

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Yhteinen yhdennetty riskianalyysimalli

Tiivistelmä

Optimoitu näytön katseluun

Versio **2.1**, Syyskuu 2021

Yhteinen yhdennetty riskianalyysimalli

Yhteisen yhdennetyn riskianalyysimallin (Common Integrated Risk Analysis Model, CIRAM) on kehittänyt Frontex tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

KIITOKSET

Frontex on päivittänyt yhteisen yhdennetyn riskianalyysimallin versioon 2.1 tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden CIRAM-sertifioitujen analyytikoiden kanssa. Lukuisat ihmiset ovat osallistuneet mallin kehittämiseen, ja heille esitetään tässä yhteydessä kiitokset avustaan.

Sisällys

Johdanto #3

Neliportainen maahanpääsyn valvontamalli #4

Yleiskatsaus riskeihin #5

Päätöksenteon tuki #6

Uhka #7

Haavoittuvuus #8

Vaikutukset #9

Tiedustelusykli #11

Suosituksien #12

Yhteisen yhdennetyn riskianalyysimallin toteutus #13

Johdanto

Yhteinen yhdennetty riskianalyysimalli (CIRAM) muodostaa riskianalyysille selkeät ja läpinäkyvät puitteet ja asettaa analyysityölle tietyt standardit. CIRAM:ään perustuvan analyysin avulla päätöksentekijät voivat pienentää riskiä ja sen vaikutuksia, jos resurssit ja valmiudet ovat rajallisia. CIRAM:llä pyritään edistämään yhteistä käsitystä riskianalyysistä ja yhtenäistämään EU:n ulkorajojen valvontaa.

CIRAM:n kehittäminen ja toteutus perustuvat [\(eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun\) asetuksen \(EU\) 2019/1896 29 artiklaan](#), jossa säädetään seuraavaa:

Virasto seuraa unioniin kohdistuvia ja unionin sisäisiä muuttovirtoja niiden kehityskulkujen, volyymien ja reittien osalta ja muita suuntauksia tai mahdollisia haasteita ulkorajoilla ja palauttamisen alalla. Virasto vahvistaa tätä varten pääjohtajan ehdotukseen perustuvalla hallintoneuvoston päätöksellä yhteisen yhdennetyn riskianalyysimallin, jota virasto ja jäsenvaltiot soveltavat.

Mitä yhteisellä yhdennetyllä riskianalyysimallilla tarkoitetaan?

Vaikka lainsäätäjä ei ole määritellyt termejä, Euroopan raja- ja merivartioston¹ yhteisössä on laadittu seuraava tulkinta:

”Yhteisellä” tarkoitetaan Frontexin yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa kehittämiä puitteita, joita sovelletaan sekä kansallisella että EU:n tasolla.

”Yhdennetyllä” viitataan Frontexin tavoitteeseen varmistaa kaikkien ulkorajojen yhtenäinen ja korkeatasoinen valvonta Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden (EIBM)² alalla. Tässä tehdään yhteistyötä muiden lainvalvontaviranomaisten/rajaviranomaisten sekä muiden maahanmuuttoasioita käsittelevien viranomaisten kanssa, kuten tulliviranomaisten, maahanmuuttovirastojen ja kansallisten poliisiviranomaisten kanssa.

”Riskianalyysilla” tarkoitetaan riskitekijöiden järjestelmällistä tutkimista päätöksenteon tueksi.

”Mallilla” tarkoitetaan analyttistä kehystä, jossa annetaan Euroopan raja- ja merivartioston yhteisön käyttöön yhteinen käsitteistö ja riskianalyysirakenne. Se ei ole algoritmi, joka tarjoaisi yksiselitteisiä tuloksia.

¹ Siten kuin se on määritelty asetuksen (EU) 2019/1896 4 artiklassa.

² Asetuksen (EU) 2019/1896 3 artikla.

