

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Spoločný integrovaný model analýzy rizík

Súhrnná brožúra

optimalizované pre videozáznam

Verzia **2.1**, september 2021

Spoločný integrovaný model analýzy rizík

Spoločný integrovaný model analýzy rizík (CIRAM) vyvinula agentúra Frontex v úzkej spolupráci s členskými štátmi.

POĎAKOVANIE

Spoločný integrovaný model analýzy rizík 2.1 aktualizovala agentúra Frontex v úzkej spolupráci s analytikmi z členských štátov certifikovanými pre CIRAM. K jeho vývoju prispelo množstvo ľudí a za ich pomoc im týmto veľmi ďakujeme.

Obsah

Úvod #3

Štvorvrstvový model kontroly hraníc #4

Prehľad rizík #5

Podpora pri rozhodovaní #6

Hrozba #7

Zraniteľnosť #8

Dopad #9

Cyklus spracovania informácií #11

Odporúčania #12

Uplatňovanie modelu CIRAM #13

Úvod

Model CIRAM vytvára jasný a transparentný rámec pre analýzu rizík a mal by slúžiť ako štandard pre analytické činnosti. Analýza založená na modeli CIRAM umožní osobám s rozhodovacou právomocou znížiť a zmierniť riziko tam, kde sú zdroje a schopnosti limitované. Model CIRAM má podporovať spoločné chápanie analýzy rizík a prispievať k väčšej súdržnosti pri riadení vonkajších hraníc EÚ.

Vývoj a uplatňovanie modelu CIRAM sa zakladá na **článku 29 nariadenia (EÚ) 2019/1896 (nariadenie o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii)**, v ktorom sa uvádza:

Agentúra monitoruje migračné toky do Únie a v rámci Únie, pokiaľ ide o trendy, objem a trasy a iné trendy alebo možné výzvy na vonkajších hraniciach, a to aj v súvislosti s návratom. Agentúra na uvedený účel rozhodnutím riadiacej rady na základe návrhu výkonného riaditeľa vytvorí spoločný integrovaný model analýzy rizík, ktorý bude uplatňovať spolu s členskými štátmi.

Čo znamená CIRAM?

Hoci zákonodarca neposkytol vymedzenie pojmov, komunita európskej pohraničnej a pobrežnej stráže (EBCG) si osvojila toto chápanie¹:

„**Spoločný**“ označuje rámec vytvorený agentúrou Frontex v spolupráci s členskými štátmi, ktorý sa má uplatňovať na vnútroštátnej úrovni aj na úrovni EÚ

„**Integrovaný**“ sa vzťahuje na cieľ agentúry Frontex zabezpečiť jednotnú a vysokú úroveň kontroly nad všetkými vonkajšími hranicami v kontexte európskeho integrovaného riadenia hraníc (EU-IBM)². To naznačuje spoluprácu s inými orgánmi presadzovania práva/pohraničnými orgánmi a inými orgánmi zaoberajúcimi sa otázkami migrácie, ako sú colné orgány, imigračné úrady a vnútroštátna polícia.

„**Analýza rizík**“ znamená systematické skúmanie komponentov rizík za účelom informovaného prijatia rozhodnutí.

„**Model**“ znamená analytický rámec, ktorý poskytuje spoločný slovník a štruktúru pre analýzu rizík v komunite EBCG. Nie je to algoritmus poskytujúci absolútne výsledky

¹ Ako sa vymedzuje v článku 4 nariadenia (EÚ) 2019/1896.

² Článok 3 nariadenia (EÚ) 2019/1896.

