

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Skupni integrirani model analize tveganja

Brošura s povzetkom

Optimizirano za ogled na računalniškem ekranu

Različica **2.1**, september 2021

Skupni integrirani model analize tveganja

Skupni integrirani model analize tveganja (model CIRAM) razvija agencija Frontex v tesnem sodelovanju z državami članicami.

ZAHVALA

Skupni integrirani model analize tveganja 2.1 je posodobila agencija Frontex v tesnem sodelovanju z analitiki s certifikatom CIRAM iz držav članic. K razvoju modela so prispevali številni ljudje in za pomoč se jim iskreno zahvaljujemo.

Vsebina

Uvod #3

Štiristopenjski model varovanja dostopa #4

Pregled tveganja #5

Podpora pri odločanju #6

Grožnja #7

Ranljivost #8

Vpliv #9

Analitski krog #11

Priporočila #12

Izvajanje modela CIRAM #13

Uvod

Z modelom CIRAM se določa jasen in pregleden okvir za analizo tveganja; uporabljati ga je treba kot referenčno merilo za analitične dejavnosti. Analiza, ki temelji na modelu CIRAM, bo odločevalcem omogočila, da zmanjšajo in ublažijo tveganja ob omejenih virih in zmogljivostih. Cilj modela CIRAM je spodbuditi skupno razumevanje analize tveganja in prispevati k večji skladnosti pri upravljanju zunanjih meja EU.

Razvoj in izvajanje modela CIRAM temeljita na **členu 29 Uredbe (EU) 2019/1896 (uredba o evropski mejni in obalni straži)**, v katerem je navedeno:

Agencija spremlja migracijske tokove proti Uniji in znotraj nje v smislu trendov, obsega in poti ter druge trende ali morebitne izzive na zunanjih mejah ter v zvezi z vračanjem. V ta namen Agencija s sklepom upravnega odbora na podlagi predloga izvršnega direktorja določi skupni integrirani model analize tveganja, ki ga uporabljajo Agencija in države članice.

Kaj pomeni model CIRAM?

Čeprav zakonodajalec ni navedel opredelitve pojmov, so se v skupnosti evropske mejne in obalne straže (European Border and Coast Guard – EBCG) dogovorili tako:¹

„**Skupni**“ pomeni okvir, ki ga je razvila agencija Frontex v sodelovanju z državami članicami in se uporablja tako na nacionalni ravni kot na ravni EU.

„**Integrirani**“ se nanaša na cilj agencije Frontex, da zagotovi enotno in visoko raven nadzora nad vsemi zunanjimi mejami v okviru evropskega integriranega upravljanja meja (EUIBM)². To pomeni sodelovanje z drugimi organi pregona/mejnimi organi ter drugimi organi, ki se ukvarjajo z migracijskimi vprašanji, kot so carinski organi, uradi za priseljevanje in nacionalna policija.

„**Analiza tveganja**“ pomeni sistematično preučevanje elementov tveganja za pomoč pri odločanju.

„**Model**“ pomeni analitični okvir, s katerim se zagotavljata enotno razumevanje in struktura analize tveganja v skupnosti EBCG. To ni algoritem, ki bi zagotavljal absolutne rezultate.

¹ Kot je opredeljen v členu 4 Uredbe (EU) 2019/1896.

² Člen 3 Uredbe (EU) 2019/1896.