Neliportainen maahanpääsyn valvontamalli

Neliportainen maahanpääsyn valvontamalli käsittää seuraavat osat:³

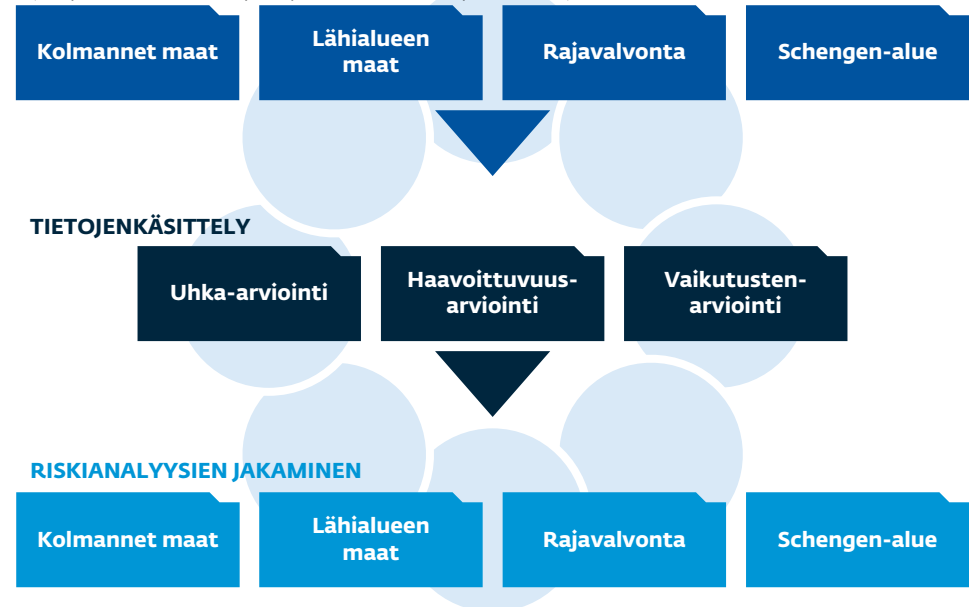
- (i) toimenpiteet kolmansissa maissa
- (ii) yhteistyö naapureina olevien kolmansien maiden kanssa
- (iii) rajavalvonta ja
- (iv) valvontatoimenpiteet Schengen-alueella, mukaan luettuna palautukset.

Valvontamalli muodostaa Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden ytimen. Yksinkertaisesti ilmaistuna malli edellyttää, että eri tasoilla toteutetaan toisiaan täydentäviä toimia. Riskianalyysin kannalta neliportaisessa maahanpääsyn valvontamallissa osoitetaan ne eri alat, joista analyttikoiden on etsittävä tietoa. Mallissa edellytetään, että analyysituotteista on hyötyä kaikille yhdellä tai useammalla tasolla toimiville viranomaisille. Siltä kannalta neliportainen maahanpääsyn valvontamalli on voimakkaasti sidoksissa riskianalyysin yhdenmukaiseen ulottuvuuteen.

Kaavio 1: CIRAM-kaavio

TIETOALUEET

(neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin perusteella)



³ Asetuksen (EU) 2019/1896 johdanto-osan 11 kappale.

Yleiskatsaus riskeihin

Ulkorajojen valvonnan osalta riskin määritellään CIRAM-mallissa tarkoittavan sellaisen uhan suuruutta ja todennäköisyyttä, joka saattaa vaikuttaa ulkorajojen valvontaan, kun otetaan huomioon EU:n rajoilla ja unionin alueella käytössä olevat toimenpiteet, ja joka vaikuttaa EU:n sisäiseen turvallisuuteen taikka ulkorajojen toimintaan tai turvallisuuteen tai jolla on humanitaarisia seurauksia.

Tähän riskin määritelmään⁴ pohjautuvalla riskianalyysillä tarkoitetaan seuraavien kolmen osatekijän tutkimista, ja tutkimuksen tulos kirjataan riskinarvioinnin muodossa:

- (1) uhka
- (2) haavoittuvuus uhalle
- (3) vaikutus uhan toteutuessa.

