

**FRONT****X**



EUROPEAN BORDER AND  
COAST GUARD AGENCY

# Zajednički integrirani model analize rizika

Knjižica sa sažetkom

Prilagođeno za gledanje na ekranu

Inačica **2.1**, Rujan 2021

# Zajednički integrirani model analize rizika

Zajednički integrirani model analize rizika (engl. Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)) razvio je Frontex u bliskoj suradnji s državama članicama.

## ZAHVALA

Zajednički integrirani model analize rizika 2.1. ažurirao je Frontex u bliskoj suradnji s analitičarima certificiranim za rad u području CIRAM-a iz država članica. Brojne su osobe doprinijele njegovoj izradi te im ovim putem zahvaljujemo na pomoći.

## Sadržaj

Uvod #3

Četverorazinski model za nadzor pristupa #4

Pregled rizika #5

Potpora za donošenje odluka #6

Prijetnja #7

Ranjivost #8

Utjecaj #9

Obavještajni ciklus #11

Preporuke #12

Provedba CIRAM-a #13

# Uvod

CIRAM-om se uspostavlja jasan i transparentan okvir za analizu rizika koji bi trebao služiti kao mjerilo za analitičke aktivnosti. Analiza na temelju CIRAM-a omogućit će donositeljima odluka da smanje i ublaže rizik u slučaju kada su resursi i sposobnosti ograničeni. Svrha je CIRAM-a promicati zajedničko razumijevanje analize rizika i pridonijeti većoj usklađenosti u upravljanju vanjskim granicama EU-a.

Razvoj i provedba CIRAM-a temelje se na **članku 29. Uredbe (EU) 2019/1896 (Uredba o europskoj graničnoj i obalnoj straži)**, u kojoj se navodi sljedeće:

*Agencija prati migracijske tokove prema Uniji i unutar nje u pogledu migracijskih trendova, obujma i ruta, kao i drugih trendova, ili mogućih izazova na vanjskim granicama te u pogledu vraćanja. U tu svrhu Agencija, odlukom upravnog odbora, a na temelju prijedloga izvršnog direktora, uspostavlja zajednički integrirani model analize rizika koji primjenjuju Agencija i države članice.*

## Što znači CIRAM?

Iako zakonodavac nije definirao pojmove, u okviru zajednice europske granične i obalne straže (engl. European Border and Coast Guard (EBCG)) razvijeno je sljedeće značenje<sup>1</sup>:

„**Common**” (zajednički) odnosi se na okvir koji je razvio Frontex u suradnji s državama članicama te koji će se primjenjivati na nacionalnoj razini i na razini EU-a.

„**Integrated**” (integrirani) odnosi se na Frontexov cilj osiguravanja ujednačene i visoke razine nadzora vanjskih granica u kontekstu europskog integriranog upravljanja granicama (EIBM)<sup>2</sup>. To podrazumijeva suradnju s drugim tijelima kaznenog progona/tijelima za provedbu nadzora državne granice te drugim tijelima koja se bave migracijskim pitanjima, kao što su carina, uredi za imigraciju i nacionalna policija.

„**Risk Analysis**” (analiza rizika) znači sustavno ispitivanje sastavnica rizikâ kako bi se osiguralo informirano donošenje odluka.

„**Model**” (model) znači analitički okvir koji pruža zajednički rječnik i strukturu za analizu rizika u zajednici europske granične i obalne straže. Nije riječ o algoritmu s apsolutnim ishodima.

<sup>1</sup> Kako je utvrđeno u članku 4. Uredbe (EU) 2019/1896

<sup>2</sup> Članak 3. Uredbe (EU) 2019/1896

# Četverorazinski model za nadzor pristupa

Četverorazinski model za nadzor pristupa<sup>3</sup> obuhvaća sljedeće:

mjere u trećim zemljama

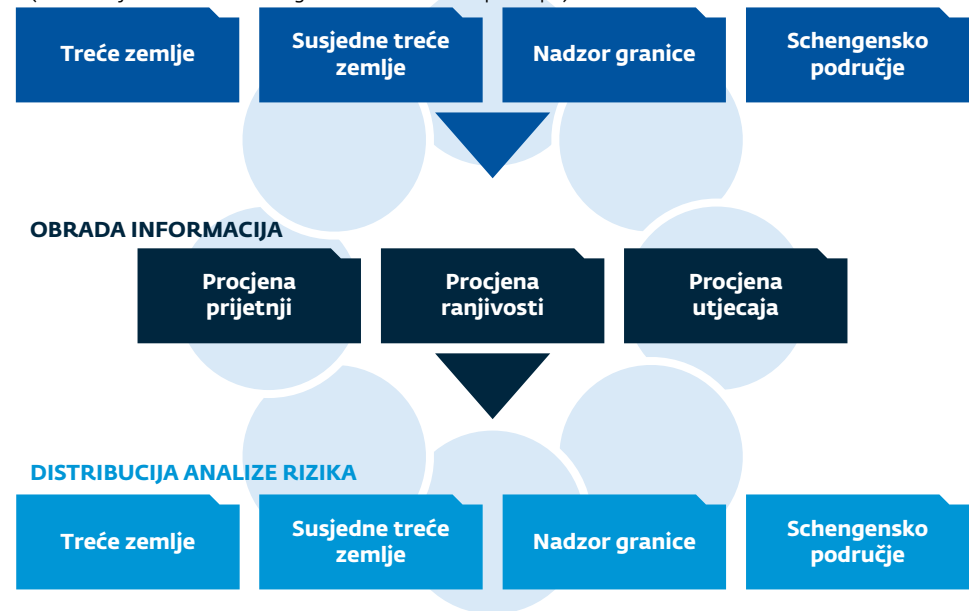
- (i) mjere u trećim zemljama
- (ii) suradnju sa susjednim trećim zemljama
- (iii) nadzor granica i
- (iv) mjere nadzora unutar schengenskog područja, uključujući vraćanje.

Čini okosnicu europskog integriranog upravljanja granicama. Pojednostavljeno rečeno, model zahtijeva provedbu skupa dopunskih mjera na različitim razinama. U pogledu analize rizika četverorazinski model za nadzor pristupa upućuje na različita područja u kojima analitičari traže informacije. Model upućuje na to da će analitički proizvodi biti korisni svim nadležnim tijelima koja djeluju na jednoj ili više razina. U tom smislu četverorazinski model za nadzor pristupa snažna je referenca na integriranu dimenziju analize rizika.

*Grafički prikaz 1: Dijagram CIRAM-a*

## PODRUČJA INFORMACIJA

(na temelju četverorazinskog modela za nadzor pristupa)



<sup>3</sup> Uvodna izjava 11 Uredbe (EU) 2019/1896

# Pregled rizika

**U kontekstu upravljanja vanjskim granicama u CIRAM-u se rizik definira kao veličina i vjerojatnost prijetnje koja može utjecati na upravljanje vanjskim granicama, s obzirom na mjere koje su na snazi na granicama i unutar EU-a, koja će utjecati na unutarnju sigurnost EU-a ili na funkcioniranje ili sigurnost vanjskih granica ili koja će imati humanitarne posljedice.**

Na temelju ove definicije rizika, analiza rizika definira se kao ispitivanje sljedećih triju sastavnica, čiji se ishod bilježi u obliku procjene rizika<sup>4</sup>:

- (1) prijetnj;
- (2) ranjivost na prijetnju;
- (3) utjecaj, ako se prijetnja ostvari.

Te tri sastavnice nisu izolirane i ne moraju biti ocjenjivane jedna za drugom. Umjesto toga, svaka sastavnica pruža drugačiji kut proučavanja rizika, a ocjenjivanjem jedne sastavnice dobivaju se materijal i ideje za ocjenjivanje drugih dviju sastavnica.

Procjena bi trebala imati jasno definiran opseg i svrhu. Njome bi trebalo biti obuhvaćeno određeno razdoblje i prijetnja bi trebala biti procijenjena tijekom određenog budućeg razdoblja, u skladu s razinom donošenja odluka na koje treba utjecati.