Štiristopenjski model varovanja dostopa

Štiristopenjski model varovanja dostopa³ zajema:

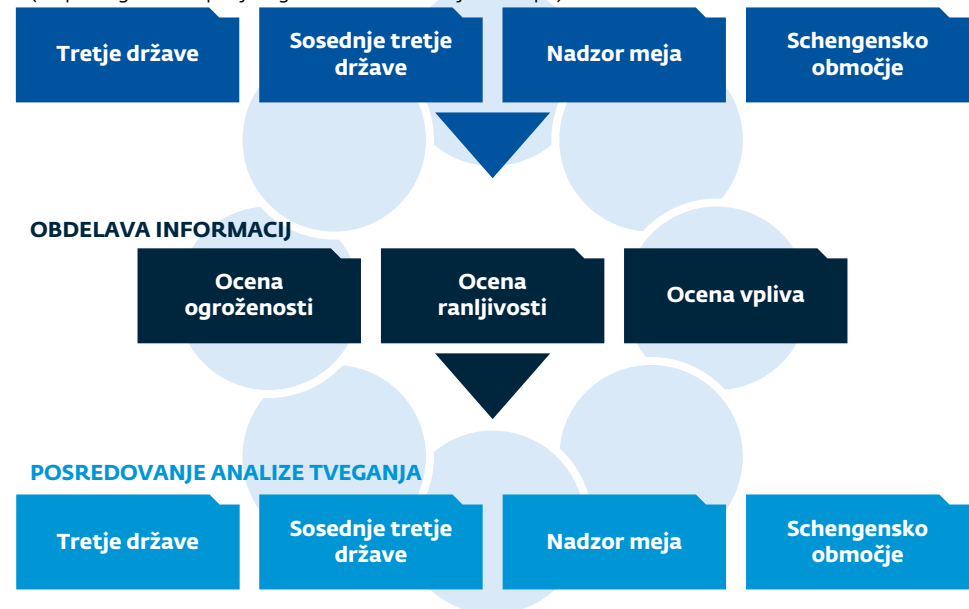
- (i) ukrepe v tretjih državah
- (ii) sodelovanje s sosednjimi tretjimi državami
- (iii) nadzor meja in
- (iv) nadzorne ukrepe v schengenskem območju, vključno z vračanjem.

Model je ključni del evropskega integriranega upravljanja meja. Z drugimi besedami: model zahteva, da se na različnih stopnjah izvajajo dopolnjujoči se ukrepi. Za analizo tveganja so v štiristopenjskem modelu varovanja dostopa navedena različna področja, na katerih analitiki iščejo informacije. Model nakazuje uporabnost analitskih produktov za vse organe vključene v aktivnosti v enem ali vseh štirih stopnjah upravljanja meja. V tem smislu je štiristopenjski model varovanja dostopa pomembna referenca za zagotavljanje celovitosti analiz tveganja.

Slika 1: Diagram CIRAM

PODROČJA INFORMACIJ

(na podlagi štiristopenjskega modela varovanja dostopa)



³ Uvodna izjava 11 Uredbe (EU) 2019/1896.

Pregled tveganja

Pri upravljanju zunanjih meja je tveganje v modelu CIRAM opredeljeno kot obseg in verjetnost grožnje, ki lahko vpliva na upravljanje zunanjih meja. Pri tem se upoštevajo obstoječi ukrepi na mejah in znotraj EU. Tveganje bo vplivalo na notranjo varnost EU oziroma na delovanje ali varnost zunanjih meja ali bo imelo humanitarne posledice.

Na podlagi te opredelitve tveganja je analiza tveganja opredeljena kot preučitev naslednjih treh elementov, rezultat preučitve pa se zabeleži v obliki ocene tveganja:⁴

- (1) grožnja;
- (2) ranljivost na grožnjo;
- (3) vpliv grožnje, če se pojavi.

Ti trije elementi niso izolirani in jih ni treba ocenjevati v zaporedju. Vsak element zagotavlja drugačen zorni kot za preučevanje tveganja, pri čemer ocena enega elementa zagotavlja vsebino in zamisli za oceno drugih dveh elementov.

Področje in namen ocene je treba jasno opredeliti. Zajemati mora določeno obdobje in oceno grožnje v določenem prihodnjem obdobju skladno z ravno odločanja, ki jo je treba podkrepiti z informacijami.

