

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Modelul comun de analiză de risc integrată

Broșură de sinteză

Optimizat pentru vizualizare digitală

Versiunea **2.1**, septembrie 2021

Modelul comun de analiză de risc integrată

Modelul comun de analiză de risc integrată (CIRAM) este dezvoltat de Frontex în strânsă cooperare cu statele membre.

MULȚUMIRI

Modelul comun de analiză integrată a riscului 2.1 a fost actualizat de Frontex în strânsă cooperare cu analiști certificați CIRAM din statele membre. Numeroase persoane au contribuit la elaborarea sa și cu această ocazie ne exprimăm recunoștința pentru ajutorul lor.

Cuprins

Introducere #3

Modelul de control al accesului pe patru niveluri #4

Prezentare generală a riscului #5

Sprijin pentru procesul decizional #6

Amenințarea #7

Vulnerabilitatea #8

Impactul #9

Ciclul informațional #11

Recomandări #12

Implementarea CIRAM #13

Introducere

CIRAM stabilește un cadru clar și transparent pentru analiza de risc, care ar trebui să servească drept criteriu de referință pentru activitățile analitice. Analiza bazată pe CIRAM le va permite factorilor de decizie să reducă și să atenueze riscurile acolo unde resursele și capacitățile sunt limitate. CIRAM urmărește să promoveze o înțelegere comună a analizei de risc și să contribuie la o coerență sporită a gestionării frontierelor externe ale UE.

Dezvoltarea și implementarea CIRAM se bazează pe **articolul 29 din Regulamentul (UE) 2019/1896 (Regulamentul privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european)**, care prevede că:

Agenția monitorizează fluxurile de migrație către Uniune, precum și în interiorul acesteia în ceea ce privește tendințele, amploarea și rutele, și alte tendințe și eventuale provocări la frontierele externe și în privința returnării. În acest scop, agenția, printr-o decizie a Consiliului de administrație bazată pe o propunere a directorului executiv, instituie un model comun integrat de analiză de risc, care trebuie aplicat și de agenție și de statele membre.

Ce înseamnă CIRAM?

Deși legiuitorul nu a furnizat o definiție a termenilor, în cadrul comunității poliției de frontieră și a gărzii de coastă la nivel european s-a dezvoltat următoarea înțelegere¹:

„**Comun**” se referă la un cadru elaborat de Frontex în colaborare cu statele membre, care va fi aplicat atât la nivel național, cât și la nivelul UE.

„**Integrat**” se referă la scopul Frontex de a asigura un nivel uniform și ridicat de control asupra tuturor frontierelor externe în contextul gestionării europene integrate a frontierelor (GEIF)². Aceasta sugerează cooperarea cu alte organisme de aplicare a legii/autorități de frontieră și alte autorități care se ocupă de probleme de migrație, cum ar fi autoritățile vamale, inspectoratele pentru imigrări și poliția națională.

„**Analiza de risc**” înseamnă o examinare sistematică a componentelor riscului, utilizată ulterior în procesul decizional.

„**Model**” înseamnă un cadru analitic care oferă un vocabular și o structură comună pentru analiza de risc în comunitatea Poliției de frontieră și a gărzii de coastă la nivel european. Acesta nu este un algoritm care să ofere rezultate absolute.

¹ Conform definiției de la articolul 4 din Regulamentul (UE) 2019/1896.

² Articolul 3 din Regulamentul (UE) 2019/1896.

Modelul de control al accesului pe patru niveluri

Modelul de control al accesului pe patru niveluri³ include:

