

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Общ интегриран модел за анализ на риска

Брошура с резюме

Оптимизирано за преглеждане на екран

Версия **2.1**, Септември 2021

Общ интегриран модел за анализ на риска

Общият интегриран модел за анализ на риска (CIRAM) е разработен от Frontex в тясно сътрудничество с гържавите членки.

БЛАГОДАРНОСТИ

Общият интегриран модел за анализ на риска 2.1 е актуализиран от Frontex в тясно сътрудничество със сертифицирани от CIRAM анализатори от гържавите членки. Множество хора допринесоха за неговото развитие и тяхната помощ се признава с благодарност.

Съдържание

Въведение #3

Модел на контрол на достъпа на четири нива #4

Преглед на риска #5

Подкрепа за вземане на решения #6

Заплаха #7

Уязвимост #8

Въздействие #9

Информационно-аналитичен цикъл #11

Препоръки #12

Прилагане на CIRAM #13

Въведение

CIRAM създава ясна и прозрачна рамка за анализ на риска и трябва да служи като еталон за аналитични дейности. Базираният на CIRAM анализ ще позволи на лицата, вземащи решения, да намалят и смекчат риска, когато ресурсите и възможностите са ограничени. CIRAM се стреми да насърчи общо разбиране за анализа на риска и да допринесе за по-голяма съгласуваност при управлението на външните граници на ЕС.

Разработването и прилагането на CIRAM се основава на **член 29 от Регламент (ЕС) 2019/1896 (Регламент за европейската гранична и брегова охрана)**, който гласи:

Агенцията извършва мониторинг на тенденциите, обема и маршрутите при миграционните потоци към и в рамките на Съюза, както и на тенденциите или други възможни предизвикателства по външните граници и във връзка с връщането. За тази цел Агенцията, с решение на управителния съвет въз основа на предложение от изпълнителния директор, утвърждава общ модел за интегриран анализ на риска, който се прилага от Агенцията и от държавите членки.

¹ Съгласно член 4 от Регламент (ЕС) 2019/1896.

² Член 3 от Регламент (ЕС) 2019/1896.

Какво означава CIRAM?

Въпреки че законодателят не е предоставил определение на термините, в общността на европейската гранична и брегова охрана (ЕВСО) е разработено следното разбиране¹:

„Общ“ се отнася до разработена от Frontex в сътрудничество с държавите членки рамка, която да се прилага както на национално ниво, така и на равнище ЕС.

„Интегриран“ се отнася до целта на Frontex да осигури еднako и високо ниво на контрол над всички външни граници в контекста на интегрираното управление на външните граници (EUIBM)². Това предполага сътрудничество с други правоприлагащи органи / гранични органи и други органи, занимаващи се с миграционните въпроси, като например митнически органи, имиграционни служби и национална полиция.

„Анализ на риска“ се отнася до систематичното изследване на компонентите на рисковете с цел информираност при вземане на решения.

„Модел“ се отнася до аналитична рамка, която предоставя общ речник и структура за анализ на риска в общността на европейската гранична и брегова охрана. Това не е алгоритъм, осигуряващ абсолютни резултати.

Модел на контрол на достъпа на четири нива

Моделът на контрол на достъпа на четири нива³ включва:

- (i) мерки в трети държави
- (ii) сътрудничество със съседни трети държави,
- (iii) граничен контрол и
- (iv) мерки за контрол в рамките на Шенгенското пространство,

Той формира ядрото на европейското интегрирано управление на границите. Представен опростено, моделът изисква и на четирите нива да се прилага набор от допълнителни мерки. При анализ на риска моделът на контрол на достъпа на четири нива посочва различните области, в които анализаторите търсят информация. Моделът показва, че аналитичните продукти ще са от полза за всички органи, които са активни на едно или повече нива. В този смисъл моделът на контрол на достъпа на четири нива е мощна препратка към интегрираното измерение на анализа на риска.

Графика 1: Диаграма на CIRAM

ОБЛАСТИ НА ИНФОРМАЦИЯ

(въз основа на модела на контрол на достъпа на четири нива)



³ Съображение 11 от Регламент (ЕС) 2019/1896

Преглед на риска

При управлението на външните граници рискът се дефинира в CIRAM като величината и вероятността от заплаха, която може да засегне управлението на външните граници, като се имат предвид мерките, въведени по границите и в рамките на ЕС, и която би засегнала вътрешната сигурност на ЕС или функционирането или сигурността на външните граници, или в резултат на която биха настъпили хуманитарни последици.