Nämä kolme osatekijää eivät ole toisistaan erillisiä, eikä niitä tarvitse arvioida tietyssä järjestyksessä. Jokainen osatekijä muodostaa pikemminkin eri näkökulman, joista riskiä tutkitaan, ja yhden osatekijän arvioinnista saadaan aineistoa kahden muun arviointiin.

Arvioinnilla olisi oltava selkeästi määritellyt rajaukset ja tarkoitus. Sen olisi koskettava tiettyä ajanjaksoa, ja uhkaa olisi arvioitava tiettyinä tulevana ajanjaksona sen päätöksentekotason mukaisesti, jolle arvioinnilla on tarkoitus tuottaa tietoa.

⁴ Tätä riskin määritelmää ei sovelleta kaikkiin yhdenNETYn rajavalvonnan prosesseihin. Muita riskin määritelmiä, ks. esim. asetuksen (EU) 2018/1240 (ETIAS-asetus) 3 artikla.

Päätöksenteon tuki

Vaikka riskejä ei koskaan voida täysin poistaa, riskianalyyysien ansiosta päätöksentekijät voivat tehdä tietoon perustuvia päätöksiä, millä autetaan pienentämään riskiä suhteessa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän kykyyn pienentää riskiä ja sen vaikutuksia.

Tällaisesta tiedustelutietoihin pohjautuvasta riskianalyyysista hyötyvien vastaanottajien ja päätöksentekotasojen ala on varsin laaja. Kaikki toimijat ulkorajojen yhdennetyn valvonnan rakenteissa päätöksentekijöistä ensimmäisen linjan rajavartijoihin hyötyvät merkityksellisten analyysituotteiden antamasta tuesta, mutta toimijat ovat myös ratkaisevassa asemassa tiedustelutietojen laadun kannalta, koska he ovat omissa organisaatioissaan keskeisiä tiedonkeruun kannalta.

Tiedusteluvaatimusten odotetaan olevan strategisella, operatiivisella ja taktisella tasolla erilaisia.

Merkitys päätöksenteon kannalta, tehtävät tiedustelut, käytettävät tiedot, noudatettava analyttinen lähestymistapa ja käytettävät eri työkalut ja tekniikat vaihtelevat.

Strategisen, operatiivisen ja taktisen tason arvioinneissa ei ole selkeitä sääntöjä toimintamallien erotteluun. Tasojen erottelussa olisi mukauduttava yhdennetyn ulkorajojen valvonnan kansallisiin taustatekijöihin. Joitakin kuhunkin tasoon liittyviä seikkoja voidaan kuitenkin nimetä:

Strategisen tason arvioinneissa olisi painotettava seuraavia seikkoja:

- ymmärrys ilmiöiden syntyisistä
- yleisen ja kokonaisvaltaisen kuvan luominen
- katsaus tulevaisuuden näkymiin
- valmiuksien ja kapasiteetin kehittämistä koskevat suositukset
- resurssivaatimusten määrittely
- budjettipäätösten tukeminen.

Operatiivisen tason arvioinneissa olisi otettava huomioon seuraavia tekijöitä/ tuotteita koskevat seikat:

- uhan dynamiikka
- sisäisten tekijöiden ja haavoittuvuusarvioinnin tulosten merkityksellisyys resurssien ja niiden jakamisen arvioinnin kannalta
- keskittyminen tiettyyn rajaosuuteen.

Taktisen tason arvioinneissa on käsiteltävä seuraaviin seikkoihin liittyviä tekijöitä/tuotteita:

- riski-indikaattorit
- riskiprofiilit (rikoksenteijät, uhrin ja toimintatapa)
- määritetty maantieteellinen alue ja aika
- ulkoiset tekijät (rajalla).

Uhka

CIRAM-mallissa uhkalla tarkoitetaan voimaa tai painetta, joka voi vaikuttaa ulkorajojen valvontaan. Uhkaa luonnehditaan sen suuruudella ja todennäköisyydellä.

Riskianalyysin keskiössä on ulkorajojen valvontaan vaikuttavien nykyisten ja tulevien uhkien tunnistaminen.

