

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Gemensam integrerad modell för riskanalys

Sammanfattning

Optimerad för skärmvisning

Version **2.1**, september 2021

Gemensam integrerad modell för riskanalys

Den gemensamma integrerade modellen för riskanalys, (Ciram, Common Integrated Risk Analysis Model), har utarbetats av Frontex i nära samarbete med medlemsstaterna.

TACK TILL

Den gemensamma integrerade modellen för riskanalys modell 2.1 har uppdaterats av Frontex i nära samarbete med Ciram-certifierade analytiker från medlemsstaterna. Många personer har hjälpt till att utveckla modellen, och vi tackar dem för deras stöd.

Innehållsförteckning

Inledning #3

Den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll #4

Risköversikt #5

Stöd för beslutsfattande #6

Hot #7

Sårbarhet #8

Påverkan #9

Underrättelsecykeln #11

Rekommendationer #12

Implementering av Ciram #13

Inledning

I Ciram fastställs en tydlig ram för riskanalys som bör utgöra grunden för analysverksamhet. Analyser baserade på Ciram kommer att hjälpa beslutsfattare att minska och dämpa riskerna där resurserna och förmågorna är begränsade. Ciram syftar till att främja en gemensam förståelse av riskanalys och bidra till en ökad samstämmighet i förvaltningen av EU:s yttre gränser.

Utarbetandet och genomförandet av Ciram bygger på [artikel 29 i förordning \(EU\) 2019/1896 \(förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen\)](#), där det står:

Byrån ska övervaka migrationsflödena till unionen, och inom unionen, när det gäller trender, omfattning och rutter samt andra trender och andra eventuella utmaningar vid de yttre gränserna och i frågan om återvändande. I detta syfte ska byrån, genom ett styrelsebeslut baserat på ett förslag från den verkställande direktören, fastställa en gemensam integrerad modell för riskanalys, som ska användas av byrån och medlemsstaterna.

¹ Enligt definitionen i artikel 4 i förordning (EU) 2019/1896.

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

Vad betyder Ciram?

Även om lagstiftaren inte har tillhandahållit en definition av termerna tolkas de på följande sätt inom den europeiska gräns- och kustbevakningen¹:

Med **"gemensam"** avses en ram, utarbetad av Frontex i samarbete med medlemsstaterna, som ska tillämpas både på nationell nivå och på EU-nivå.

Med **"integrerad"** avses Frontex mål att säkerställa en enhetlig och hög nivå av kontroll över alla yttre gränser inom ramen för den europeiska integrerade gränsförvaltningen². Detta innebär att samarbeta med andra brottsbekämpande organ/gränsmyndigheter och andra myndigheter som hanterar migrationsfrågor, såsom tullmyndigheter, invandringsmyndigheter och nationella polismyndigheter.

Med **"riskanalys"** avses en systematisk identifiering av olika riskkomponenter för att skapa beslutsunderlag.

Med **"modell"** avses ett analytiskt ramverk som ger en gemensam vokabulär och struktur för riskanalyser inom den europeiska gräns- och kustbevakningen. Det är ingen algoritm som ger absoluta resultat.