Štvorvrstvový model kontroly hraníc

Štvorvrstvový model kontroly hraníc³ zahŕňa:

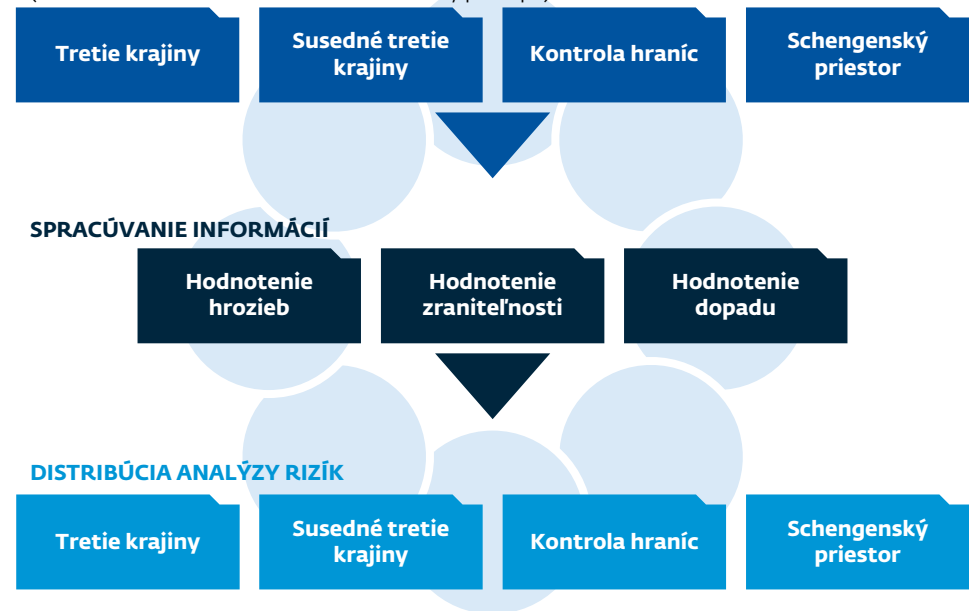
- (i) opatrenia v tretích krajinách,
- (ii) spoluprácu so susednými tretími krajinami hraničnú
- (iii) kontrolu, a
- (iv) kontrolné opatrenia v rámci schengenského priestoru vrátane návratu.

Uvedené teda tvorí jadro európskeho integrovaného riadenia hraníc. Zjednodušene povedané, tento model si vyžaduje, aby sa na úrovni rozdielnych vrstiev zaviedol súbor komplementárnych opatrení. V prípade analýzy rizík štvorvrstvový model kontroly hraníc označuje rôzne oblasti, v ktorých analytici hľadajú informácie. Model naznačuje, že analytické produkty budú užitočné pre všetky orgány, ktoré sú aktívne na úrovni jednej alebo viacerých vrstiev. V tomto zmysle je štvorvrstvový model kontroly hraníc silným odkazom na integrovaný rozmer analýzy rizík.

Obrázok 1: Diagram CIRAM

OBLASTI INFORMÁCIÍ

(na základe štvorvrstvového modelu kontroly prístupu)



³ Odôvodnenie 11 nariadenia (EÚ) 2019/1896

Prehľad rizík

Pre riadenie vonkajších hraníc je v modeli CIRAM riziko vymedzené ako veľkosť a pravdepodobnosť hrozby, ktorá môže ovplyvniť riadenie vonkajších hraníc vzhľadom na opatrenia zavedené na hraniciach a v rámci EÚ, a ktorá bude mať dopad na vnútornú bezpečnosť EÚ alebo na fungovanie, či bezpečnosť vonkajších hraníc, alebo ktorá bude mať humanitárne následky.

Z tohto vymedzenia rizika sa analýza rizika vymedzuje ako skúmanie nasledujúcich troch zložiek, ktorého výsledok je zaznamenaný vo forme hodnotenia rizika⁴:

- (1) hrozby,
- (2) zraniteľnosti voči hrozbe,
- (3) dopadu, ak by došlo k výskytu hrozby.

Tieto tri zložky nie sú izolované a nemusia sa hodnotiť v slede. Každá zložka skôr poskytuje iný uhol, z ktorého možno študovať riziko, pričom hodnotenie jednej zložky poskytuje materiál a nápady na hodnotenie ďalších dvoch zložiek.

