

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Ühtne integreeritud riskianalüüsi mudel

Kokkuvõtlik ülevaade

kohandatud ekraanivaatena lugemiseks

Version **2.1**, Septembril 2021

Ühtne integreeritud riskianalüüsi mudel

Ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeli on välja töötanud Frontex tihedas koostöös liikmesriikidega.

TÄNUAVALDUSED

Ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeli versioon 2.1 on ajakohastatud Frontexi koostöös liikmesriikide analüütikutega, kes on sertifitseeritud kasutama ühtset integreeritud riskianalüüsi mudelit. Selle väljatöötamisele aitasid kaasa paljud inimesed, keda siinkohal täname.

Sisukord

Sissejuhatus #3

Riiki sissepääsu kontrollimise neljatasandiline mudel #4

Riski ülevaade #5

Toetus otsuste tegemiseks #6

Oht #7

Haavatavus #8

Mõju #9

Luureteabe tsükkel #11

Soovitused #12

Ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeli rakendamine #13

Sissejuhatus

Ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeliga kehtestatakse selge ja läbipaistev raamistik riskianalüüsi jaoks, mida tuleks kasutada analüütilise tegevuse võrdlusalusena. Ühtsel integreeritud riskianalüüsi mudelil põhinev analüüs võimaldab otsustajatel riske vähendada ja leevendada piiratud vahendite ja võimaluste korral. Ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeli eesmärk on edendada ühist arusaama riskianalüüsist ja aidata kaasa ELi välispiiride haldamise suuremale sidususele.

Ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeli arendamine ja rakendamine põhineb **määruse (EL) 2019/1896 (Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrus) artiklil 29**, milles on sätestatud järgmine:

Amet jälgib liitu suunduvate ja liidusiseste rändevoogude suundumusi, mahtu ja liikumisteid ning muid suundumusi või võimalikke probleeme liidu välispiiridel ning tagasisaatmise valdkonnas. Selleks kehtestab amet tegevdirektori ettepanekul põhineva haldusnõukogu otsusega ühise integreeritud riskianalüüsi mudeli, mida amet ja liikmesriigid kasutavad.

Mida tähendab ühtne integreeritud riskianalüüsi mudel?

Kuigi seadusandja ei ole mõisteid määratlenud, on Euroopa piiri- ja rannikuvalves lähtutud järgmisest arusaamast¹.

„**Ühtne**“ viitab raamistikule, mille on välja töötanud Frontex koostöös liikmesriikidega ja mida rakendatakse nii riiklikul kui ka Euroopa Liidu tasandil.

„**Integreeritud**“ viitab Frontexi eesmärgile tagada kõigil välispiiridel ühtne ja kõrgetasemeline kontroll Euroopa integreeritud piirihalduse kontekstis². See viitab koostööle muude õiguskaitse-/piirivalveasutuste ja rändeküsimustega tegelevate muude asutustega, näiteks tolli, sisserändeasutuste ja politseiga.

„**Riskianalüüs**“ tähendab riskikomponentide süstemaatilist analüüsi otsuste jaoks teabe saamiseks.

„**Mudel**“ tähendab analüütilist raamistikku, millega antakse Euroopa piiri- ja rannikuvalve riskianalüüsile ühtne sõnavara ja ülesehitus. See ei ole algoritm, mis annab alati vaieldamatu tulemuse.

¹ Nagu on määratletud määruse (EL) 2019/1896 artiklis 4.

² Määruse (EL) 2019/1896 artikkel 3.

Riiki sissepääsu kontrollimise neljatasandiline mudel

Riiki sissepääsu kontrollimise neljatasandiline mudel³ hõlmab järgmist:

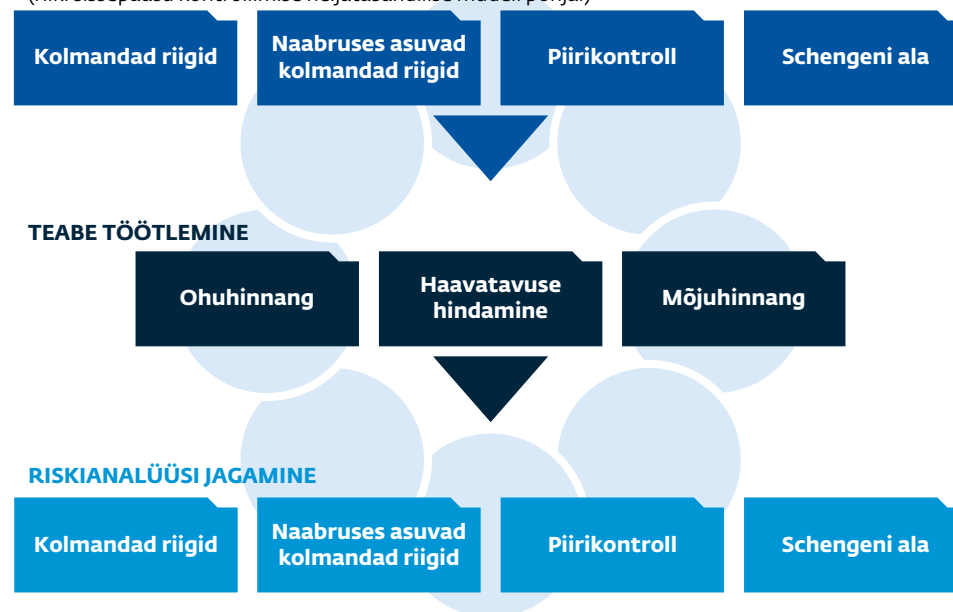
- (i) kolmandates riikides võetavad meetmed,
- (ii) koostöö naabruses asuvate kolmandate riikidega,
- (iii) piirikontroll ja
- (iv) Schengeni alal võetavad kontrollimeetmed, sealhulgas tagasisaatmine.

See moodustab Euroopa integreeritud piirihalduse tuumiku. Lihtsamalt öeldes eeldab mudel täiendavate meetmete rakendamist erinevatel tasanditel. Riskianalüüsi puhul näitab riiki sissepääsu kontrollimise neljatasandiline mudel eri valdkondi, mille kohta analüütikud teavet otsivad. Mudel näitab, et analüütilised tulemid on kasulikud kõigile asutustele, kes ühel või mitmel tasandil tegutsevad. Selles mõttes on riiki sissepääsu kontrollimise neljatasandiline mudel võimas viide riskianalüüsi integreeritud mõõtmele.

Graafik 1: Ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeli diagramm

TEABE VALDKONNAD

(riiki sissepääsu kontrollimise neljatasandilise mudeli põhjal)



³ Määruse (EL) 2019/1896 põhjendus 11.

Riski ülevaade

Välispiiride haldamisega seoses on risk ühtses integreeritud riskianalüüsi mudelis määratletud kui sellise ohu ulatus ja tõenäosus, mis võib mõjutada välispiiride haldamist, arvestades piiridel ja Euroopa Liidu territooriumil rakendatavaid meetmeid, mis avaldavad mõju ELi sisejulgeolekule, välispiiride toimimisele või nende julgeolekule või millel on humanitaarsed tagajärjed.

Sellest riskide määratlusest lähtudes on riskianalüüs määratletud kui järgmise kolme komponendi uurimine, mille tulemus registreeritakse riskihindamise kujul⁴:

- (1) oht;
- (2) haavatavus;
- (3) mõju ohu ilmnemise korral.

Kolm osa ei ole üksteisest eraldatud ja neid ei pea hindama järjestuses. Pigem annab iga osa erineva vaatenurga riski uurimiseks, kusjuures ühele osale antud hinnang annab lähteandmeid ja ideid ülejäänud kahe osa hindamiseks.

Hindamisel peaks olema selgelt määratletud ulatus ja eesmärk. See peaks hõlmama konkreetset ajavahemikku ja hindama ohtu kindlaksmääratud tulevase perioodi jooksul, mis vastab selle põhjal tehtava otsuse tasandile.

⁴ See riski määratlus ei kehti kõigi integreeritud piirihalduse protsesside kohta. Muud riski määratlused: vt nt määruse (EL) 2018/1240 (määrus, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS)) artikkel 3.

Toetus otsuste tegemiseks

Kuigi riski ei ole kunagi võimalik kõrvaldada, aitab riskianalüüs, võimaldades otsustajatel teha teadlikke otsuseid, kaotada lõhe riski ja Euroopa integreeritud piirihalduse süsteemi võimekuse vahel riski vähendamiseks ja leevendamiseks.