Den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll

Den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll³ innefattar

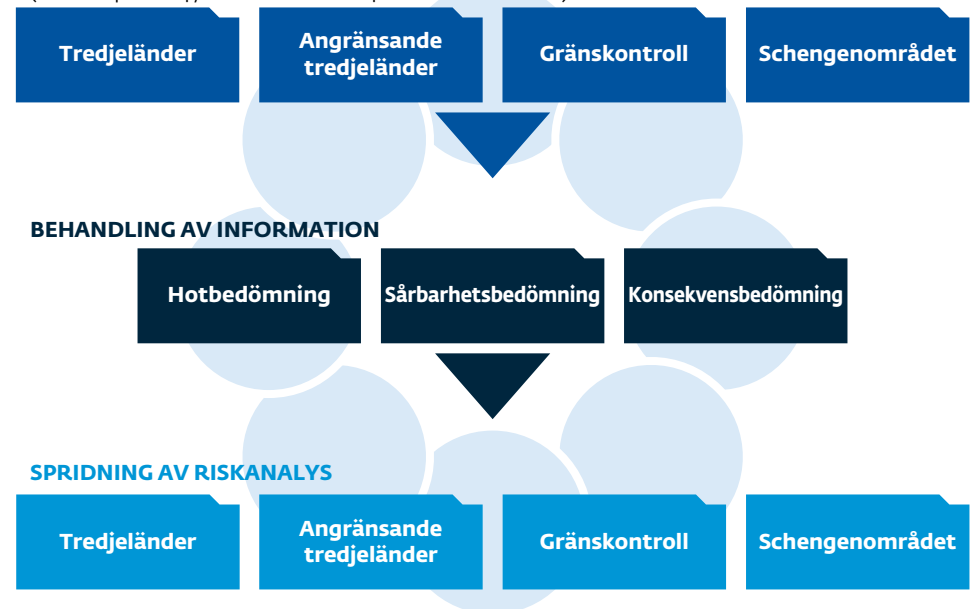
- (i) åtgärder i tredjeländer,
- (ii) samarbete med angränsande tredjeländer,
- (iii) gränskontroll,
- (iv) kontrollåtgärder inom Schengenområdet, inklusive återvändande.

Modellen utgör kärnan i den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Enkelt uttryckt kräver modellen att en serie kompletterande åtgärder genomförs inom de olika delarna. För riskanalyser visar den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll på de olika domäner inom vilka analytiker söker information. Modellen visar att analysprodukterna kommer att vara användbara för alla myndigheter som är verksamma inom en eller flera delar. I detta avseende är den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll en kraftfull referens till den integrerade dimensionen av riskanalyser.

Grafik 1: Ciram-diagram

INFORMATIONSSOMRÅDEN

(baserat på den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll)



³ Skäl 11 i förordning (EU) 2019/1896.

Risköversikt

För förvaltningen av de yttre gränserna definieras risk i Ciram som storleken och sannolikheten av ett hot som kan påverka förvaltningen av de yttre gränserna, med tanke på de åtgärder som satts in vid gränserna och inom EU, som kommer att påverka EU:s inre säkerhet, eller de yttre gränsernas funktion eller säkerhet, eller som kommer att få humanitära följder.

Utifrån denna definition av risk definieras riskanalys som undersökningen av följande tre komponenter, vars resultat registreras i form av en riskbedömning⁴:

- (1) hotet
- (2) sårbarheten för hotet
- (3) påverkan, om hotet uppstår

De tre komponenterna är inte isolerade och behöver inte bedömas i ordningsföljd. I stället ger varje komponent en ny infallsvinkel att studera risken ifrån, där bedömningen av en komponent ger material och idéer för bedömningen av de två andra komponenterna.

Bedömningen ska ha ett tydligt definierat syfte och mål. Den ska avgränsas till en specifik tidsperiod och bedöma hotet under en angiven period i framtiden, i enlighet med den nivå av beslutsfattande som den ska ge underlag åt.

⁴ Denna definition av risk gäller inte alla processer i den integrerade gränsförvaltningen. För andra definitioner av risk, se t.ex. artikel 3 i förordning (EU) 2018/1240 (Etiasförordningen).

Stöd för beslutsfattande

Det kommer aldrig vara möjligt att helt eliminera risker, men genom att möjliggöra för beslutsfattare att fatta välgrundade beslut kommer riskanalys att bidra till att överbrygga klyftan mellan en risk och förmågan hos ett europeiskt integrerat gränsförvaltningssystem att minska och dämpa den.

Tillämpningsområdet för mottagare och beslutsnivåer som kan dra nytta av denna underrättelsedrivna inställning till riskanalys är tämligen brett. Alla aktörer inom de integrerade gränsförvaltningsstrukturerna, från beslutsfattare till gränskontrollanter som utför primärkontrollen, har inte bara nytta av stödet i form av relevanta analysprodukter, utan spelar också en avgörande roll för underrättelsekvaliteten, eftersom de utgör centrala delar av informationsinsamlingen inom sina organisationer.