⁴ Ta opredelitev tveganja se ne uporablja za vse postopke integriranega upravljanja meja. Druge opredelitve tveganja so na voljo na primer v členu 3 Uredbe (EU) 2018/1240 (uredba o vzpostavitvi ETIAS).

Podpora pri odločanju

Čeprav tveganja nikoli ne bo mogoče odpraviti, pa bo analiza tveganja, ki bo odločevalcem omogočila sprejemanje informiranih odločitev, prispevala k zapolnitvi vrzeli med tveganjem in sposobnostjo sistema evropskega integriranega upravljanja meja (sistem EUIBM), da tveganja zmanjša in ublaži.

Analize tveganja lahko koristijo na številnih področjih in ravneh odločanja. Podpora v obliki ustreznih analitičnih produktov koristi vsem akterjem v strukturah sistema IBM, od oblikovalcev politik do mejnih policistov v prvi vrsti. Poleg tega pa imajo ti tudi odločilno vlogo na področju kakovosti podatkov, saj so ključni pri zbiranju informacij v svojih organizacijah.

Pričakuje se, da so zahteve glede podatkov za strateško, operativno in taktično raven različne. Razlikujejo se glede na potrebe odločanja, poizvedbe, ki jih je treba opraviti, podatke in analitični pristop, ki ju je treba uporabiti, ter različna orodja in tehnike, ki jih je treba vključiti.

Za opredelitev razlik v pristopih za ocene na strateški, operativni in taktični ravni ni jasnega pravila. Ta razdelitev ravni se mora prilagoditi posebnostim in strukturam različnih nacionalnih okvirov sistema IBM. Kljub temu se lahko ugotovijo nekatere specifičnosti:

Analize na **strateški ravni** so usmerjene v:

- razumevanje razvoja pojava,
- oblikovanje splošnega in celovitega pogleda,
- priprava napovedi,
- priporočila za razvoj zmogljivosti in kapacitet,
- opredelitev potreb,
- predlog financiranja.

Analize na **operativni ravni** bi morale vključevati vidike/produkte, povezane z:

- dinamiko grožnje,
- notranjimi dejavniki in ugotovitvami iz ocene ranljivosti, ki so pomembni za prerezporejanje ustreznih virov,
- določenim mejnim odsekom.

Analize na **taktični ravni** naj obravnavajo vidike/produkte, povezane z:

- dejavniki tveganja
- profili tveganja (za storilcev, žrtev in m.o.),
- določenim geografskim območjem in časom,
- zunanji vidiki (na meji).

Grožnja

Grožnja je v modelu CIRAM opredeljena kot sila ali pritisk, ki lahko vpliva na upravljanje zunanjih meja. Določata jo obseg in verjetnost.

Ključni del analize tveganj je prepoznavanje sedanjih in prihodnjih groženj, ki vplivajo na upravljanje zunanjih meja.

V opisu grožnje so pogosto opisani tudi načini izvrševanja določenega dejanja (modus operandi), cilji, motivi in sposobnosti (kdo, kje, kdaj, koliko oseb), trendi in napovedi, ter dejavniki, ki vplivajo na obseg in verjetnost. Posamezni elementi temeljijo na preučevanju grožnje, da se ugotovijo spremenljivke, ki vplivajo nanjo in morebitne korelacije med njimi.

Grožnje merimo na način, ki omogoča medsebojno primerjavo in razvrščanje glede na pomembnost. Ker je namen analize informirati odločevalce s podatki, ki bodo določali prihodnje odločitve, je analiza grožnje usmerjena v prihodnost. Hkrati se mora nanašati na verjetnost in obseg grožnje za dano časovno obdobje.

Ranljivost

Ranljivost je v modelu CIRAM opredeljena kot zmožnost učinkovitega ukrepanja sistema glede na grožnjo. Ranljivost predstavlja skupek dejavnikov na mejah ali znotraj EU, na podlagi katerih se lahko obseg ali verjetnost grožnje povečata ali zmanjšata.