Nende vastuvõtjate ja otsustustasandite ring, kes võivad sellisest luureteabele põhinevast lähenemisviisist riskianalüüsile kasu saada, on üsna lai. Kõik integreeritud piirihalduse struktuurides osalejad, poliitikakujundajatest esimese astme piirivalvuriteni, ei ole mitte ainult asjakohaste analüütiliste tulemite kasusaajad, vaid nad mängivad ka otsustavat rolli luureandmete kvaliteedis, sest neil on oluline osa oma organisatsioonides teabe kogumises.

Strateegilise, operatiivse ja taktikalise tasandi luureteabe vajadused on eeldatavasti erinevad. Need varieeruvad otsuste tegemiseks vajalike tulemuste, tehtavate päringute, kasutatavate andmete, teostatava analüütilise lähenemisviisi ning kasutatavate vahendite ja tehnikate mitmekesisuse poolest.

Strateegilise, operatiivse ja taktikalise tasandi hinnangute lähenemisviiside eristamiseks ei ole kindlat reeglit. Selline tasandite jaotus peaks kohanduma eri riiklike integreeritud piirihalduse kontekstide eripärade ja struktuuridega. Sellest hoolimata võib välja tuua mõned eripärad:

Strateegilise tasandi hinnangud peaksid keskenduma järgmisele:

- nähtuste arengu mõistmine,
- üldise ja globaalse pildi loomine,
- väljavaadete andmine,
- soovitude andmine võimete ja suutlikkuse arendamiseks,
- ressursivajaduste määratlemine,
- eelarvet käsitlevate otsuste toetamine.

Operatiivtasandi hinnangud peaksid hõlmama järgmisi tahke/tulemeid:

- ohu dünaamika,
- olulised on sisetegurid ja haavatavuse hindamise tulemused, et võimaldada ressursside hindamist ja nende ümberjaotamist,
- keskendumine piirilõigule.

Taktikalise tasandi hinnangud peavad käsitlema järgmisi tahke/tulemeid:

- riskinäitajad,
- riskiprofiilid (kurjategijate, ohvrite ja tegevusmooduse puhul),
- määratletud geograafiline piirkond ja aeg,
- välised mõjurid (piiril).

Oht

Oht on ühtses integreeritud riskianalüüsi mudelis määratletud kui surve, mis võib mõjutada välispiiride haldamist. Seda iseloomustab selle ulatus ja tõenäosus.

Riskianalüüsi keskmes on praeguste ja tulevaste ohtude tuvastamine, mis mõjutavad välispiiride haldamist.

Ohu kirjeldus sisaldab tavaliselt tegevusmoodust, toimepanija eesmärke, motive ja suutlikkust (kes, kus, millal, mitu), trende ja prognoose, ning mis tahes tegureid, mis mõjutavad ohu ulatust ja tõenäosust. Täpsed komponendid saab teada ohu uurimisel, kus tehakse kindlaks seda mõjutavad muutujad ja nende võimalikud seosed.

Ohte tuleb mõõta, et neid saaks võrrelda ja prioriseerida. Kuna analüüsi eesmärk on anda teavet otsuste tegemiseks, mis määravad tulevased meetmed, on ohu analüüs oma olemuselt tulevikku suunatud ja peaks viitama ohu tõenäosusele ja ulatusele teatava ajavahemiku jooksul.

Haavatavus

Ühtses integreeritud riskianalüüsi mudelis määrab haavatavuse süsteemi suutlikkus leevendada ohtu. Haavatavuse all mõistetakse tegureid piiridel või ELis, mis võivad suurendada või vähendada ohu ulatust või tõenäosust.

Haavatavuse tuvastamiseks kasutatavate peamiste tegurite hulka kuuluvad piirialade geograafilised olud, operatiivtegevuse analüüs, sealhulgas ohu leevendamise suutlikkus, nagu töötajate arv ja nende oskused, varustuse kasutamine ning prioriteetide ja poliitika juhtimine. Nende tegurite hindamine peaks näitama otsustajatele konkreetsete ohtudega seotud haavatavust, et võimaldada sündmuste korral kiiret reageerimist.

Haavatavus puudutab küsimusi, mis oma olemuselt võimaldavad ohu ja mõju hindamisega võrreldes täpsemaid mõõtmisi ja hinnanguid.

Haavatavus ühtses integreeritud riskianalüüsi mudelis seoses määruse (EL) 2019/1896 artikli 32 kohase haavatavuse hindamisega.