Uhan kuvaukseen on tyypillisesti sisällytettävä kuvaus toimintatavasta, rikoksentekijän tavoitteista, motiiveista ja valmiuksista (kuka, missä, milloin, kuinka moni), suuntauksista ja ennusteista sekä kaikista tekijöistä, jotka vaikuttavat uhan suuruuteen ja todennäköisyyteen. Täsmälliset osatekijät perustuvat uhan tutkimiseen, jotta tunnistetaan uhkaan vaikuttavat muuttujat sekä mahdolliset korrelaatiot niiden välillä.

Uhat olisi mitattava, jotta niitä voidaan vertailla ja asettaa ne tärkeysjärjestykseen. Koska analyysin tarkoituksena on antaa tietoa päätöksentekijöille, jotka määrittävät tulevat toimet, uhka-analyysi on luonteeltaan ennakoivaa ja siinä olisi viitattava uhan todennäköisyyteen ja suuruuteen tietyllä aikajänteellä.

Haavoittuvuus

CIRAM-mallissa haavoittuvuus riippuu järjestelmän kyvystä lievittää uhkaa. Haavoittuvuudella ymmärretään sellaisia rajoilla tai unionin alueella vallitsevia tekijöitä, jotka saattavat suurentaa tai pienentää uhkaa tai sen todennäköisyyttä.

Tärkeimpiä tekijöitä haavoittuvuuden määrittämisessä ovat raja-alueiden maantieteelliset ominaisuudet, operatiivisten toimintojen analyysi, mahdollisuudet uhan pienentämiseen, muun muassa seuraavat seikat mukaan luettuina: henkilöstön määrä ja ammattitaito, tekniset suorituskyvyt sekä prioriteettien ja toimintalinjojen asettaminen. Päätöksentekijöiden olisi näiden tekijöiden arvioinnin perusteella voitava päätellä haavoittuvuus eri uhille, jotta tapahtumiin voidaan reagoida nopeasti.

Haavoittuvuus koskee asioita, jotka ovat ominaisuuksiensa takia tarkemmin mitattavissa ja arvioitavissa kuin uhkien ja vaikutusten arviointi.

Haavoittuvuus yhteisessä yhdenmetyssä riskianalyysimallissa suhteessa asetuksen EU 2019/1896 32 artiklan haavoittuvuusarviointiin.

Asetuksessa EU 2019/1896 vahvistetaan haavoittuvuusarvioinnin⁵ olevan yksi niistä laadunvalvontamekanismeista, joilla seurataan ja arvioidaan jäsenvaltioiden suorituskykyä. Haavoittuvuusarviointiin kuuluu oma yhteinen haavoittuvuusarviointimenetelmä. Asetuksessa EU 2019/1896 määritellään useita riskianalyysin ja haavoittuvuusarvioinnin yhtymäkohtia.

⁵ Asetuksen (EU) 2019/1896 3 artiklan 1 kohdan k alakohta ja 32 artikla.