Med poglavitnimi dejavniki, ki se uporabljajo za ugotavljanje ranljivosti, so geografske značilnosti mejnih območij, analiza operativnih dejavnosti, vključno z zmogljivostmi za ublažitev grožnje, kot so število zaposlenih, njihova usposobljenost, uporaba tehničnih sredstev ter izvajanje prednostnih nalog in politik. Ocena teh dejavnikov bo odločevalcem razkrila ranljivosti, povezane s specifičnimi grožnjami in jim omogočila učinkovit odziv.

Ranljivost se nanaša na zadeve, ki zaradi svoje narave omogočajo natančnejše meritve in ocene kot pri ocenjevanju grožnje in vpliva.

Ranljivost v modelu CIRAM v povezavi z oceno ranljivosti iz člena 32 Uredbe EU 2019/1896.

V Uredbi EU 2019/1896 je ocena ranljivosti⁵ opredeljena kot eden od mehanizmov za nadzor kakovosti, s katerim se spremljajo in ocenjujejo zmogljivosti držav članic. Analiza ranljivosti uporablja svojo, ločeno skupno metodologijo za oceno ranljivosti (CVAM). V Uredbi EU 2019/1896 je opredeljenih več povezav med analizo tveganja in analizo ranljivosti.

⁵ Člena 3(1)(k) in 32 Uredbe (EU) 2019/1896.

Vpliv

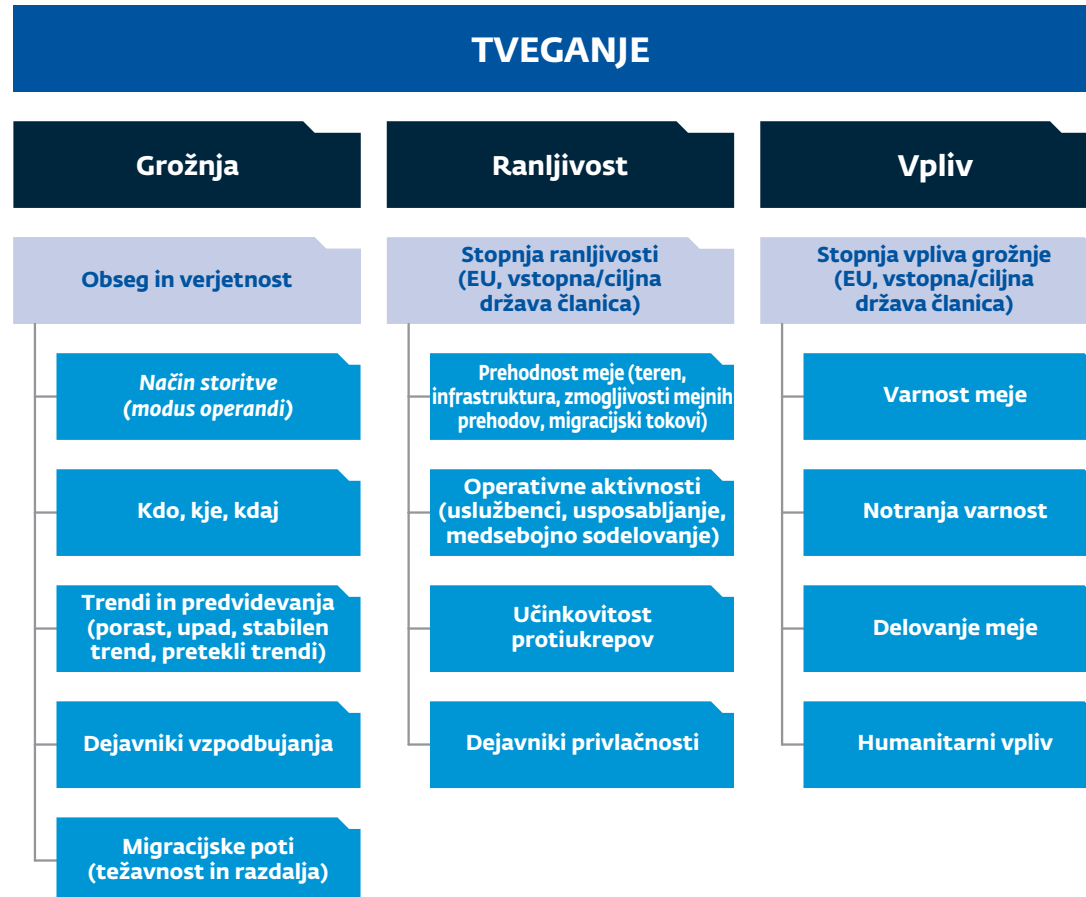
Vpliv je opredeljen kot učinek grožnje na notranjo varnost EU oziroma na delovanje ali varnost zunanjih meja. Vplivi se lahko analizirajo tudi glede na humanitarne posledice.