Underrättelsekraven för de strategiska, operativa och taktiska nivåerna förväntas vara annorlunda. De skiljer sig åt vad gäller resultat för beslutsfattande, undersökningar som ska utföras, data som ska användas, vilken analysstrategi som ska genomföras och de många olika verktyg och tekniker som ska användas.

Det finns ingen tydlig regel som skiljer på strategierna för bedömningar på strategisk, operativ och taktisk nivå. Denna indelning av nivåer bör anpassas till de specifika förhållandena och strukturerna i den integrerade gränsförvaltningens olika nationella sammanhang. Vissa specifika förhållanden kan dock identifieras:

Bedömningar på **strategisk nivå** bör fokusera på att

- förstå fenomenets utveckling,
- skapa en allmän och global bild,
- tillhandahålla en prognos,
- ge rekommendationer om utvecklingen av kunnande och kapacitet,
- fastställa krav på resurser,
- stödja beslut om budgeten.

Bedömningar på **operativ nivå** bör inbegripa aspekter/produkter avseende

- hotets dynamik,
- interna faktorer och fynd från sårbarhetsbedömning är av relevans för att möjliggöra bedömningar av resurser och deras omfördelning,
- fokus på gränsavsnitt.

Bedömningar på **taktisk nivå** behöver behandla aspekter/produkter i samband med:

- riskindikatorer,
- riskprofiler (för gärningsmän, offer osv.),
- fastställning av geografiskt område och tid,
- externa aspekter (vid gränsen).

Hot

Hot definieras i Ciram som en kraft eller ett tryck som kan påverka förvaltningen av de yttre gränserna. Det kännetecknas av sin storlek och sannolikhet.

I riskanalysens kärna finns identifieringen av nuvarande och framtida hot som påverkar förvaltningen av de yttre gränserna.

En beskrivning av ett hot innehåller vanligtvis en beskrivning av tillvägagångssättet, gärningsmannens mål, motiv och förmåga (vem, var, när, hur många), trender och förutsägelser samt alla faktorer som påverkar hotets storlek och sannolikhet. De exakta beståndsdelarna bygger på en undersökning av hotet för att identifiera de variabler som påverkar det samt alla möjliga samband mellan dem.

Hot bör mätas så att de kan jämföras och prioriteras. Eftersom syftet med analysen är att skapa underlag för beslut, vilket kommer att avgöra framtida insatser, är analysen av ett hot till sin natur framåtblickande och bör hänvisa till hotets storlek och sannolikhet för en given tidshorisont.

Sårbarhet

I Ciram bestäms sårbarhet av ett systems förmåga att dämpa ett hot. Sårbarhet förstås som de faktorer vid gränserna eller inom EU som skulle kunna öka eller minska hotets storlek och sannolikhet.

Till de främsta faktorerna för identifiering av sårbarhet räknas gränsområdenas geografiska kännetecken, analys av operativa insatser, inräknat förmågan att dämpa hotet, såsom antalet anställda och deras kompetens, utplacering av utrustning och hantering av prioriteringar och riktlinjer. Genom bedömningen av dessa faktorer bör beslutsfattarna uppfatta sårbarheter i samband med specifika hot, så att ett snabbt reagerande kan sättas in vid händelser.

Sårbarhet avser frågor som till följd av sin karaktär möjliggör mer exakta mätningar och uppskattningar än vid bedömningen av hot och påverkan.

Sårbarhet i Ciram i förhållande till sårbarhetsbedömning i artikel 32 i förordning EU 2019/1896.

I förordning EU 2019/1896 fastställs sårbarhetsbedömning⁵ som en av de mekanismer för kvalitetskontroll som övervakar och bedömer medlemsstaternas kapacitet. Sårbarhetsbedömning har sin egen gemensamma metod för sårbarhetsbedömningar. I förordning EU 2019/1869 definieras flera beröringspunkter mellan riskanalys och sårbarhetsbedömning.

⁵ Artiklarna 3.1 k och 32 i förordning (EU) 2019/1896.

