

**FRONT****X**



EUROPEAN BORDER AND  
COAST GUARD AGENCY

# Közös integrált kockázatelemzési modell

Összefoglaló füzet

Monitoron való megtekintéshez optimalizálva

**2.1** verzió. 2021. szeptember

# Közös integrált kockázatelemzési modell (CIRAM)

A közös integrált kockázatelemzési modellt (CIRAM) a Frontex dolgozza ki a tagállamokkal szoros együttműködésben.

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A közös integrált kockázatelemzési modell 2.1. verzióját a Frontex frissítette a tagállamok CIRAM tanúsítvánnyal rendelkező elemzőivel szoros együttműködésben. A dokumentum kidolgozásában sokan vettek részt, segítségükért ezúton fejezzük ki köszönetünket.

## Tartalomjegyzék

**Bevezetés #3**

**A néglépcsős belépésellenőrzési modell #4**

**A kockázat áttekintése #5**

**A döntéshozatal támogatása #6**

**Fenyegetés #7**

**Sebezhetőség #8**

**Hatás #9**

**A hírszerzési ciklus #11**

**Ajánlások #12**

**A CIRAM végrehajtása #13**

# Bevezetés

A CIRAM egyértelmű és átlátható kockázatelemzési keretet hoz létre, és referenciaként kell szolgálnia az elemzési tevékenységekhez. A CIRAM-on alapuló elemzéssel a döntéshozók csökkenthetik és mérsékelhetik a kockázatokat ott, ahol az erőforrások és képességek csak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre. A CIRAM célja, hogy előmozdítsa a kockázatelemzés egységes értelmezését, és hozzájáruljon az EU külső határainak koherensebb igazgatásához.

A CIRAM kidolgozása és végrehajtása az **(EU) 2019/1896 rendelet (az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet) 29. cikkén** alapul, amely kimondja:

*Az Ügynökség nyomon követi az Unióba irányuló és az Unión belüli migrációs áramlásokat a migrációs tendenciák, volumen és útvonalak szerint, illetve nyomon követi az egyéb, a külső határokat és a visszaküldést érintő tendenciákat és lehetséges kihívásokat. E célból az Ügynökség az igazgatótanács által az ügyvezető igazgató javaslata alapján hozott határozattal közös integrált kockázatelemzési modellt hoz létre, amelyet az Ügynökség és a tagállamok egyaránt alkalmaznak.*

<sup>1</sup> Az (EU) 2019/1896 rendelet 4. cikkében meghatározottak szerint:

<sup>2</sup> Az (EU) 2019/1896 rendelet 4. cikke

## Mit jelent a CIRAM?

Bár a jogalkotó nem határozta meg a fogalmakat, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség közösségén belül a következő értelmezés alakult ki<sup>1</sup>:

A „**közös**” kifejezés a Frontex által a tagállamokkal szoros együttműködésben kidolgozott keretet jelenti, amelyet mind nemzeti, mind uniós szinten alkalmazni kell.

Az „**integrált**” kifejezés a Frontex azon célkitűzésére utal, hogy egységes és magas szintű ellenőrzést biztosítson valamennyi külső határon az európai integrált határigazgatás keretein belül (EIBM)<sup>2</sup>. A kockázatelemzés integrált megközelítése együttműködést javasol más bűnüldöző szervekkel/határhatóságokkal és olyan, migrációs kérdésekkel is foglalkozó hatóságokkal, mint a vámhatóságok, a bevándorlási hivatalok és a nemzeti rendőrség.

A „**kockázatelemzés**” a kockázatok összetevőinek szisztematikus vizsgálata a döntéshozatal megalapozása érdekében.

A „**modell**” olyan elemzési keret, amely közös nyelvet és struktúrát biztosít az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség közösségében végzett kockázatelemzéshez. Ez nem egy abszolút eredményeket biztosító algoritmus.

# A négylépcsős belépésellenőrzési modell

A négylépcsős belépésellenőrzési modell<sup>3</sup> a következőket foglalja magában:

- (i) intézkedések harmadik országokban,
- (ii) a szomszédos harmadik országokkal való együttműködés,
- (iii) határellenőrzés és
- (iv) a schengeni térségen belüli ellenőrzési intézkedések, beleértve a visszaküldést is.