---

<sup>4</sup> Ova definicija rizika ne primjenjuje se na sve procese integriranog upravljanja granicama. Za ostale definicije rizika vidjeti, primjerice, članak 3. Uredbe (EU) 2018/1240 (Uredba o ETIAS-u).

## Potporna za donošenje odluka

Iako se rizik nikada neće moći ukloniti, analiza rizika pridonijet će premošćivanju jaza između rizika i sposobnosti sustava europskog integriranog upravljanja granicama da smanji i ublaži rizik tako što će se donositeljima odluka omogućiti donošenje informiranih odluka.

Opseg primatelja i razine odlučivanja koje mogu imati koristi od pristupa analizi rizika temeljenog na obavještajnim podacima prilično je širok. Svi subjekti u strukturama integriranog upravljanja granicama, od kreatora politika do službenika granične policije na prvoj liniji, ne samo da imaju koristi od potpore u obliku relevantnih analitičkih proizvoda, nego imaju i odlučujuću ulogu u pogledu kvalitete obavještajnih podataka jer su to ključni elementi prikupljanja informacija unutar njihovih organizacija.

Očekuje se da će zahtjevi u pogledu obavještajnih podataka za stratešku, operativnu i taktičku razinu biti različiti. Razlikuju se u smislu rezultata za potrebe donošenja odluka, upita koje treba podnijeti, podataka koje treba koristiti, analitičkog pristupa koji treba provesti i raznolikosti alata i tehnika koje treba upotrijebiti.

Ne postoji jasno pravilo kojim bi se razlikovali pristupi za procjene na strateškoj, operativnoj i taktičkoj razini. Ta podjela razina trebala bi se prilagoditi posebnostima i strukturama različitih nacionalnih konteksta integriranog upravljanja granicama. Unatoč tome, mogu se utvrditi neke posebnosti:

Procjene na **strateškoj razini** trebale bi biti usmjerene na:

- razumijevanje razvoja pojava
- uspostavu općeg i globalnog pregleda stanja
- donošenje zaključka o izgledima
- davanje preporuka o razvoju sposobnosti i kapaciteta
- definiranje zahtjeva u pogledu resursa
- pružanje potpore odlukama u pogledu proračuna.

Procjene na **operativnoj razini** trebale bi obuhvaćati aspekte/proizvode u pogledu:

- dinamike prijetnje
- unutarnjih čimbenika i zaključaka na temelju procjene ranjivosti relevantnih za omogućavanje provedbe procjena resursa i njihove preraspodjele
- naglaska na dio granice.

Procjene na **taktičkoj razini** trebaju se baviti aspektima/proizvodima povezanim s:

- indikatorima rizika
- profilima rizika (za počinitelje, žrtve i način počinjenja)
- definiranim zemljopisnim područjem i vremenskim razdobljem
- vanjskim aspektima (na granici).

# Prijetnja

**U CIRAM-u se prijetnja definira kao sila ili pritisak koji mogu utjecati na upravljanje vanjskim granicama. Obilježena je svojom veličinom i vjerojatnošću.**

U središtu analize rizika nalazi se identifikacija postojećih i budućih prijetnji koje utječu na upravljanje granicama.

Opis prijetnje najčešće uključuje opis načina počinjenja (modus operandi), ciljeva, motiva i sposobnosti počinitelja (tko, gdje, kada, koliko), trendova i predviđanja te sve čimbenike koji utječu na veličinu i vjerojatnost prijetnje. Koji od navedenih elemenata utječu na pojedinu prijetnju utvrdit će se ispitivanjem same prijetnje radi utvrđivanja varijabli koje na nju utječu, kao i svih mogućih korelacija među njima.

Prijetnje bi trebalo mjeriti tako da ih se može usporediti i odrediti koje među njima predstavljaju prioritet. Budući da je svrha analize pružiti informacije za donošenje odluka, čime će se odrediti buduća djelovanja, analiza prijetnje po svojoj je naravi usmjerena na budućnost i trebala bi upućivati na vjerojatnost i veličinu prijetnje za određeno vremensko razdoblje.