Påverkan

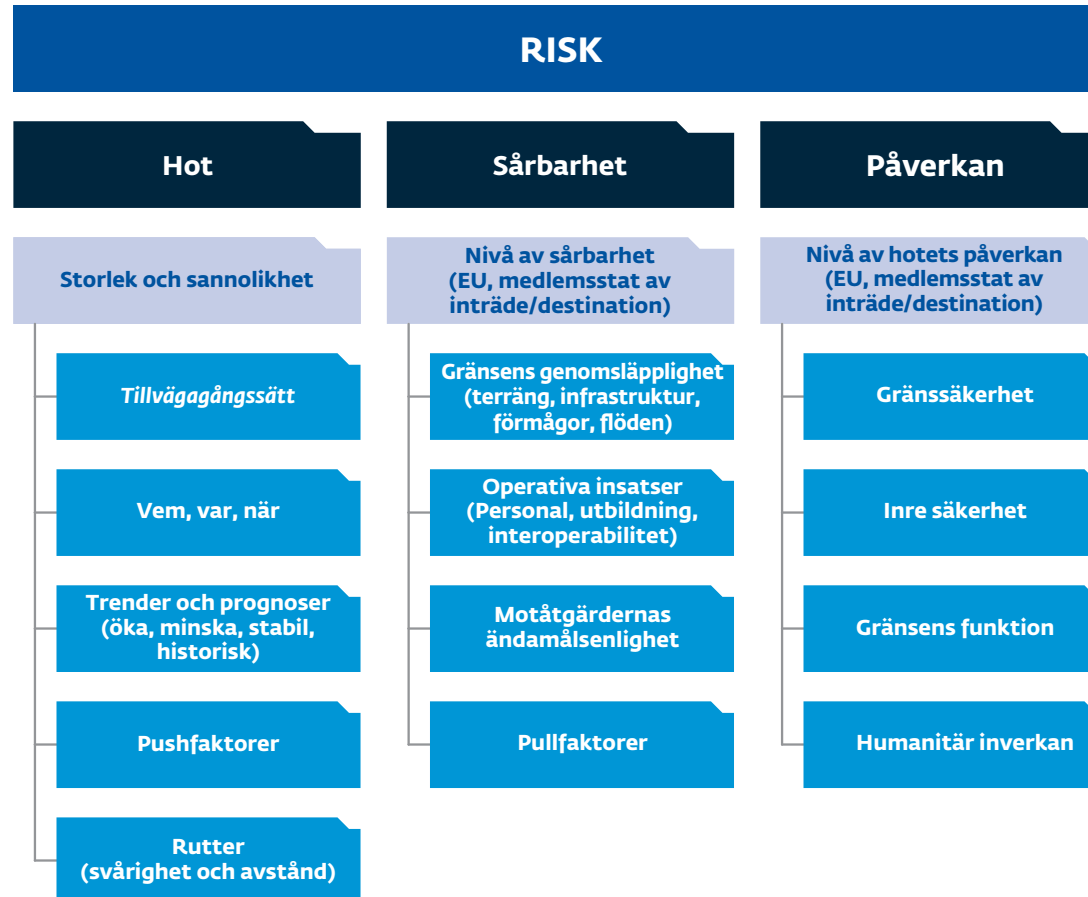
Påverkan i Ciram definieras som effekterna av ett hot för EU:s inre säkerhet eller de yttre gränsernas funktion eller säkerhet. Påverkan kan också analyseras i form av humanitära konsekvenser.

I bedömningen av påverkan ingår att både överväga omedelbar påverkan och sådan som kan uppstå senare. Även små incidenter bör övervägas, vilka saknar större påverkan när de inträffar individuellt, men som tillsammans skulle kunna få skadliga följder för EU:s inre säkerhet eller de yttre gränsernas funktion eller säkerhet.

Mätningarna av påverkan kommer att vara beroende av det hot som identifieras. Om inga kvantitativa eller kvalitativa bedömningar är tillgängliga kan påverkan mätas genom en beskrivning av utfall med hjälp av metoderna induktiv analys eller scenarioanalys.