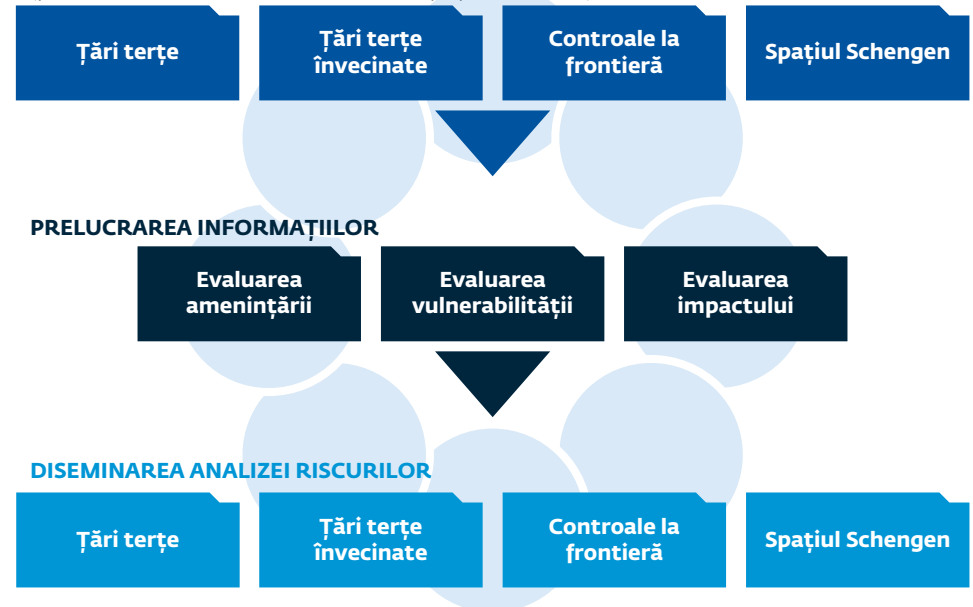
- (i) măsuri în țări terțe,
- (ii) cooperarea cu țările terțe învecinate,
- (iii) controlul la frontieră și
- (iv) măsuri de control în spațiul Schengen, inclusiv returnarea.

Acesta formează nucleul gestionării europene integrate a frontierei. În termeni mai simpli, acest model necesită punerea în aplicare la diferite niveluri a unei serii de măsuri suplimentare. Pentru analiza de risc, modelul de control al accesului pe patru niveluri indică diferitele domenii în care analiștii caută informații. Modelul arată că produsele analitice vor fi utile pentru toate autoritățile care sunt active la unul sau mai multe niveluri. În acest sens, modelul de control al accesului pe patru niveluri este o referință solidă pentru dimensiunea integrată a analizei de risc.

Graficul 1: Diagrama CIRAM

DOMENII DE INFORMAȚII

(pe baza modelului de control al accesului pe patru niveluri)



³ Considerentul 11 din Regulamentul (UE) 2019/1896.

Prezentare generală a riscului

În cazul gestionării frontierelor externe, riscul este definit în CI-RAM ca amploarea și probabilitatea unei amenințări care poate afecta gestionarea frontierelor externe, având în vedere măsurile în vigoare la frontiere și în interiorul UE, care va avea un impact asupra securității interne a UE sau asupra funcționării sau securității frontierelor externe sau care va avea consecințe umanitare.

Pe baza acestei definiții a riscului, analiza de risc este definită drept analiză a următoarelor trei componente al cărui rezultat este înregistrat sub forma unei evaluări a riscurilor⁴:

- (1) amenințarea;
- (2) vulnerabilitatea la amenințare;
- (3) impactul, în cazul în care amenințarea se materializează.

Cele trei componente nu sunt izolate și nu trebuie evaluate în succesiune. Mai degrabă, fiecare componentă oferă un unghi diferit din care se poate analiza riscul, evaluarea unei componente furnizând informații și idei pentru evaluarea celorlalte două componente.

Evaluarea ar trebui să aibă un domeniu de aplicare și un scop clar definit. Ar trebui să acopere o anumită perioadă și să evalueze amenințarea într-o perioadă viitoare specificată, în concordanță cu nivelul de luare a deciziilor pe care trebuie să-l informeze.

⁴ Această definiție a riscului nu se aplică tuturor proceselor de gestionare integrată a frontierelor. Pentru alte definiții ale riscului, vezi, de exemplu, articolul 3 din Regulamentul (UE) 2018/1240 (regulamentul ETIAS).

Sprijin pentru procesul decizional

Deși eliminarea completă a riscului nu va fi niciodată posibilă, prin faptul că permite factorilor de decizie să ia decizii în cunoștință de cauză, analiza de risc va contribui la reducerea decalajului dintre un risc și capacitatea unui sistem GEIF de a-l reduce și atenua.