# Ranjivost

Prema CIRAM-u ranjivost je određena sposobnošću sustava da ublaži prijetnju. Ranjivost podrazumijeva čimbenike na granicama ili unutar EU-a koji bi mogli povećati ili smanjiti veličinu ili vjerojatnost prijetnje.

Među glavnim čimbenicima koji se upotrebljavaju za utvrđivanje ranjivosti ubrajaju se zemljopisna obilježja pograničnih područja, analiza operativnih aktivnosti, uključujući sposobnosti za ublažavanje prijetnje, kao što su broj članova osoblja i njihove vještine, raspoređivanje opreme te upravljanje prioritetima i politikama. Procjena tih čimbenika trebala bi donositeljima odluka ukazati na ranjivosti u pogledu određenih prijetnji kako bi se omogućio brz odgovor na događaje.

Ranjivost se odnosi na pitanja koja zbog svoje naravi omogućuju preciznija mjerenja i procjene nego pri procjeni prijetnje i utjecaja.

## Ranjivost u okviru CIRAM-a u odnosu na procjenu ranjivosti iz članka 32. Uredbe (EU) 2019/1896.

Uredbom (EU) 2019/1896 procjena ranjivosti<sup>5</sup> utvrđena je kao jedan od mehanizama za kontrolu kvalitete kojim se prate i procjenjuju sposobnosti država članica. Za procjenu ranjivosti utvrđena je zajednička metodologija za procjenu osjetljivosti (engl. Common Vulnerability Assessment Methodology (CVAM)). Uredbom (EU) 2019/1896 definirano je nekoliko poveznica između analize rizika i procjene ranjivosti.

---

<sup>5</sup> Članak 3. stavak 1. točka (k) i članak 32. Uredbe (EU) 2019/1896.



# Utjecaj

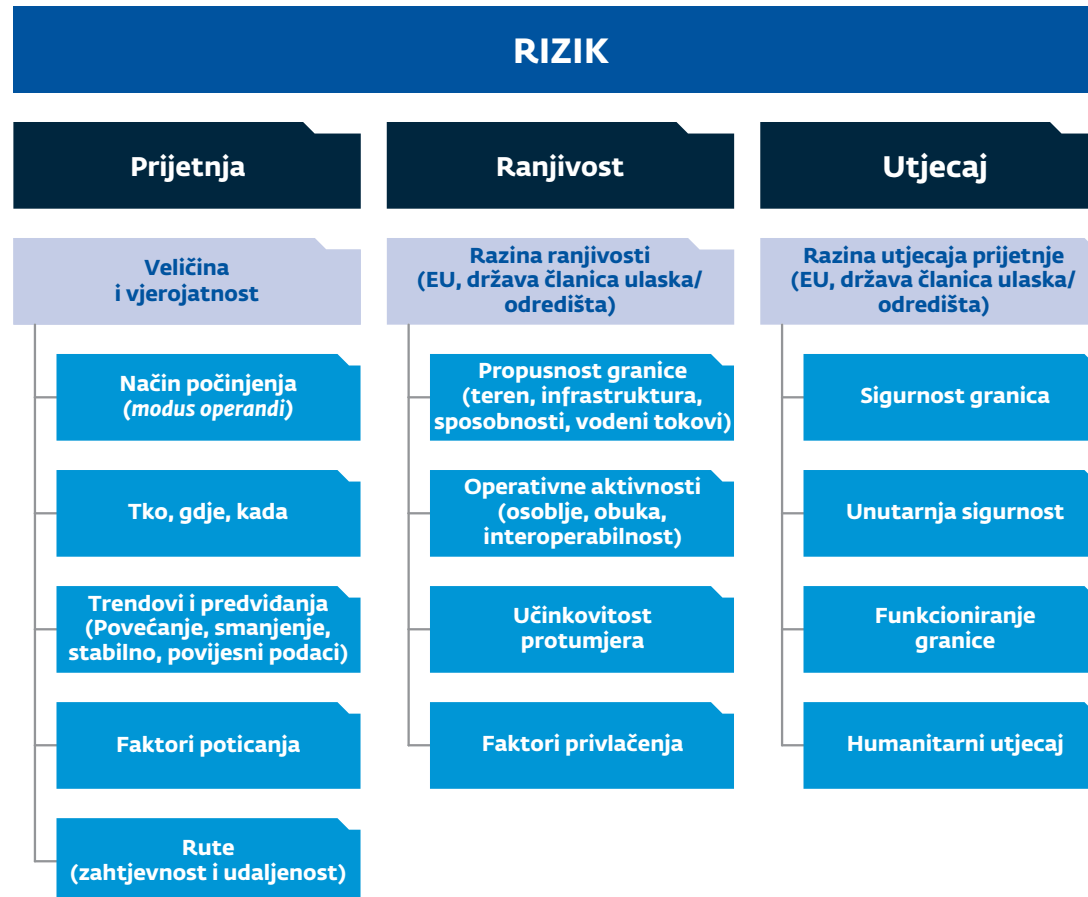
**U CIRAM-u se utjecaj definira kao učinak prijetnje na unutarnju sigurnost EU-a ili na funkcioniranje ili sigurnost vanjskih granica. Utjecaji se također mogu analizirati u smislu humanitarnih posljedica.**

