

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Fælles integreret model for risikoanalyse

Resumé

Optimeret til skærmvisning

Version **2.1**, September 2021

Fælles integreret model for risikoanalyse

Den fælles integrerede model for risikoanalyse (CIRAM) er udviklet af Frontex i tæt samarbejde med medlemsstaterne.

TAKORD

Den fælles integrerede model for risikoanalyse, version 2.1, er blevet opdateret af Frontex i tæt samarbejde med CIRAM-certificerede analytikere fra medlemsstaterne. Mange personer har bidraget til udviklingen deraf, og deres bidrag vil vi hermed gerne sige tak for.

Indholdsfortegnelse

Indledning #3

Den firstrengede adgangskontrolmodel #4

Oversigt over risici #5

Støtte til beslutningstagning #6

Trussel #7

Sårbarhed #8

Indvirkning #9

Efterretningscyklus #11

Henstillinger #12

Gennemførelse af CIRAM #13

Indledning

CIRAM indeholder klare og gennemsigtige rammer for risikoanalyse og bør tjene som benchmark for analyseaktiviteter. Analyser, der er baseret på CIRAM, vil sætte beslutningstagere i stand til at reducere og imødegå risici der, hvor ressourcerne og mulighederne er begrænsede. Med CIRAM tilstræbes det at opnå en fælles forståelse af risikoanalyse og bidrage til en større sammenhæng i forvaltningen af EU's ydre grænser.

Udviklingen og gennemførelsen af CIRAM er baseret på [artikel 29 i forordning \(EU\) 2019/1896 \(forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt\)](#), hvori der står:

Agenturet overvåger migrationsstrømmene til Unionen og inden for Unionen, for så vidt angår migrationstendenser, -antal og -ruter og andre tendenser eller mulige udfordringer ved de ydre grænser og med hensyn til tilbagesendelse. Med henblik herpå udarbejder agenturet ved en beslutning truffet af bestyrelsen på grundlag af et forslag fra den administrerende direktør en fælles integreret risikoanalysemodel, som skal anvendes af agenturet og medlemsstaterne.

¹ Jf. definitionen i artikel 4 i forordning (EU) 2019/1896.

² Artikel 3 i forordning (EU) 2019/1896.

Hvad betyder CIRAM?

Lovgiverne gav ikke nogen definition på termerne, men inden for det europæiske grænse- og kystbevogtningsfællesskab (EBCG) er man nået frem til følgende forståelse¹:

"Fælles" henviser til de rammer, der er udviklet af Frontex i samarbejde med medlemsstaterne, og som skal anvendes på både nationalt og europæisk plan.

"Integreret" henviser til Frontex' mål med at sikre et ensartet og højt kontrolniveau ved alle ydre grænser inden for rammerne af den integrerede europæiske grænseforvaltning (EIBM)². Det betyder samarbejde med andre retshåndhævende instanser/grænsemyndigheder og andre myndigheder, der arbejder med migrationsproblemer, herunder toldmyndigheder, indvandringskontorer og nationalt politi.

"Risikoanalyse" betyder systematisk undersøgelse af risikokomponenter med henblik på at informere beslutningstagerne.

"Model" betyder en analyseramme med en fælles terminologi og struktur for risikoanalyse i EBCG-fællesskabet. Det er ikke en algoritme med absolutte resultater.

Den firstrengede adgangskontrolmodel

Den firstrengede adgangskontrolmodel³ omfatter:

- (i) foranstaltninger i tredjelande
- (ii) samarbejde med tilgrænsende tredjelande
- (iii) grænsekontrol
- (iv) kontrolforanstaltninger inden for Schengenområdet, herunder tilbagesendelse..

Den udgør kernen i den integrerede europæiske grænseforvaltning. Kort sagt kræver modellen, at der gennemføres en række supplerende foranstaltninger på tværs af de forskellige områder. Hvad angår risikoanalyse, angiver den firstrengede adgangskontrolmodel de forskellige områder, hvor analytikerne søger information. Modellen viser, at analyseprodukterne vil være nyttige for alle myndigheder, der er aktive inden for et eller flere af disse områder. Således indeholder den firstrengede adgangskontrolmodel en kraftfuld reference til den integrerede dimension i risikoanalyser.