Hodnotenie by malo mať jasne vymedzený rozsah a účel. Malo by sa vzťahovať na konkrétne obdobie a hodnotiť hrozbu počas určitého budúceho obdobia v súlade s úrovňou rozhodovania, pre ktorú treba poskytnúť informácie.

⁴ Toto vymedzenie rizika sa nevzťahuje na všetky procesy integrovaného riadenia hraníc. Ďalšie vymedzenia rizika pozri napr. v článku 3 nariadenia (EÚ) 2018/1240 (nariadenie o systéme ETIAS).

Podpora pri rozhodovaní

Aj keď nikdy nebude možné odstrániť riziko tým, že sa umožní osobám s rozhodovacou právomocou prijímať informované rozhodnutia, analýza rizika prispeje k preklenutiu rozporu medzi rizikom a schopnosťou systému európskeho integrovaného riadenia hraníc znížiť ho a zmierniť.

Rozsah príjemcov a úrovni rozhodovania, ktoré môžu mať prospech z tohto prístupu k analýze rizika založeného na informáciách, je pomerne široký. Od tvorcov politik až po príslušníkov pohraničnej stráže v prvej línii, všetci aktéri v rámci štruktúr integrovaného riadenia hraníc nielen majú prospech z podpory relevantných analytických produktov, ale zohrávajú aj rozhodujúcu úlohu v kvalite spravodajských informácií, keďže sú kľúčovými prvkami zberu informácií v rámci svojich organizácií.

Očakáva sa, že spravodajské požiadavky na strategickej, operačnej a taktickej úrovni budú odlišné. Líšia sa z hľadiska výstupov pre rozhodovanie, zisťovanie, ktoré sa vykonajú, údajov, ktoré sa použijú, zvoleného analytického prístupu a rôznych nástrojov a techník, ktoré sa použijú.

Neexistuje jasné pravidlo, podľa ktorého by sa rozlišovali prístupy k hodnoteniu na strategickej, operačnej a taktickej úrovni. Toto rozdelenie úrovni by sa malo prispôbiť špecifikám a štruktúram rôznych vnútroštátnych kontextov integrovaného riadenia hraníc. Napriek tomu je možné identifikovať niektoré špecifiká:

Hodnotenia na **strategickej úrovni** by sa mali zamerať na:

- pochopenie vývoja javov,
- vytvorenie všeobecného a globálneho obrazu,
- poskytnutie výhľadu,
- poskytnutie odporúčaní o rozvoji spôsobilostí a kapacít,
- definovanie požiadaviek na zdroje,
- podporu rozhodovania o rozpočte.

Hodnotenia na **operačnej úrovni** by mali zahŕňať aspekty/produkty týkajúce sa:

- dynamiky hrozby,
- interné faktory a zistenia z posúdenia zraniteľnosti sú dôležité na to, aby umožnili posúdenie zdrojov a ich prerozdelenie,
- zamerania sa na hraničný úsek.

Hodnotenia na **tactickej úrovni** sa musia zaoberať aspektmi/produktmi týkajúcimi sa:

- ukazovateľov rizika,
- rizikových profilov (pre páchatel'ov, obeť a modus operandi),
- vymedzenia zemepisnej oblasti a času,
- vonkajších aspektov (na hraniciach).

Hrozba

Hrozba sa v modeli CIRAM vymedzuje ako sila alebo tlak, ktorý môže ovplyvniť riadenie vonkajších hraníc. Možno ju charakterizovať jej veľkosťou a pravdepodobnosťou.

Jadrom analýzy rizík je identifikácia súčasných a budúcich hrozieb, ktoré ovplyvňujú riadenie vonkajších hraníc.