Procjena utjecaja obuhvaća razmatranje neposrednih utjecaja i onih koji bi se mogli pojaviti naknadno. Također bi trebalo razmotriti male incidente koji, promatrani pojedinačno, nemaju velik utjecaj, ali bi zajednički mogli imati štetne učinke na unutarnju sigurnost EU-a ili funkcioniranje ili sigurnost vanjskih granica.

Mjerenje utjecaja ovisit će o utvrđenoj prijetnji. Ako kvantitativne ili kvalitativne procjene nisu dostupne, utjecaj se može mjeriti opisom ishoda proizašlih iz induktivne analize ili analize scenarija.

Prijetnja, ranjivost i utjecaj sastavni su elementi rizika. Analiza rizika prikazana je u dijagramu u nastavku. Elementi prikazani na dijagramu nisu potpuni, nego predstavljaju primjere varijabli koje treba razmotriti.

**Grafički prikaz 3.:** Dijagram analize rizika



## Obavještajni ciklus

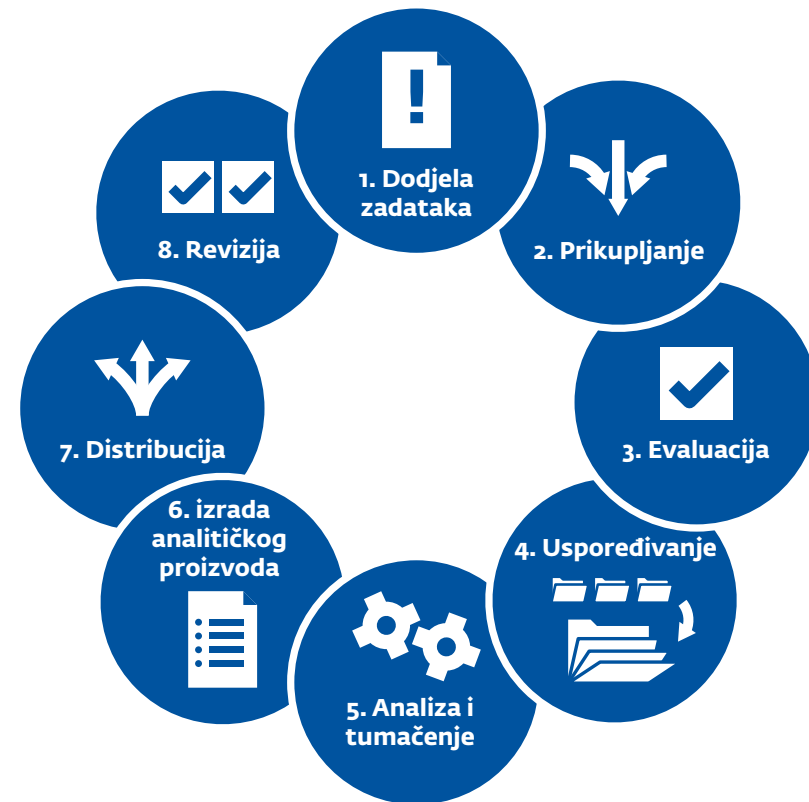
U svakom organizacijskom okruženju obavještajne aktivnosti koje vode do izrade analitičkih proizvoda slijede „standardni” ciklus ili procesni lanac. Frontex i jedinice za analizu rizika država članica upotrebljavaju obavještajne postupke, vještine i tehnike za izradu **upotrebljivih informacija** za donošenje odluka.