Määrusega (EL) 2019/1896 kehtestatakse haavatavuse hindamine⁵ kui üks kvaliteedikontrollimehhanismidest, millega jälgitakse ja hinnatakse liikmesriikide suutlikkust. Haavatavuse hindamisel on oma haavatavuse hindamise ühtne meetoodika. Määruses (EL) 2019/1869 on määratletud mitu riskianalüüsi ja haavatavuse hindamise vahelist liidest.

5 Määruse (EL) 2019/1896 artikli 3 lõike 1 punkt k ja artikkel 32.

Mõju

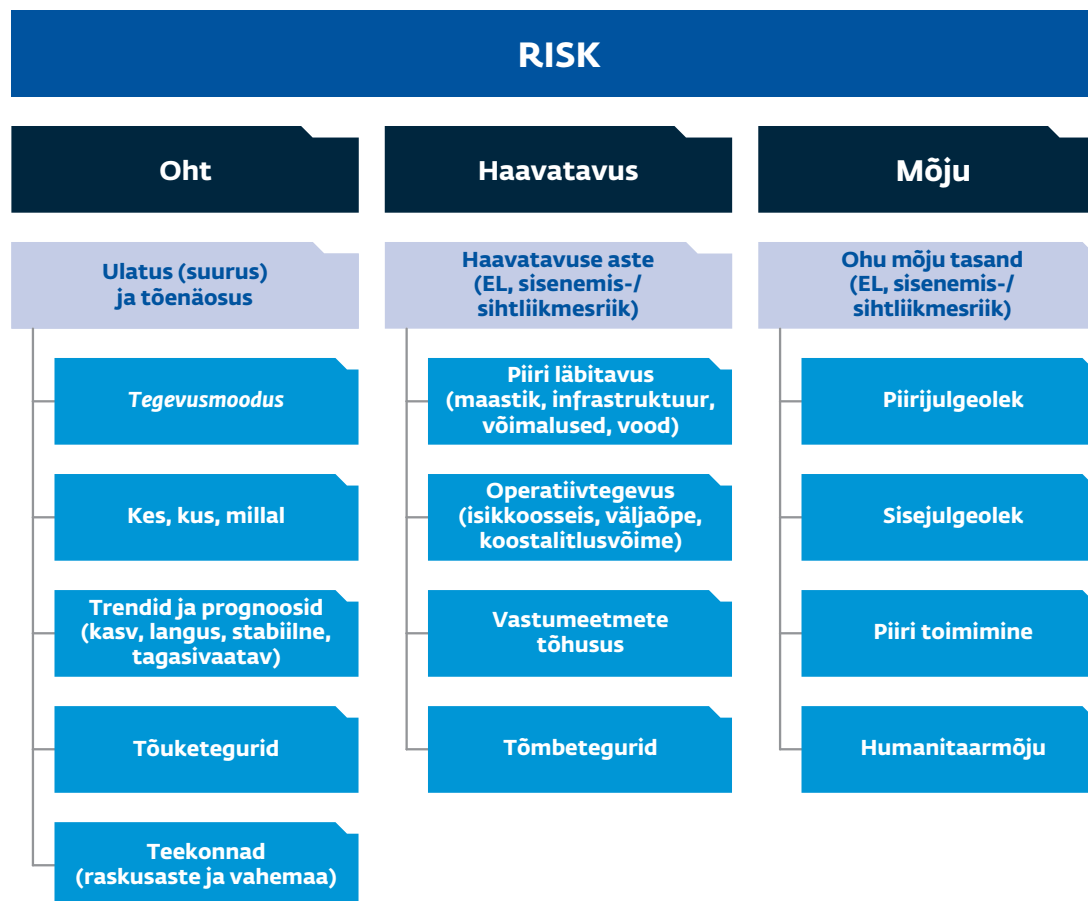
Ühtses integreeritud riskianalüüsi mudelis määratletakse mõju kui ohu mõju ELi sisejulgeolekule või välispiiride toimimisele või nende julgeolekule. Samuti võib mõju analüüsida humanitaarsete tagajärgede seisukohast.

Mõju hindamine hõlmab nii otseseid kui ka hiljem tekkida võivaid mõjusid. Arvestada tuleb ka väiksemaid vahejuhtumeid, millel eraldi ei ole suurt mõju, kuid mis kokkuvõttes võivad kahjustada ELi sisejulgeolekut või välispiiride toimimist või nende julgeolekut.