Opis hrozby zvyčajne zahŕňa opis modus operandi, ciele, motívy a schopnosti páchatel'a (kto, kde, kedy, koľko), trendy a predpovede a všetky faktory, ktoré ovplyvňujú veľkosť a pravdepodobnosť hrozby. Presné zložky sú založené na preskúmaní hrozby s cieľom identifikovať premenné, ktoré ju ovplyvňujú, ako aj všetky možné korelácie medzi nimi.

Hrozby by sa mali merať, aby sa dali porovnať a aby bolo možné určiť priority. Keďže účelom analýzy je poskytovať informácie v procese rozhodovania, na základe čoho sa určia budúce kroky, analýza hrozby je svojou povahou výhľadová a mala by sa odvolávať na pravdepodobnosť a veľkosť hrozby v danom časovom horizonte.

Zraniteľnosť

V modeli CIRAM je zraniteľnosť určená schopnosťou systému zmierniť hrozbu. Zraniteľnosť sa chápe ako faktory na hraniciach alebo v EÚ, ktoré môžu zvýšiť alebo znížiť veľkosť alebo pravdepodobnosť hrozby.

Medzi hlavné faktory používané na identifikáciu zraniteľnosti patria zemepisné vlastnosti pohraničných oblastí, analýza operačných činností vrátane spôsobilostí na zmiernenie hrozby, ako je počet zamestnancov a ich zručnosti, rozmiestnenie vybavenia a riadenie priorít a politík. Hodnotenie týchto faktorov by malo osoby s rozhodovacou právomocou upozorniť na zraniteľné miesta v súvislosti s konkrétnymi hrozbami, aby sa umožnila rýchla reakcia na udalosti.

Medzi hlavné faktory používané na identifikáciu zraniteľnosti patria zemepisné vlastnosti pohraničných oblastí, analýza operačných činností vrátane spôsobilostí na zmiernenie hrozby, ako je počet zamestnancov a ich zručnosti, rozmiestnenie vybavenia a riadenie priorít a politík. Hodnotenie týchto faktorov by malo osoby s rozhodovacou právomocou upozorniť na zraniteľné miesta v súvislosti s konkrétnymi hrozbami, aby sa umožnila rýchla reakcia na udalosti.

5 Článok 3 ods. 1 písm. k) a článok 32 nariadenia (EÚ) 2019/1896

Zraniteľnosť v modeli CIRAM vo vzťahu k posudzovaniu zraniteľnosti podľa článku 32 nariadenia EÚ 2019/1896

V nariadení EÚ 2019/1896 sa zavádza posudzovanie zraniteľnosti⁵ ako jeden z mechanizmov kontroly kvality, ktorým sa monitorujú a hodnotia kapacity členských štátov.

Posudzovanie zraniteľnosti má vlastnú spoločnú metodiku posudzovania zraniteľnosti. V nariadení EÚ 2019/1896 sa vymedzuje niekoľko rozhraní medzi analýzou rizík a posudzovaním zraniteľnosti.