Figur 1: CIRAM-diagram

INFORMATIONSSOMRÅDER

(baseret på den firstrengede adgangskontrolmodel)



³ Som forklaret i dokumentet fra Det Europæiske Råd om det opdaterede Schengen-katalog over kontrol ved de ydre grænser, tilbagesendelse og tilbagetagelse, 15250/2/08, REV 2, LIMITED.

Oversigt over risici

Hvad angår forvaltningen af de ydre grænser, defineres risiko i CIRAM som omfanget af og sandsynligheden for en trussel, der kan påvirke forvaltningen af de ydre grænser, i forhold til de foranstaltninger, der er iværksat ved grænserne og inden for EU, og som kan påvirke EU's indre sikkerhed eller de ydre grænsers funktion eller sikkerhed, eller som kan have humanitære konsekvenser.

I henhold til denne definition af risiko er risikoanalyse undersøgelsen af følgende tre komponenter, og udfaldet registreres i form af en risikovurdering⁴:

- (1) truslen
- (2) sårbarheden over for truslen
- (3) konsekvenserne, hvis truslen bliver til virkelighed.

De tre komponenter er ikke isolerede og skal ikke vurderes i en bestemt rækkefølge. Hver komponent skal snarere betragtes som en anden vinkel at anskue risikoen fra, idet vurderingen af én komponent giver input og idéer til vurderingen af de andre to komponenter.

Vurderingen bør have et klart defineret anvendelsesområde og formål. Den skal dække en specifik periode og vurdere truslen over en angivet fremtidig periode, der er i overensstemmelse med det beslutningstagningsniveau, som skal informeres.

⁴ Denne definition af risiko gælder ikke alle processer i den integrerede grænseforvaltning (IBM). Der er andre risikodefinitioner i artikel 3 i forordning (EU) 2018/1240 (ETIAS-forordningen).

Støtte til beslutningstagning

Selvom det aldrig vil være muligt at eliminere risici helt, vil risikoanalyser medvirke til at lukke hullet mellem en risiko og et EIBM-systems evne til at mindske og imødegå risikoen ved at sætte beslutningstagerne i stand til at træffe kvalificerede beslutninger.

Gruppen af modtagere og beslutningsniveauer, der kan have gavn af denne efterretningsdrevne tilgang til risikoanalyse, er ret bred. Fra politikere til grænsebetjente i forreste linje vil alle aktører inden for strukturerne af den integrerede grænseforvaltning ikke alene have gavn af støtten fra relevante analyseprodukter, men også have stor betydning for efterretningernes kvalitet, da de spiller en vigtig rolle i forhold til indsamling af oplysninger inden for deres respektive organisationer.

Efterretningskravene på det strategiske, operationelle og taktiske plan forventes at være forskellige. De er forskellige i forhold til output til beslutningstagning, forespørgsler, der skal stilles, data, der skal anvendes, den analysemetode, der skal anvendes, og de værktøjer og teknikker, der skal anvendes.

Der er ingen klar regel, som skelner mellem vurderingsmetoderne på det strategiske, operationelle og taktiske niveau. Adskillelsen af niveauerne bør tilpasses til den specifikke situation og strukturerne i den enkelte nationale grænseforvaltning. Ikke desto mindre kan visse karaktertræk identificeres:

Vurderinger på det **strategiske niveau** bør fokusere på:

- at forstå udviklingen af fænomener,
- at skabe et generelt og globalt billede,
- at levere fremtidsudsigter,
- at give anbefalinger for udviklingen af kapacitet og ressourcer,
- at definere krav til ressourcer,
- at understøtte beslutninger vedrørende budgettet.

Vurderinger på det **operationelle niveau** bør omfatte aspekter/produkter vedrørende:

- en trussels dynamikker,
- Interne faktorer og fund fra sårbarhedsvurdering, der er relevante for at vurdere ressourcer og tildelingen deraf,
- fokus på grænseafsnit.

Vurderinger på det **taktiske niveau** skal omfatte aspekter/produkter vedrørende:

- risikoindikatorer,
- risikoprofiler (for gerningsmænd, ofre og modus operandi),
- et defineret geografisk område og tidspunkt,
- eksterne aspekter (ved grænsen).

Trussel

En trussel defineres i CIRAM som en kraft eller et pres, der kan påvirke forvaltningen af de ydre grænser. Den er karakteriseret ved omfanget og sandsynligheden.