Vaikutukset

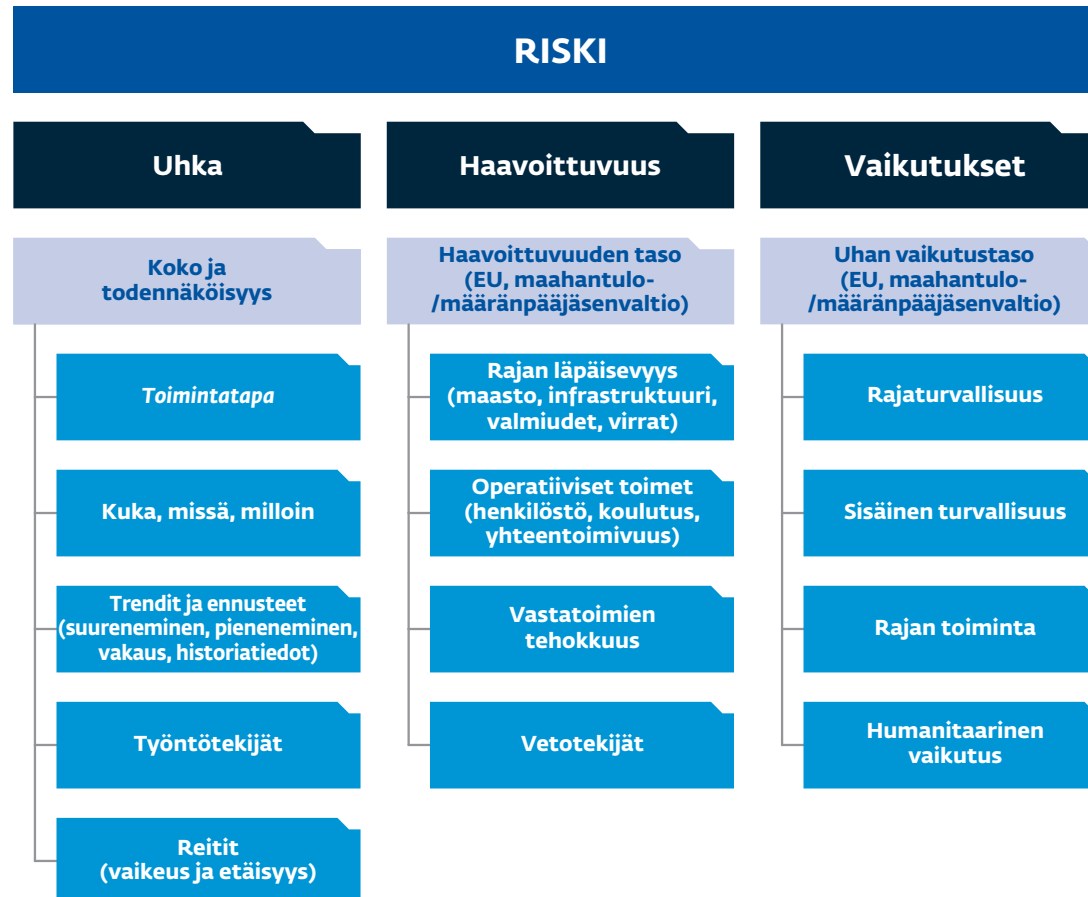
CIRAM-mallissa vaikutuksilla tarkoitetaan uhan vaikutuksia EU:n sisäiseen turvallisuuteen tai ulkorajojen toimintaan tai turvallisuuteen. Vaikutuksia voidaan eritellä myös humanitaaristen seurausten kannalta.

Vaikutusten arviointi kattaa sekä välittömät että myöhemmin mahdollisesti esiin tulevat vaikutukset. Myös pienet erityistapahtumat olisi otettava huomioon, sillä vaikka niillä ei yksittäisinä ole suurta vaikutusta, useampi tällainen tapahtuma yhdessä saattaa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia EU:n sisäiseen turvallisuuteen tai ulkorajojen toimintaan tai turvallisuuteen.

Vaikutusten mittaaminen riippuu todetusta uhasta. Jos määrällisiä tai laadullisia arviointeja ei ole saatavilla, vaikutusta voidaan mitata kuvaamalla induktiivisen tai skenaarioanalyysin tuloksia.

Uhka, haavoittuvuus ja vaikutukset ovat riskin perusosia. Riskianalyysia kuvataan jäljempänä olevassa kaaviossa. Kaaviossa elementtejä ei ole lueteltu tyhjentävästi, vaan ne ovat esimerkkejä huomioon otettavista muuttujista.

Kaavio 3: Riskianalyysin osat



Tiedustelusykli

Jokaisessa organisaatiossa, joka harjoittaa tiedustelutoimintaa analyysituotteiden kehittämistä varten, noudatetaan vakiosykliä tai -prosessia. Frontex ja jäsenvaltioiden riskianalyysiyksiköt käyttävät tiedusteluprosesseja, taitoja ja tekniikoita tuottaakseen **tietoja, joita voidaan hyödyntää** päätöksenteossa.