Dopad

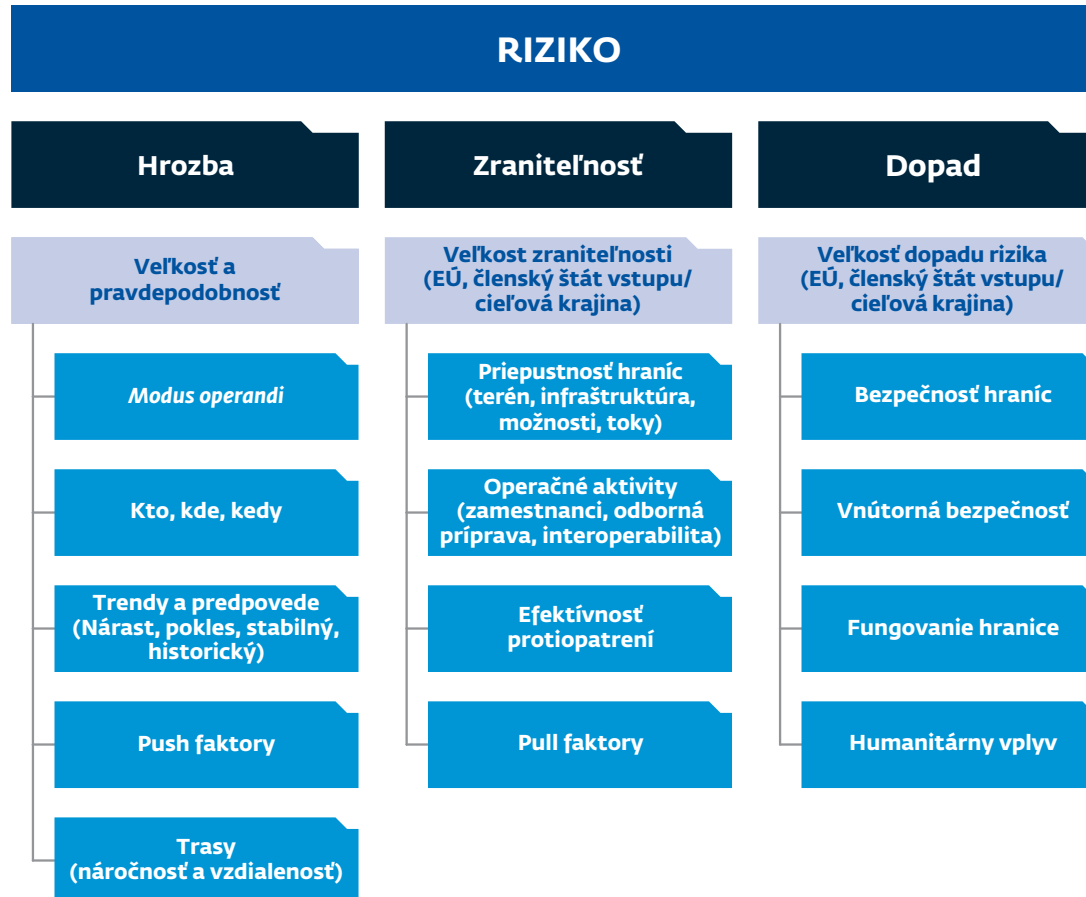
Dopad sa v modeli CIRAM vymedzuje ako účinok hrozby na vnútornú bezpečnosť EÚ alebo fungovanie alebo bezpečnosť vonkajších hraníc. Dopady možno analyzovať aj z hľadiska humanitárnych následkov.

Hodnotenie dopadu zahŕňa zváženie okamžitých dopadov, ako aj následkov, ktoré môžu vzniknúť neskôr. Do úvahy by sa mali brať aj malé incidenty, ktoré jednotlivito nemajú veľký dopad, ale súhrnne by mohli mať škodlivé účinky na vnútornú bezpečnosť EÚ alebo fungovanie či bezpečnosť vonkajších hraníc. Meranie dopadov bude závisieť od identifikovanej hrozby. Ak nie sú k dispozícii kvantitatívne alebo kvalitatívne hodnotenia, dopad možno merať prostredníctvom opisu výsledkov vyplývajúcich z indukčnej analýzy alebo analýzy scenára.

Hrozba, zraniteľnosť a dopad sú základnými komponentmi rizika. Analýza rizika je znázornená na diagrame nižšie. Prvky zobrazené na diagrame v sivej farbe nie sú vyčerpávajúce. Ide o príklady premenných, ktoré treba zvážiť.

Hrozba, zraniteľnosť a dopad sú stavebnými kameňmi rizika. Analýza rizika je znázornená na diagrame nižšie. Prvky zobrazené na diagrame nie sú vyčerpávajúce. Ide o príklady premenných, ktoré treba zvážiť.