Kernen i risikoanalyse er identificering af aktuelle og fremtidige trusler, der påvirker forvaltningen af de ydre grænser.

Beskrivelsen af en trussel omfatter typisk den anvendte modus operandi, gerningsmandens mål, motiver og evner (hvem, hvor, hvornår, hvor mange), tendenser og forudsigelser og enhver anden faktor, der påvirker omfanget af og sandsynligheden for truslen. De nøjagtige komponenter er baseret på en undersøgelse af truslen for at identificere de variable, der har indflydelse på truslen, samt af eventuelle sammenhænge mellem dem.

Trusler bør måles, så de kan blive sammenlignet og prioriteret. Eftersom analysens formål er at informere beslutningstagningsprocessen, der afgør fremtidige handlinger, er trusselsanalysen som sådan fremadrettet og bør angive sandsynligheden for og omfanget af truslen for en given tidshorisont.

Sårbarhed

I CIRAM bestemmes sårbarhed af et systems evne til at imødegå en trussel. Sårbarhed forstås som de faktorer ved grænserne eller i EU, der kan øge eller mindske omfanget af eller sandsynligheden for truslen.

Blandt de primære faktorer til at identificere sårbarhed er de geografiske forhold i grænseområderne, analyse af operationelle aktiviteter, herunder muligheden for at imødegå truslen, f.eks. antallet af medarbejdere og deres kompetencer, indsættelsen af udstyr og forvaltningen af prioriteter og politikker. Vurderingen af disse faktorer bør give beslutningstagerne et indtryk af sårbarheder i forhold til specifikke trusler og sætte dem i stand til at reagere hurtigt på hændelser.

Sårbarhed vedrører sager, der i kraft af deres karakter gør det muligt at foretage mere præcise målinger og skøn end ved vurdering af trusler og deres indvirkning.

Sårbarhed i CIRAM i forhold til sårbarhedsvurdering i artikel 32 i forordning (EU) 2019/1896.

I forordning (EU) 2019/1896 fastlægges sårbarhedsvurdering⁵ som en af de kontrolforanstaltninger, der overvåger og vurderer medlemsstaternes kapaciteter. Sårbarhedsvurderinger har deres egen fælles metodologi til sårbarhedsvurdering. I forordning (EU) 2019/1896 defineres adskillige grænseflader mellem risikoanalyse og sårbarhedsvurderinger.

⁵ Artikel 3, stk. 1, litra k), og artikel 32 i forordning (EU) 2019/1896.