Mõjude hindamine sõltub tuvastatud ohust. Kui ei saa anda kvantitatiivseid või kvalitatiivseid hinnanguid, võib mõju mõõta tulemuste kirjelduse induktiivanalüüsi või stsenaariumide analüüsi abil.

Oht, haavatavus ja mõju on riski põhiosad. Riskianalüüsi kajastab alljärgnev skeem. Skeemil esitatud elemendid on mitte-täielik loetelu. Need on näited muutujatest, mida arvestada.

Joonis 3. Riskianalüüsi skeem



Luureteabe tsükkel

Igas organisatsioonis järgivad analüütiliste tulemite väljatöötamiseni viivad luuretegevused nn standardset tsükli või protsesside ahelat. Frontexi ja liikmesriikide riskianalüüsi üksused kasutavad luureprotsesse, oskusi ja tehnikaid, et toota otsustamisel **kasutatavat teavet**.

See saavutatakse ühise liigendatud luureteabe protsessi kasutusele võtmisega, mis hõlmab teabe kogumist, analüüsimist ja levitamist. See on integreeritud piirihalduses kasutatava ühtse integreeritud riskianalüüsi põhiprotsess, mis aitab kaasa tõhusale piirihaldusele, võimaldades asjakohaseid ja õigeaegseid tooteid.

Liigendatud luureteabeprotsessi nimetatakse luureteabe tsükliks, mis on määratletav tsükkel ja tagab kontrolli- ja tasakaalustusüsteemi abil riskianalüüsi tõhususe.

Luureteabe tsükli põhieeldus on, et teabe süstemaatiline kasutamine viib tõhusate tulemiteni, mis võimaldavad otsustajatel riskiga tegeleda.

Joonis 4. Luureteabe tsükkel



Soovitused

Vajaduse korral peaks riskianalüüs andma otsustajatele soovitusi riskide kõrvaldamiseks vajalike meetmete väljatöötamiseks ja rakendamiseks. Need meetmed peaksid ennetama riskide realiseerumist või leevendama nende mõju, kui see juhtub. Analüütikud võivad töötada välja ka tegevuskavad. Igal juhul peaks analüütiline tulem alati sisaldama rakendatavat teavet⁶.

Soovituste eesmärk on aidata otsustajatel, kes rakendavad Schengeni õigustikku ning piirihalduse ja tagasisaatmisega seotud Euroopa integreeritud piirihaldust nii Euroopa kui ka riiklikul tasandil, valida ja rakendada asjakohaseid meetmeid.

⁶ Sellised soovitused on osa analüüsi järeldustest ja neid tuleb eristada määruse (EL) 2019/1896 artiklites 32 ja 41 nimetatud Frontexi tegevdirectori soovitustest.

Ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeli rakendamine

Iga liikmesriiki julgustatakse looma ja säilitama riskianalüüsi võimekust üksuse, võrgustiku ja/või süsteemi kujul. Riskianalüüsi võimekuse ülesanne on rakendada ühtset integreeritud riskianalüüsi mudelit ja luuretsükli, tagades andmete kogumise, hindamismetodite kohaldamise, asjakohaste vahendite tagamise ja riskianalüütikute kaasamise, järgides täielikult andmekaitset ja põhiõigusi. Ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeli ja luuretsükli rakendamine tagatakse spetsiaalse väljaõppega. Riskianalüüsi võimekus vastutab ka vastavate koostöövõrgustike loomise eest.

ELi tasandil jälgitakse välispiiril valitsevat olukorda Euroopa piiride valvamise süsteemi raames. Sellega nähakse ette ka teabevahetus ja operatiivkoostöö Euroopa piiri- ja rannikuvalves parandamiseks olukorrateadlikkust ja suurendamiseks reageerimisvõimet.

Frontexi riskianalüüsi võrgustik (FRAN) ühendab liikmesriikide, justiits- ja siseküsimumuste asutuste ning Euroopa Komisjoni esindajaid, kes tegelevad riskianalüüsi, piirihalduse ja tagasisaatmisega.

ELi tasandil toetatakse FRANI tegevust, luues piirieleelses alas piirkondlikke võrgustikke ja tehes koostööd kolmandate riikidega.

FRONT



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet
Plac Europejski 6
00-844 Varssavi, Poola

Tel +48 22 205 95 00
Faks +48 22 205 95 01

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



Riskianalüüsi üksus
Varssavi, detsember 2021