Obrázok 3: Diagram analýzy rizík



Cyklus spracovania informácií

V každom organizačnom prostredí sa cyklus spracovania informácií, ktorý vedie k tvorbe analytických produktov, riadi procesným reťazcom. Agentúra Frontex a oddelenia analýzy rizík členských štátov využívajú cyklus spracovania informácií, zručnosti a techniky na vytváranie **použiteľných informácií** na rozhodovanie.

Dosahuje sa to prijatím spoločného štruktúrovaného cyklu spracovania informácií, ktorý zahŕňa zhromažďovanie, analýzu a distribúciu použiteľných informácií. Toto je hlavný proces pri uplatňovaní modelu CIRAM v rámci európskeho integrovaného riadenia hraníc a prispieva k efektívnemu riadeniu hraníc tým, že vytvára vhodné a včasné produkty.

Štruktúrovaný proces spracovania informácií sa označuje ako cyklus spracovania informácií, ktorý je presne definovaný a ktorý zaisťuje účinnosť analýzy rizík prostredníctvom systému bŕzd a protiváh.

Základným predpokladom cyklu spracovania informácií je, že systematické využívanie informácií vedie k efektívnym produktom, ktoré umožňujú osobám s rozhodovacou právomocou riešiť riziko.

Obrázok 4: Cyklus spracovania informácií



Odporúčania

Ak je to uvedené v zadaní úloh na začiatku spracovania informácie, analýza rizík by mala poskytnúť odporúčania pre osoby s rozhodovacou právomocou o vývoji a vykonávaní opatrení na riešenie rizík. Tieto opatrenia by mali predchádzať vzniku rizík alebo zmierniť ich vplyv, ak nastanú. Analytici môžu tiež vypracovať akčné plány. V každom prípade by analytický produkt mal vždy obsahovať použiteľné informácie⁶.

Cieľom odporúčaní je pomôcť osobám s rozhodovacou právomocou, ktoré vykonávajú schengenské acquis v súvislosti s riadením hraníc a návratom na európskej úrovni aj úrovni štátov, pri výbere a implementácii vhodných opatrení.

⁶ Takéto odporúčania sú súčasťou analytických záverov a treba ich odlišovať od odporúčaní výkonného riaditeľa agentúry Frontex uvedených v článkoch 32 a 41 nariadenia (EÚ) 2019/1896.

Uplatňovanie modelu CIRAM

Každému členskému štátu sa odporúča vytvoriť a udržiavať kapacitu na analýzu rizík vo forme oddelenia, siete a/alebo systému. Funkciou kapacity na analýzu rizík je uplatňovať model CIRAM a cyklus spracovania informácií zabezpečením získavania údajov, aplikáciou metód posudzovania, poskytovaním vhodných nástrojov a zapojením analytikov rizík pri plnom dodržiavaní ochrany osobných údajov a základných práv. Uplatňovanie modelu CIRAM a spravodajského cyklu je zabezpečené prostredníctvom špecializovanej odbornej prípravy. Kapacity na analýzu rizík sú zodpovedné aj za vytvorenie príslušných sietí spolupráce.

Na úrovni EÚ sa situácia na vonkajších hraniciach monitoruje prostredníctvom rámca EUROSUR. To tiež zabezpečuje výmenu informácií a operačnú spoluprácu v rámci európskej pohraničnej a pobrežnej stráže s cieľom zlepšiť situačné povedomie a zvýšiť schopnosť reakcie.

Sieť agentúry Frontex pre analýzu rizík spája zástupcov členských štátov, agentúr EÚ pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti a Európskej komisie zapojených do analýzy rizík, riadenia hraníc a návratu.

Na úrovni EÚ sa vyvíja úsilie na doplnenie siete agentúry Frontex pre analýzu rizík vytvorením regionálnych sietí v predhraničnej oblasti a spoluprácou s tretími krajinami.

FRONT



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž
Plac Europejski 6
00-844 Varšava, Poľsko

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



Oddelenie analýzy rizík
Varšava, december 2021