To se postiže primjenom zajedničkog strukturiranog postupka prikupljanja obavještajnih podataka koji obuhvaća prikupljanje, analizu i distribuciju upotrebljivih informacija. To predstavlja temeljni postupak pri primjeni CIRAM-a u okviru europskog integriranog upravljanja granicama i pridonosi učinkovitom upravljanju granicama stvaranjem odgovarajućih i pravovremenih proizvoda.

Strukturirani obavještajni proces naziva se obavještajni ciklus i predstavlja ciklus koji je moguće definirati i koji osigurava učinkovitost aktivnosti analize rizika putem sustava provjere i ravnoteže.

Osnovna je pretpostavka obavještajnog ciklusa da sustavno iskorištavanje informacija dovodi do učinkovitih proizvoda koji donositeljima odluka omogućuju da se uhvate ukoštac s rizikom.

*Grafički prikaz 4.: Obavještajni ciklus*



## Preporuke

Ako se zatraži, analiza rizika trebala bi dati i preporuke za donositelje odluka o razvoju i provedbi mjera za rješavanje rizika. Tim bi se mjerama trebalo spriječiti da se rizici ostvare, odnosno ako se rizici ostvare, ublažiti njihov utjecaj. Analitičari također mogu izrađivati akcijske planove. U svakom slučaju, analitički proizvod uvijek bi trebao sadržavati informacije na osnovu kojih se mogu poduzimati mjere<sup>6</sup>.

Preporukama se nastoji pomoći donositeljima odluka koji provode schengensku pravnu stečevinu i europsko integrirano upravljanje granicama za upravljanje granicama i vraćanje na europskoj i nacionalnoj razini da odaberu i provedu odgovarajuće mjere.

---

<sup>6</sup> Takve preporuke dio su analitičkih zaključaka i treba ih razlikovati od preporuka izvršnog direktora Frontexa navedenih u člancima 32. i 41. Uredbe (EU) 2019/1896.

## Provedba CIRAM-a

Sve države članice potiče se na uspostavu i održavanje sposobnosti za analizu rizika u obliku jedinice, mreže i/ili sustava. Uloga ukupnih kapaciteta sustava za analizu rizika jest provedba CIRAM-a i obavještajnog ciklusa osiguravanjem prikupljanja podataka, primjene metoda procjene, odgovarajućih alata i uključivanja analitičara rizika uz poštovanje svih prava na zaštitu podataka i temeljnih prava. Provedba CIRAM-a i obavještajnog ciklusa jamči se specijaliziranim osposobljavanjem. Kapaciteti sustava za analizu rizika također su odgovorni za uspostavu odgovarajućih mreža suradnje.

Na razini EU-a stanje na vanjskim granicama prati se u okviru EU-ROSUR-a. Time se također omogućuju razmjena informacija i operativna suradnja u okviru europske granične i obalne straže kako bi se poboljšala svjesnost o stanju i povećala sposobnost reagiranja.

Frontexova mreža za analizu rizika (engl. Frontex Risk Analysis Network (FRAN)) okuplja predstavnike država članica, agencija za pravosuđe i unutarnje poslove i Europske komisije koji su uključeni u analizu rizika, upravljanje granicama i vraćanje.

Na razini EU-a ulažu se napor kako bi se FRAN dopunio uspostavom regionalnih mreža u predgraničnom području i suradnjom s trećim zemljama.

**FRONT**



EUROPEAN BORDER AND  
COAST GUARD AGENCY

Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu  
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](http://www.frontex.europa.eu)



Jedinica za analizu rizika  
Varšava, prosinac 2021.