От тази дефиниция на риска анализът на риска се дефинира като изследване на следните три компонента, чийто резултат се записва под формата на оценка на риска⁴:

- (1) заплахата;
- (2) уязвимостта към заплахата;
- (3) въздействието, ако възникне заплахата.

Трите компонента не са изолирани и не трябва да се оценяват поотделно. По-скоро всеки компонент дава различен ъгъл, от който трябва да се изследва рискът, като оценката на един компонент предоставя материал и идеи за оценка на другите два компонента.

Оценката трябва да има ясно дефинирани обхват и цел. Тя трябва да обхваща конкретен период и да оценява заплахата за определен бъдещ период в съответствие с нивото на вземане на решения, което трябва да информира.

⁴ Тази дефиниция на риска не се отнася за всички процеси на интегрираното управление на границите. За други дефиниции на риска вижте, например, член 3 от Регламент (ЕС) 2018/1240 (Регламент за ETIAS).

Подкрепа за вземане на решения

Въпреки че никога няма да бъде възможно да се елиминира рискът, чрез предоставяне на възможност за лицата, вземащи решения, да вземат информирани решения, анализът на риска ще допринесе за премахване на несъответствието между величината на риска и способността на системата на интегрираното управление на външните граници да го намали и смекчи.

Обхватът на получателите и нивата на решения, които могат да се възползват от този основан на събирането и анализирането на информация подход към анализа на риска, е доста широк. От вземащите управленски решения до граничните служители на първа линия — всички участници в структурите на интегрираното управление на границите използват съответните аналитични продукти., но също така играят решаваща роля за качеството на информационно-аналитичния цикъл, тъй като те са ключовите елементи за събиране на информация в своите организации.

Изискванията за събирането и анализирането на информацията на стратегическо, оперативно и тактическо равнище се очаква да бъдат различни. Те се различават по отношение на крайния продукт за вземането на решения, проверките, които трябва да се направят, данните, които трябва да се използват, аналитичния подход, който трябва да се приложи, и разнообразието от инструменти и техники, които трябва да се използват.

Няма ясно правило, което да разграничава методите за оценка на стратегическо, оперативно и тактическо равнище. Това разделение на нивата трябва да се адаптира към спецификата и структурите на различните национални контексти на интегрираното управление на границите. Въпреки това могат да се идентифицират някои особености:

Оценките на **стратегическо равнище** трябва да се съсредоточат върху:

- разбиране на развитието на явленията,
- създаване на обща и глобална картина,
- предоставяне на перспектива,
- предоставяне на препоръки относно развитието на способностите и капацитета,
- определяне на изискванията за ресурси,
- подкрепящи решения относно бюджета.

Оценките на **оперативно равнище** трябва да включват аспекти/продукти относно:

- динамиката на заплахата,
- вътрешните фактори и констатациите от оценката на уязвимостта са от значение, за да позволят оценки на ресурсите и тяхното преразпределение,
- фокус върху граничния участък.

Оценките на **тактическо равнище** трябва да третираат аспектите/продуктите, свързани с:

- показатели за риск,
- рискови профили (за извършители, жертви и начин на действие),
- определен географски район и време,
- външни аспекти (на границата).

Заплаха

Заплахата се дефинира в CIRAM като сила или натиск, който може да повлияе на управлението на външните граници. Характеризира се със своята величина и вероятност.

В основата на анализа на риска е идентифицирането на настоящи и бъдещи заплахи, които влияят върху управлението на външните граници.

Описанието на заплаха обикновено включва описание на *начина на действие*, целите, мотивите и възможностите на извършителя (кой, къде, кога, колко), тенденциите и прогнозите, както и всички фактори, които влияят върху мащаба на и вероятността от заплахата. Точните компоненти се основават на изследване на заплахата, за да се идентифицират променливите, които оказват влияние върху нея, както и всички възможни корелации между тях.