Pri oceni vpliva se upoštevajo neposredni vplivi in tudi vplivi, ki bi se lahko pojavili pozneje. Upoštevati je treba tudi manjše dogodke, ki vsak zase nimajo velikega vpliva, skupaj pa lahko negativno vplivajo na notranjo varnost EU, oziroma delovanje ali varnost zunanjih meja.

Merjenje vplivov je odvisno od ugotovljene grožnje. Če kvantitativne ali kvalitativne ocene niso na voljo, se vpliv lahko zmeri z opisom rezultatov na podlagi okvirne analize ali analize scenarijev.

Grožnja, ranljivost in vpliv so elementi tveganja. Analiza tveganja je prikazana v diagramu v nadaljevanju. Elementi, prikazani v diagramu, so primeri spremenljivk, ki jih je treba upoštevati in ne predstavljajo izčrpnega seznama.

Slika 3: Diagram analize tveganja



Analitski krog

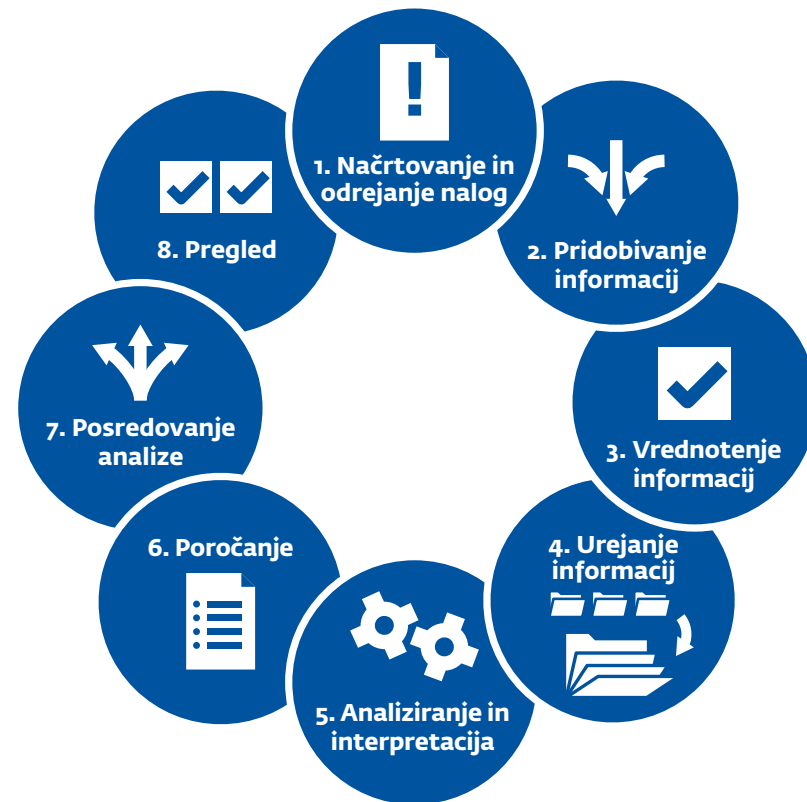
Za vse vrste organizacij velja, da zbiranje informacij, na podlagi katerih se oblikujejo analitični dokumenti, temeljijo na prepoznavnem „standardnem“ ciklu ali postopku. Za pripravo **uporabnih informacij** za odločanje, agencija Frontex in enote za analizo tveganja držav članic, uporabljajo analitske postopke, znanja in spretnosti ter tehnike.