Această abordare a analizei de risc bazată pe informații poate fi utilă unei game foarte ample de destinatari și de niveluri de decizie. De la responsabilii de elaborarea politicilor până la polițiștii de frontieră din prima linie, toți actorii din structurile GEIF nu numai că beneficiază de sprijinul produselor analitice relevante, ci joacă și un rol decisiv în asigurarea calității datelor operative respective, deoarece sunt elemente-cheie ale colectării de informații în cadrul organizațiilor lor.

Se estimează că cerințele privind datele operative pentru nivelurile strategic, operațional și tactic sunt diferite. Acestea variază în ceea ce privește informațiile necesare pentru luarea deciziilor, verificările care trebuie realizate, datele care trebuie utilizate, abordarea analitică care trebuie efectuată și varietatea de instrumente și tehnici care trebuie folosite.

Nu există o regulă clară care să diferențieze abordările pentru evaluările la nivel strategic, operațional și tactic. Această împărțire a nivelurilor ar trebui adaptată specificului și structurilor din diferitele contexte GEIF naționale. Cu toate acestea, pot fi identificate câteva caracteristici:

Evaluările **de nivel strategic** ar trebui să se concentreze pe:

- înțelegerea evoluției fenomenelor,
- crearea unei imagini generale și globale,
- oferirea unei perspective,
- furnizarea de recomandări cu privire la dezvoltarea capacităților și a capacităților,
- definirea cerințelor de resurse,
- sprijinirea deciziilor privind bugetul.

Evaluările **de nivel operațional** ar trebui să implice aspecte/produse privind:

- dinamica amenințării,
- factorii interni și constatările extrase din evaluarea vulnerabilităților, relevanți pentru a permite evaluările resurselor și realocarea acestora,
- secțiunea de frontieră.

Evaluările **de nivel tactic** trebuie să trateze aspecte/produse legate de:

- indicatorii de risc,
- profilurile de risc (pentru autori, victime și mod de operare),
- o zonă geografică definită și un timp definit,
- aspecte externe (la frontieră).

Amenințarea

Amenințarea este definită în CIRAM ca o forță sau presiune care poate afecta gestionarea frontierelor externe. Se caracterizează prin amploarea și probabilitatea sa.

La baza analizei de risc se află identificarea amenințărilor actuale și viitoare care influențează gestionarea frontierelor externe.

Descrierea unei amenințări include, de obicei, descrierea modului de operare, a obiectivelor, motivelor și capabilităților autorului (cine, unde, când, câți), a tendințelor și a previziunilor și a oricărui factor care afectează amploarea și probabilitatea amenințării. Componentele exacte se bazează pe o analiză a amenințării pentru a identifica variabilele care o influențează, precum și eventualele corelații dintre acestea.

Amenințările ar trebui măsurate astfel încât să poată fi comparate și ordonate după prioritate. Deoarece scopul analizei este de a sprijini procesul decizional, care va determina acțiunile viitoare, analiza unei amenințări este prin natura sa prospectivă și ar trebui să facă referire la probabilitatea și amploarea amenințării pentru un anumit orizont de timp.

Vulnerabilitatea

În CIRAM, vulnerabilitatea este determinată de capacitatea unui sistem de a atenua o amenințare. Vulnerabilitatea este reprezentată de factorii de la frontiere sau din UE care ar putea mări sau reduce amploarea sau probabilitatea amenințării.

Printre factorii principali utilizați pentru identificarea vulnerabilității se numără atributele geografice ale zonelor de frontieră, analiza activităților operaționale, inclusiv a capacităților de atenuare a amenințării, cum ar fi numărul de membri ai personalului și competențele acestora, desfășurarea echipamentelor și gestionarea priorităților și a politicilor. Evaluarea acestor factori ar trebui să le indice responsabililor decizionali vulnerabilitățile legate de amenințări specifice, astfel încât să permită un răspuns rapid la evenimente.

Vulnerabilitatea se referă la aspecte care, prin natura lor, permit măsurători și estimări mai precise decât atunci când se evaluează amenințarea și impactul.

Vulnerabilitatea în CIRAM comparată cu evaluarea vulnerabilității prevăzută la articolul 32 din Regulamentul (UE) 2019/1896.