Заплахите трябва да се измерват, за да могат да бъдат сравнявани и приоритизирани. Тъй като целта на анализа е насочена към информирано вземане на решения, които ще определят бъдещите действия, анализът на заплахата е по своята същност ориентиран към бъдещето и трябва да се позовава на вероятността и величината на заплахата за даден времеви хоризонт.

Уязвимост

В CIRAM уязвимостта се определя от способността на дадена система да смекчи заплахата. Под уязвимост се разбират факторите по границите или в ЕС, които могат да увеличат или намалят величината или вероятността от заплахата.

Сред основните фактори, използвани за идентифициране на уязвимостта, са географските характеристики на граничните райони, анализ на оперативните дейности, включително способности за смекчаване на заплахата, например брой на служителите и уменията им, внедряването на оборудване и управлението на приоритети и политики. Оценката на тези фактори трябва да покаже на лицата, вземащи решения, уязвимости във връзка с конкретни заплахи, за да се даде възможност за бърз отговор на събитията.

Уязвимостта засяга въпроси, които поради своето естество позволяват по-точни измервания и оценки, отколкото при оценка на заплахата и въздействието.

Уязвимост в CIRAM във връзка с оценката на уязвимостта от член 32 на Регламент 2019/1896 на ЕС.

Регламент 2019/1896 на ЕС определя оценката на уязвимостта (VA)⁵ като един от механизмите за контрол на качеството, чрез който се следи и оценява капацитета на гържавите членки. Оценката на уязвимостта има обща за ДЧ методология за оценка на уязвимостта (CVAM).

Регламент 2019/1869 на ЕС определя няколко допирни точки между анализа на риска и оценката на уязвимостта.

⁵ Член 3, параграф 1, буква к) и член 32 от Регламент (ЕС) 2019/1896.

Въздействие

В CIRAM въздействието се определя като последиците от дадена заплаха върху вътрешната сигурност на ЕС или функционирането или сигурността на външните граници. Въздействието може да се анализира и от гледна точка на хуманитарните последици.

Оценката на въздействията включва разглеждане както на непосредствените въздействия, така и на такива, които могат да възникнат по-късно. Следва да се вземат предвид и малките инциденти, които, взети поотделно, нямат голямо въздействие, но когато се натрупат, могат да имат пагубни последици за вътрешната сигурност на ЕС или за функционирането или сигурността на външните граници.

Измерването на въздействията ще зависи от идентифицираната заплаха. Ако не са налични количествени или качествени оценки, въздействието може да се измери чрез описание на последиците, изведени от индуктивен анализ или разработването на сценарии.

Заплахата, уязвимостта и въздействието са зградивните елементи на риска. Анализът на риска е отразен в диаграмата по-долу. Елементите, показани на диаграмата, не са изчерпателни. Те са примери за променливите, които трябва да се вземат предвид.

Графика 3: Диаграма за анализ на риска



Информационно-аналитичен цикъл

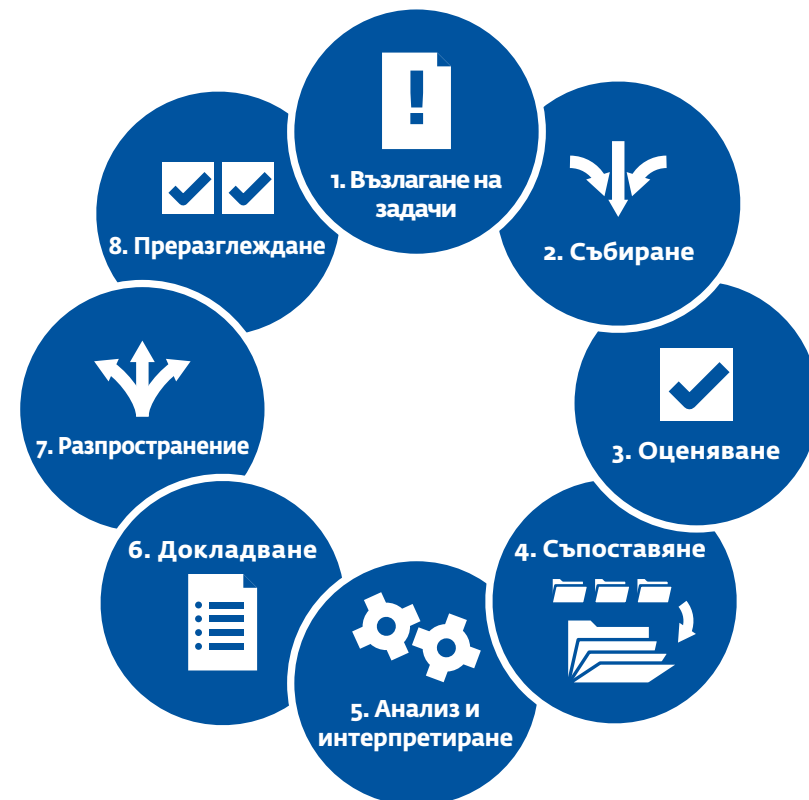
Във всяка организационна среда информационно-аналитичните дейности, които водят до разработването на аналитични продукти, следват „стандартен“ цикъл или верига от процеси. Frontex и звената за анализ на риска на държавите членки използват информационно-аналитични процеси, умения и техники, за да предоставят **полезна информация** за целите на вземането на решения.