To se doseže z izvajanjem skupnega strukturiranega analitskega procesa, ki obsega pridobivanje, analiziranje in posredovanje uporabnih informacij. To je ključni postopek pri uporabi modela CIRAM v okviru sistema EUIBM, ki s pripravo ustreznih in pravočasnih produktov prispeva k učinkovitemu upravljanju meja.

Strukturiran analitski proces se imenuje analitski krog, tj. določljiv cikel, ki z upoštevanjem doktrine zavor in ravnovesij zagotavlja učinkovitost analize tveganja.

Osnovna predpostavka analitskega kroga je, da je sistematična uporaba informacij vodilo do uporabnih analitskih produktov, ki odločevalcem omogočajo učinkovito ravnanje s tveganji.

Slika 4: Analitski krog



Priporočila

Če je tako naročeno, se za odločevalce pripravijo priporočila o razvoju in izvajanju ukrepov za soočanje s tveganji. Ukrepi naj vplivajo na uresničitev tveganj ali ublažitev njihovih vplivov, če se pojavijo. Analitiki lahko za ta namen pripravijo tudi akcijske načrte. V vsakem primeru mora analitični produkt vedno vsebovati informacije o tem, kako ukrepati.⁶

Namen priporočil je pomagati odločevalcem, ki izvajajo schengenski pravni red in sistem EUIBM pri upravljanju meja ter operacijah vračanja na evropski in nacionalni ravni, pri izbiri in izvajanju ustreznih ukrepov.

⁶ Takšna priporočila so del analitičnih sklepov in jih je treba razlikovati od priporočil izvršnega direktorja agencije Frontex, ki so navedena v členih 32 in 41 Uredbe (EU) 2019/1896.

Izvajanje modela CIRAM

Vsaka država članica zagotovi in vzdržuje zmogljivosti za izdelavo in uporabo analiz tveganj v obliki enote, mreže in/ali sistema. Njihova naloga je izvajanje modela CIRAM in analitskega kroga s pridobivanjem podatkov, uporabo analitskih metod, zagotavljanjem ustreznih orodij in vključevanjem analitikov. Izvajanje modela CIRAM in analitskega kroga se zagotavlja s specializiranim usposabljanjem. Enote, mreže in/ali sistemi so odgovorni tudi za vzpostavitev ustreznih načinov sodelovanja.

Razmere na zunanji meji EU se spremljajo v okviru sistema EU-ROSUR. Tako je omogočena tudi izmenjava informacij in operativno sodelovanje v okviru evropske mejne in obalne straže z namenom izboljšave poznavanja dejanskega stanja in izboljšanja sposobnosti odzivanja.

Mreža agencije Frontex za analizo tveganja (Frontex Risk Analysis Network – FRAN) povezuje predstavnike Evropske komisije, EU agencij na področju pravosodja in notranjih zadev ter predstavnike držav članic, ki se ukvarjajo z analizami tveganj in upravljanjem meja in operacijami vračanja.

Na ravni EU si prizadevajo za dopolnitev mreže FRAN z vzpostavitvijo regionalnih mrež s sosednjimi tretjimi državami in za sodelovanje z ostalimi tretjimi državami.

FRONT



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Evropska agencija za mejno in obalno stražo
Plac Europejski 6
00-844 Varšava, Poljska

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



Enota za analizo tveganja
Varšava, december 2021