Regulamentul (UE) 2019/1896 stabilește evaluarea vulnerabilității⁵ ca unul dintre mecanismele de control al calității care monitorizează și evaluează capacitățile statelor membre. Evaluarea vulnerabilității își are propria metodologie comună de evaluare a vulnerabilității.

Regulamentul (UE) 2019/1896 definește mai multe interfețe între analiza de risc și evaluarea vulnerabilității.

⁵ Articolul 3 alineatul (1) litera (k) și articolul 32 din Regulamentul (UE) 2019/1896.

Impactul

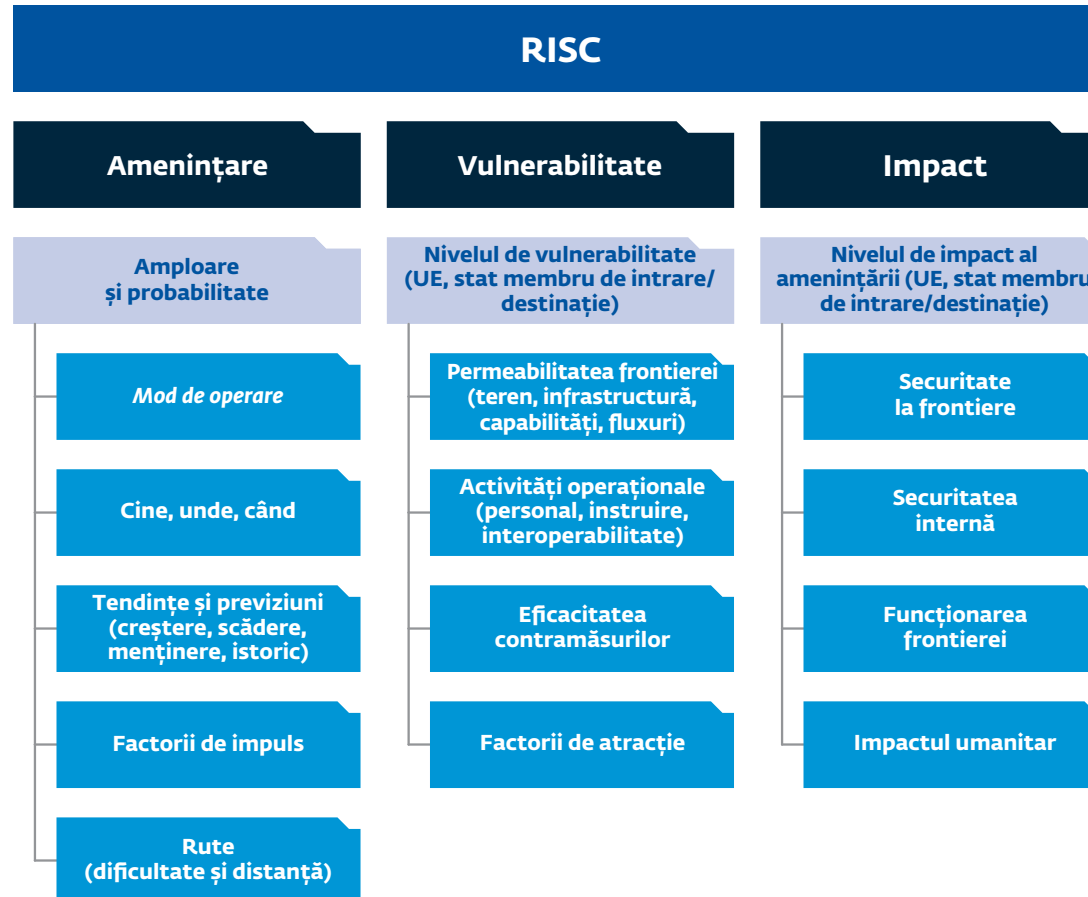
Impactul în CIRAM este definit drept suma efectelor unei amenințări asupra securității interne a UE sau asupra funcționării sau securității frontierelor externe. Impactul poate fi analizat și în termeni de consecințe umane.

Evaluarea impactului include luarea în considerare atât a consecințelor imediate, cât și a celor care ar putea apărea ulterior. De asemenea, ar trebui să se ia în considerare incidentele minore care, luate individual, nu au un impact mare, dar, atunci când sunt agregate, ar putea aduce prejudicii securității interne a UE sau funcționării ori securității frontierelor externe.