Hot, sårbarhet och påverkan är riskens byggstenar. Riskanalys återges i diagrammet nedan. De element som visas i diagrammet är inte uttömmande utan exempel på variabler att ta hänsyn till.

Grafik 3: Riskanalysdiagram



Underrättelsecykeln

Inom varje organisatorisk miljö följer underrättelseverksamheten, som leder till utvecklingen av analysprodukter, en "standardmässig" cykel eller processkedja. Frontex och medlemsstaternas riskanalysenheter använder underrättelseprocesser, färdigheter och tekniker för att ta fram direkt **användbar information** som kan ligga till grund för beslutsprocessen.

Detta uppnås genom införandet av en gemensam strukturerad underrättelseprocess som täcker insamling, analys och distribution av information som kan ligga till grund för åtgärder. Detta är den centrala processen vid tillämpningen av Ciram inom den europeiska integrerade gränsförvaltningen och bidrar till en effektiv gränsförvaltning genom framtagning av lämpliga produkter i tid.

Den strukturerade underrättelseprocessen kallas underrättelsecykeln, en definierbar cykel som säkerställer en effektiv riskanalysverksamhet genom ett system av kontroller och motvikter.

Underrättelsecykelns grundpremiss är att det systematiska utnyttjandet av information leder till effektiva produkter som gör att beslutsfattarna kan förhålla sig till riskerna.

Grafik 4: Underrättelsecykeln



Rekommendationer

Riskanalysen bör, om uppdragsgivaren efterfrågar, innehålla rekommendationer till beslutsfattare om att utveckla och implementera åtgärder för att hantera risker. Dessa åtgärder bör förhindra att risker blir verklighet eller dämpa deras påverkan om så sker. Analytiker kan också ta fram åtgärdsplaner. En analysprodukt ska alltid innehålla information som kan ligga till grund för eventuella åtgärder⁶.

Rekommendationer ska stödja beslutsfattare som genomför Schengenregelverket och den europeiska integrerade gränsförvaltningen för gränsförvaltning och återvändande vid både de europeiska och nationella gränserna att välja och genomföra lämpliga åtgärder.

⁶ Sådana rekommendationer ingår i de analytiska slutsatserna och ska skiljas från rekommendationerna från Frontex verkställande direktör som nämns i artiklarna 32 och 41 i förordning (EU) 2019/1896.

Implementering av Ciram

Varje medlemsstat uppmuntras till att inrätta och upprätthålla riskanalyskapacitet i form av en enhet, ett nätverk och/eller ett system. Riskanalyskapacitetens uppgift är att genomföra Ciram och underrättelsecykeln genom att säkerställa förvärvandet av data, tillämpningen av bedömningsmetoder, tillhandahållandet av lämpliga verktyg och användningen av riskanalytiker, samtidigt som medlemsstaten till fullo respekterar dataskyddsrättigheter och de grundläggande rättigheterna. Genomförandet av Ciram och underrättelsecykeln säkerställs genom specialiserad utbildning. Riskanalyskapaciteten ansvarar även för att inrätta de respektive samarbetsnätverken.

På EU-nivå övervakas situationen vid den yttre gränsen genom ramverket för Eurosur. Detta medger även informationsutbyte och operativt samarbete inom den europeiska gräns- och kustbevakningen för att förbättra situationsmedvetenheten och öka reaktionsförmågan.

Frontex nätverk för riskanalys (FRAN) sammanför representanter från medlemsstaterna, byråer för rättsliga och inrikes frågor samt Europeiska kommissionen som deltar i riskanalys, gränsförvaltning och återvändande.

På EU-nivå har ansträngningar gjorts för att komplettera FRAN genom inrättandet av regionala nätverk i området före gränserna och samarbete med tredjeländer.

FRONT



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån
Plac Europejski 6
00-844 Warszawa, Polen

Tfn: +48 22 205 95 00
Fax: +48 22 205 95 01

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



Enheten för riskanalys
Warszawa, december 2021