Indvirkning

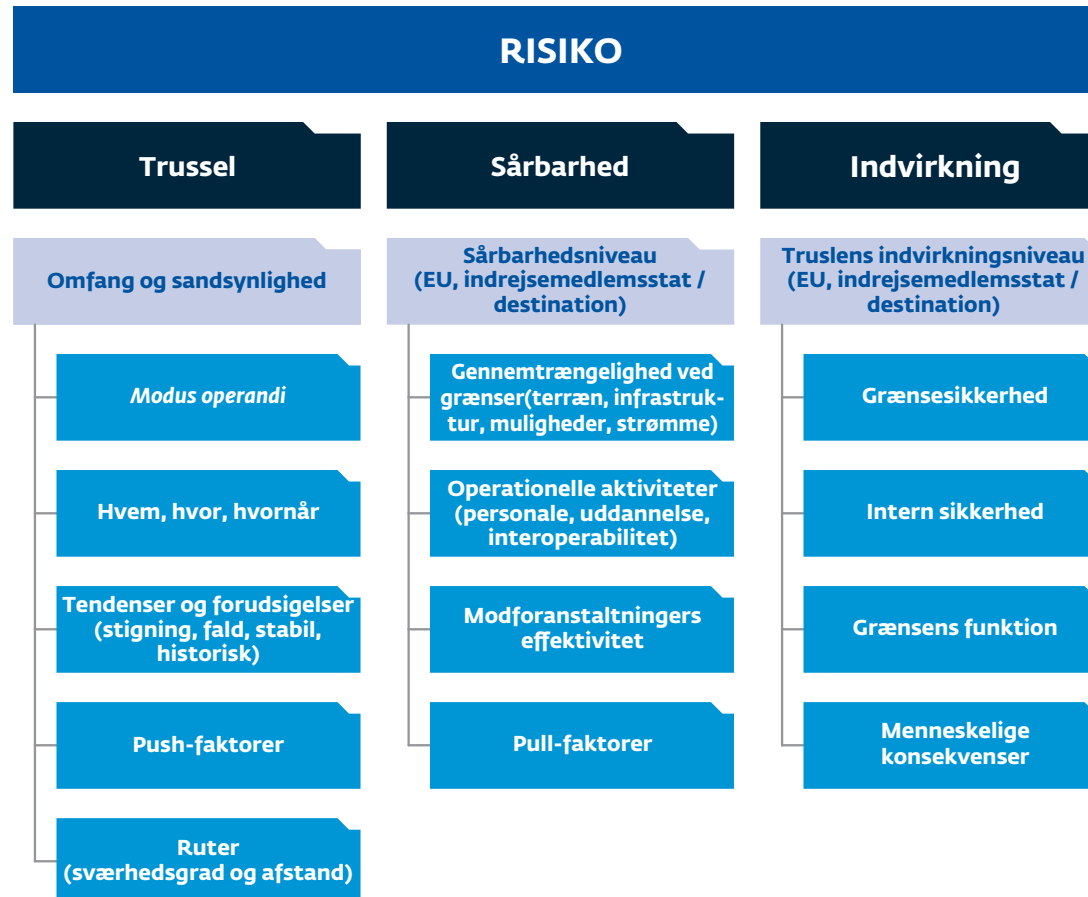
Indvirkning i CIRAM er defineret som virkningerne af en trussel på EU's indre sikkerhed eller de ydre grænsers funktion eller sikkerhed. Indvirkning kan også analyseres i forhold til humanitære konsekvenser.

Vurderingen af indvirkningen omfatter overvejelse af både øjeblikkelige og eventuelle fremtidige indvirkninger. Vurderingen bør også omfatte små hændelser, der hver for sig ikke har en stor indvirkning, men som samlet set kan have skadelige virkninger for EU's indre sikkerhed eller de ydre grænsers funktion eller sikkerhed.

Målingen af indvirkning afhænger af den identificerede trussel. Hvis der ikke foreligger kvantitative eller kvalitative vurderinger, kan indvirkningen måles gennem en beskrivelse af resultater af inductive analyser eller analyser af forskellige scenarier.

Trussel, sårbarhed og indvirkning er de grundlæggende komponenter i en risiko. Risikoanalysen vises i nedenstående diagram. Elementerne, der vises i diagrammet, er blot nogle af de mulige elementer. De er eksempler på variable, der skal overvejes.

Figur 3: Risikoanalyzediagram



Efterretningscyklus

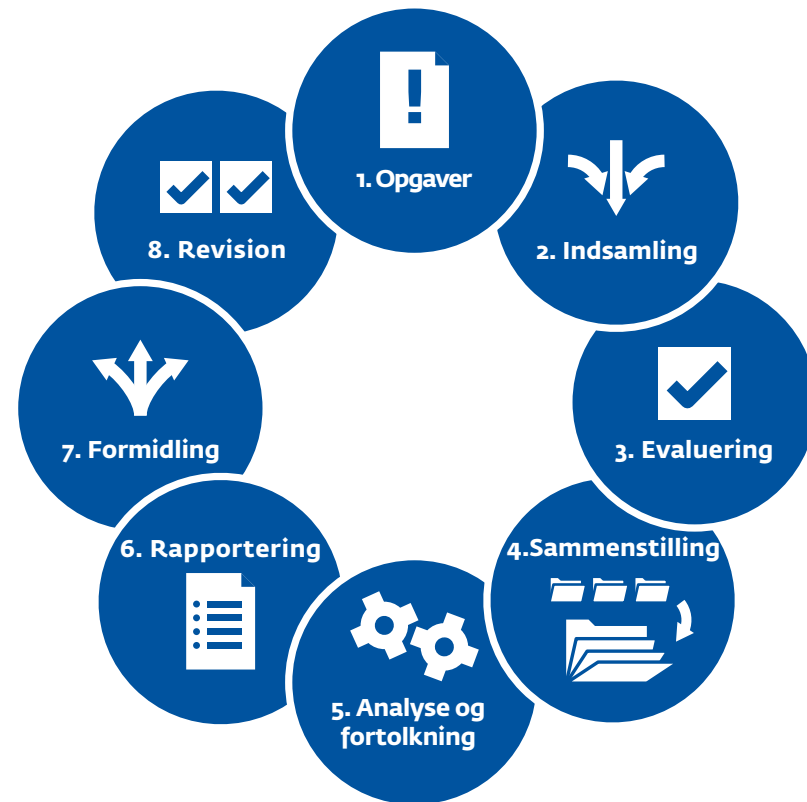
I ethvert organisatorisk miljø følger de efterretningsaktiviteter, der fører til udvikling af analyseprodukter, en standardcyklus eller proceskæde. Frontex og medlemsstaternes risikoanalyseenheder anvender efterretningsprocesser, -kompetencer og -teknikker for at frembringe **oplysninger, hvorpå der kan handles**, med henblik på beslutningstagning.