Măsurarea impactului va depinde de amenințarea identificată. Dacă nu sunt disponibile evaluări cantitative sau calitative, impactul poate fi măsurat printr-o descriere a rezultatelor derivate din analiza inductivă sau analiza scenariilor.

Amenințarea, vulnerabilitatea și impactul sunt elementele constitutive ale riscului. Analiza de risc este reflectată în diagrama de mai jos. Elementele prezentate în diagramă nu sunt exhaustive, ci sunt exemple de variabile de luat în considerare.

Graficul 3: Diagrama de analiză de risc



Ciclul informațional

În fiecare cadru organizațional, activitățile de prelucrare a datelor care duc la dezvoltarea produselor analitice urmează un ciclu „standard” sau un lanț de proces. Unitățile de analiză de risc din cadrul Frontex și al statelor membre utilizează procese, competențe și tehnici de date care produc **informații utile** pentru procesul decizional.

Acest lucru se realizează prin adoptarea unui proces comun și structurat de prelucrare a datelor, care cuprinde colectarea, analiza și distribuirea unor informații care să conducă la măsuri concrete. Acesta este procesul de bază în aplicarea CIRAM în cadrul GEIF și contribuie la gestionarea eficientă a frontierelor prin realizarea de produse adecvate și în timp util.

Procesul de prelucrare a datelor structurate este denumit Ciclul informațional, un ciclu care poate fi definit și care asigură eficiența activităților de analiză de risc printr-un sistem de control și echilibru.

Premisa de bază a ciclului informațional este că exploatarea sistematică a informațiilor conduce la produse eficiente care permit factorilor de decizie să abordeze riscul.

Graficul 4: Ciclul informațional



Recomandări

Dacă este realizată, analiza de risc ar trebui să producă recomandări pentru factorii de decizie cu privire la dezvoltarea și implementarea măsurilor de abordare a riscurilor. Aceste măsuri ar trebui să prevină materializarea riscurilor sau să le atenueze impactul dacă se produc. De asemenea, analiștii pot elabora planuri de acțiune. În orice caz, un produs analitic ar trebui să conțină întotdeauna informații utile⁶.

Recomandările urmăresc să ajute factorii de decizie care pun în aplicare acquis-ul Schengen și GEIF pentru gestionarea frontierelor și returnare atât la nivel european, cât și la nivel național să selecteze și să implementeze măsurile adecvate.

⁶ Astfel de recomandări fac parte din concluziile analitice și trebuie să fie diferențiate de recomandările directorului executiv al Frontex menționate la articolele 32 și 41 din Regulamentul (UE) 2019/1896.

Implementarea CIRAM

Fiecare stat membru este încurajat să stabilească și să mențină capacitatea de analiză de risc sub forma unei unități, rețele și/sau a unui sistem. Funcția capacității de analiză de risc este de a implementa CIRAM și Ciclul informațional prin asigurarea colectării de date, aplicarea metodelor de evaluare, furnizarea instrumentelor adecvate și implicarea analiștilor de risc, respectând totodată pe deplin protecția datelor și drepturile fundamentale. Implementarea CIRAM și a Ciclului informațional este asigurată prin pregătire de specialitate. Capacitățile de analiză de risc sunt, de asemenea, responsabile pentru stabilirea rețelelor de cooperare relevante.

La nivelul UE, situația la frontierele externe este monitorizată de cadrul EUROSUR. Acesta prevede, de asemenea, schimbul de informații și cooperarea operațională în cadrul Poliției de frontieră și al gărzii de coastă la nivel european pentru a îmbunătăți cunoașterea situației și pentru a mări capabilitatea de reacție.

Rețeaua de analiză de risc Frontex (FRAN) reunește reprezentanți ai statelor membre, ai agențiilor JAI și ai Comisiei Europene implicați în analiza de risc, gestionarea frontierelor și returnare.

Se fac eforturi la nivelul UE pentru a completa FRAN prin instituirea de rețele regionale în zona prefrontalieră și prin cooperarea cu țările terțe.

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră
și Garda de Coastă
Plac Europejski 6
00-844 Varșovia, Polonia

T +48 22 205 95 00
F +48 22 205 95 01

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



Unitatea de analiză de risc
Varșovia, decembrie 2021