Това се постига чрез приемане на общ структуриран информационно-аналитичен процес, който включва събиране, анализиране и разпространение на практическа информация. Това е основният процес при прилагането на CIRAM в рамките на интегрираното управление на външните граници, който допринася за ефективно управление на границите чрез създаването на подходящи и навременни продукти.

Структурираният информационно-аналитичен процес се нарича информационно-аналитичен цикъл — дефиниран цикъл, който осигурява ефективността на дейностите по анализ на риска.

Основната предпоставка на информационно-аналитичния цикъл е, че систематичното използване на информация води до ефективни продукти, които позволяват на лицата, вземащи решения, да се справят с риска.

Графика 4: Информационно-аналитичен цикъл



Препоръки

Анализът на риска трябва да изготви препоръки за лицата, вземащи решения, за разработване и прилагане на мерки за справяне с рисковете. Тези мерки трябва да предотвратят материализирането на рискове или да смекчат тяхното въздействие, ако все пак такива възникнат. Анализаторите могат също да разработят планове за действие. Във всеки случай аналитичният продукт винаги трябва да съдържа практическа информация⁶.

Препоръките имат за цел да помогнат на лицата, вземащи решения, с които се прилагат достиженията на правото от Шенген и EUIBM за управление на границите и връщане както на европейско, така и на национално ниво, да избягат и приложат подходящи мерки.

⁶ Такива препоръки са част от аналитичните заключения и трябва да се разграничават от препоръките на изпълнителния директор на Frontex, посочени в членове 32 и 41 от Регламент (ЕС) 2019/1896.

Прилагане на CIRAM

Всяка държава членка се насърчава да създаде и поддържа капацитет за анализ на риска под формата на звено, мрежа и/или система. Функцията на звената за анализ на риска е да приложи CIRAM и информационно-аналитичния цикъл, чрез придобиване на данни, прилагане на методите за оценка, предоставяне на подходящи инструменти и участие на анализатори на риска, като същевременно се заети в пълна степен защитата на данните и основните права. Прилагането на CIRAM и на информационно-аналитичния цикъл се осъществява след специализирано обучение. Структурите за анализ на риска са отговорни и за създаването на съответни мрежи за сътрудничество.

На равнище ЕС ситуацията по външната граница се следи в рамките на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR). Това също така предвижда обмен на информация и оперативно сътрудничество в рамките на европейската гранична и брегова охрана с цел подобряване на ситуационната осведоменост и повишаване на способностите за реагиране.

Мрежата на Frontex за анализ на риска (FRAN) обединява представители на държавите членки, агенциите в областта на правораздаването и вътрешните работи и Европейската комисия, участващи в анализа на риска, управлението на границите и връщането.

На равнище ЕС се полагат усилия за допълване на мрежата на Frontex за анализ на риска чрез създаване на регионални мрежи в предграничната зона и сътрудничество с трети държави.

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Европейска агенция за гранична
и брегова охрана
Плас Europejski 6
00-844 Варшава, Полша

Тел. +48 22 205 95 00
Факс +48 22 205 95 01

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



Звено за анализ на риска
Варшава, декември 2021 г.