Dette opnås ved at anvende en fælles struktureret efterretningsproces, der omfatter indsamling, analyse og distribution af oplysninger, hvorpå der kan handles. Dette er den centrale proces i forbindelse med anvendelsen af CIRAM i EIBM og bidrager til effektiv grænsekontrol ved at frembringe passende og rettidige produkter.

Den strukturerede efterretningsproces kaldes efterretningscyklussen, en definerbar cyklus, der sikrer effektive risikoanalyser gennem et system med kontroller og balancer.

Den grundlæggende præmis for efterretningscyklussen er, at den systematiske udnyttelse af oplysninger fører til effektive produkter, der sætter beslutningstagerne i stand til at imødegå risici.

Figur 4: Efterretningscyklus



Henstillinger

Når en risikoanalyse bestilles, bør den munde ud i henstillinger til beslutningstagerne om udvikling og gennemførelse af foranstaltninger til at imødegå risiciene. Disse foranstaltninger bør forhindre risici i at blive til virkelighed eller mindske indvirkningen, hvis de bliver til virkelighed. Analytikere kan også udarbejde handlingsplaner. Under alle omstændigheder bør et analyseprodukt altid indeholde information, hvorpå der kan handles⁶.

Henstillinger har til formål at hjælpe beslutningstagere, der gennemfører Schengenreglerne og EIBM for grænseforvaltning og tilbagesendelse på både europæisk og nationalt plan, når de skal udvælge og gennemføre passende foranstaltninger.

⁶ Sådanne henstillinger indgår i analysernes konklusion og må ikke forveksles med henstillingerne fra Frontex' administrerende direktør, der nævnes i artikel 32 og 41 i forordning (EU) 2019/1896.

Gennemførelse af CIRAM

Alle medlemsstater opfordres til at opbygge og vedligeholde risikoanalysekapacitet i form af en enhed, et netværk og/eller et system med henblik på at gennemføre CIRAM og efterretningscyklussen ved at sikre fremskaffelse af data, anvendelse af vurderingsmetoderne, fremskaffelse af de rigtige værktøjer og involvering af risikoanalytikere under fuld overholdelse af bestemmelserne om databeskyttelse og grundlæggende rettigheder. Gennemførelsen af CIRAM og efterretningscyklussen sikres gennem specialiseret uddannelse. Risikoanalyseressourcerne er også ansvarlige for at oprette samarbejdsnetværk inden for de forskellige områder.

På EU-plan overvåges situationen ved de ydre grænser gennem Eurosur-samarbejdet. Samarbejdet omfatter også udveksling af oplysninger og operationelt samarbejde inden for den europæiske grænse- og kystvagt med henblik på at forbedre situationsbevidstheden og øge reaktionsevnen.

Risikoanalysenetværket i Frontex (FRAN) samler de repræsentanter fra medlemsstaterne, RIA-agenturer og Europa-Kommissionen, der arbejder med risikoanalyse, grænseforvaltning og tilbagesendelse.

På EU-niveau tilstræbes det at supplere FRAN ved at etablere regionale netværk i området før grænsen og samarbejde med tredjelande.

FRONT



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning
Plac Europejski 6
00-844 Warszawa, Polen

Tlf. +48 22 205 95 00
Fax +48 22 205 95 01

frontex@frontex.europa.eu
www.frontex.europa.eu



Risikoanalyseenheden
Warszawa, december 2021