Tämä saavutetaan omaksumalla yhteinen jäsenelty tiedusteluprosessi, joka käsittää hyödynnettävissä olevien tietojen keruun, analysoinnin ja jakamisen. Kyseessä on Euroopan yhdenmety rajaturvallisuuden yhteydessä sovellettavan CIRAM-mallin ydinprosessi, jossa tehokasta rajavalvontaa edistetään tuottamalla tarkoituksenmukaisia tuotteita oikea-aikaisesti.

Jäseneltyä tiedusteluprosessia sanotaan tiedustelusykliksi. Se on määriteltävissä oleva sykli, jolla varmistetaan riskianalyysitoiminnan tehokkuus tarkastus- ja arviointijärjestelmän avulla.

Tiedustelusyklin perusvaatimus on, että tiedon järjestelmällinen hyödyntäminen johtaa vaikuttaviin tuotteisiin, joiden avulla päätöksentekijät kykenevät käsittelemään riskejä.

Kaavio 4: Tiedustelusykli



Suosituksset

Jos tämä on annettu tehtäväksi, riskianalyysissa laaditaan päätöksentekijöille suosituksia sellaisten toimenpiteiden kehittämiseksi ja toteuttamiseksi, joilla riskejä käsitellään. Toimenpiteillä olisi es-tettävä riskien toteutuminen tai lievennettävä riskien vaikutuksia, jos ne toteutuvat. Analyytikot voivat myös laatia toimintasuun-nitelmia. Analyysituotteen olisi joka tapauksessa aina sisällettävä tietoja, joiden perusteella on mahdollista toimia.⁶

Suositusten tavoitteena on auttaa päätöksentekijöitä, joiden vas-tuulla on Schengen-säännösten ja Euroopan yhdenmetyt rajatur-vallisuuden täytäntöönpano rajavalvonnan ja palautusten alalla sekä EU:n että kansallisella tasolla, valitsemaan ja toteuttamaan tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä.

⁶ Suositukset ovat osa analyysiin perustuvia päätelmiä, ja ne on pidettävä erillään asetuksen (EU) 2019/1896 32 ja 41 artiklassa mainituista Frontexin pääjohtajan suosituksista.

Yhteisen yhdennetyn riskianalyysimallin toteutus

Jokaista jäsenvaltiota kannustetaan perustamaan ja ylläpitämään riskianalyysikapasiteettia yksikön, verkoston ja/tai järjestelmän muodossa. Riskianalyysin tehtävänantoon kuuluu toteuttaa yhteinen yhdennetty riskianalyysimalli (CIRAM) ja tiedustelusykli varmistamalla tietojen hankkiminen, arviointimenetelmien soveltaminen, asianmukaisten työkalujen antaminen käyttöön ja riskianalyttikojen osallistuminen. CIRAM:n ja tiedustelusyklin toteutuminen varmistetaan erikoiskoulutuksella. Riskianalyysin tehtävänantoon sisältyy myös omien yhteistyöverkostojen perustaminen sekä tietosuoja- ja perusoikeuksien kunnioittaminen kaikilta osin.

EU:n tasolla ulkorajojen tilannetta seurataan Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) puitteissa. Järjestelmässä edellytetään myös tiedonvaihtoa ja operatiivista yhteistyötä Euroopan raja- ja merivartiostossa tilannetietoisuuden ja toimintavalmiuden parantamiseksi.

Frontexin riskianalyysiverkkoon osallistuu jäsenvaltioiden, oikeus- ja sisäasioiden virastojen sekä Euroopan komission riskianalyysi-, rajavalvonta- ja palautusasioita hoitavia edustajia.

EU:n tasolla Frontexin riskianalyysiverkkoa pyritään täydentämään perustamalla alueellisia verkkoja rajan läheisille alueille ja tekemällä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

FRONT



Euroopan raja- ja merivartiovirasto
Plac Europejski 6
00-844 Warszawa, Puola

Puh. +48 22 205 9500
Faksi +48 22 205 9501

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



Riskianalyysiyksikkö
Varsova, joulukuu 2021