou správu hranic pro účely správy hranic a navracení na evropské i vnitrostátní úrovni, vybrat a zavést vhodná opatření.

⁶ Taková doporučení jsou součástí analytických závěrů a je třeba je odlišit od doporučení výkonného ředitele agentury Frontex uvedených v člancích 32 a 41 nařízení (EU) 2019/1896.

Zavádění modelu CIRAM

Každý členský stát se vyzývá, aby vytvořil a udržoval kapacitu pro analýzu rizik ve formě jednotky, sítě a/nebo systému. Funkcí kapacity pro analýzu rizik je zavést model CIRAM a zpravodajský cyklus tím, že zajistí získávání dat, aplikaci metod hodnocení, poskytování vhodných nástrojů a zapojení analytiků rizik, a to při plném respektování práv v oblasti ochrany údajů a základních práv. Zavedení modelu CIRAM a cyklu zpravodajských informací je zajištěno specializovaným školením. Kapacity pro analýzu rizik jsou rovněž odpovědné za vytváření příslušných sítí spolupráce.

Na úrovni EU je situace na vnějších hranicích monitorována Evropským systémem ostrahy hranic (EUROSUR). Ten také zajišťuje výměnu informací a operativní spolupráci v rámci Evropské pohraniční a pobřežní stráže s cílem zlepšit informovanost o situaci a zvýšit schopnost reakce.

Síť agentury Frontex pro analýzu rizik (FRAN) sdružuje zástupce členských států, agentur působících v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí a Evropské komise zapojených do analýzy rizik, správy hranic a navracení.

Na úrovni EU je vyvíjeno úsilí o doplnění sítě FRAN zřízením regionálních sítí v předhraniční oblasti a spoluprací se třetími zeměmi.

FRONT



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž
Plac Europejski 6
00-844 Varšava, Polsko

Tel. +48 22 205 95 00

Fax +48 22 205 95 01

[**frontex@frontex.europa.eu**](mailto:frontex@frontex.europa.eu)

www.frontex.europa.eu



Roddělení analýzy rizik
Varšava, leden 2021