Ez képezi az európai integrált határigazgatás központi elemét. Röviden összefoglalva, a modell előírja bizonyos egymást kiegészítő intézkedések végrehajtását a különböző lépcsők szintjén. A kockázatelemzéshez a négylépcsős belépésellenőrzési modell jelzi azokat a különböző területeket, ahol az elemzők információt keresnek. A modell azt mutatja, hogy az elemzések eredményei hasznosak lesznek az egy vagy több szinten tevékenykedő hatóságok számára. Ebben az értelemben a négylépcsős belépésellenőrzési modell a kockázatelemzés integrált dimenziójának határozott megnyilvánulása.

1. ábra: A CIRAM ábrája

## AZ INFORMÁCIÓK SZÁRMAZÁSA

(a négylépcsős belépésellenőrzési modell alapján)



<sup>3</sup> Az (EU) 2019/1896 rendelet (11) preambulumbekzdése.

# A kockázat áttekintése

**A külső határok igazgatása szempontjából a kockázat úgy határozható meg, mint annak a fenyegetésnek a nagysága és valószínűsége, amely – a határokon és az EU-n belül érvényben lévő intézkedések tekintetében – hatással lehet a külső határok igazgatására, illetve az EU belső biztonságára, a külső határok működésére, biztonságára, vagy amely humanitárius következményekkel jár.**

A kockázat\* e meghatározásából kiindulva a kockázatelemzés a következő három összetevő vizsgálatát jelenti, amelynek eredményét kockázatértékelés formájában rögzítik<sup>4</sup>:

- (1) a fenyegetés;
- (2) a fenyegetéssel szembeni sebezhetőség;
- (3) a fenyegetés bekövetkezésének hatása.

E három összetevő nem különül el egymástól és nem sorrendben kell értékelni őket. Inkább mindegyik komponens más-más szögből vizsgálja a kockázatot, így az egyik komponens értékelése alapot és ötleteket ad a másik két komponens értékeléséhez is.

Az értékelésnek világosan meghatározott alkalmazási körrel és céllal kell rendelkeznie. A vizsgálatnak egy meghatározott időszakra kell kiterjednie, és a fenyegetést egy meghatározott jövőbeli időszakra vonatkozóan kell értékelnie, összhangban azzal a döntéshozatali szinttel, amelyhez a jelentéssel információt kíván nyújtani.

---

<sup>4</sup> A kockázat e meghatározása nem vonatkozik az integrált határigazgatás valamennyi folyamatára. A kockázat egyéb fogalom meghatározásait lásd pl. az (EU) 2018/1240 rendelet (ETIAS-rendelet) 3. cikkében.

## A döntéshozatal támogatása

Bár a kockázatot soha nem lehet teljesen kiküszöbölni, a kockázatelemzés azáltal, hogy lehetővé teszi a döntéshozók számára, hogy megalapozott döntéseket hozzanak, hozzájárul a kockázat és az európai integrált határigazgatási rendszernek a kockázat csökkentésére és mérséklésére való képessége közötti hiányszág megszüntetéséhez.

A kockázatelemzésnek ez az információalapú megközelítése a kedvezményezettek és a döntési szintek széles körére terjed ki. Az integrált határigazgatási struktúrák valamennyi szereplője, a szakpolitikai döntéshozóktól az első vonalbeli határőrökig nem csak a releváns elemzési termékek nyújtotta támogatást élvezi, hanem döntő szerepet játszik a hírszerzés minőségében is, mivel szervezetükön belül ők az információgyűjtés kulcsszereplői.

A stratégiai, operatív és taktikai szintek hírszerzési követelményei várhatóan eltérőek lesznek. Ezek eltérőek a döntéshozatalra szánt eredmények, a lefolytatandó vizsgálatok, a felhasználandó adatok, az elvégzendő elemzési megközelítés, valamint az alkalmazandó eszközök és technikák sokfélesége tekintetében.

Nincs olyan egyértelmű szabály, amely megkülönböztetné a stratégiai, operatív és taktikai szintű értékelésekre vonatkozó megközelítést. A szintek ilyen felosztásának igazodnia kell a különböző nemzeti integrált határigazgatási környezetek sajátosságaihoz és struktúráihoz. Mindazonáltal azonosíthatók bizonyos sajátosságok:

A **stratégiai szintű** értékelések a következőkre fókuszálnak:

- a jelenség kialakulásának megértése,
- általános és globális kép kialakítása,
- jövőbeli kilátások ismertetése,
- a képességek és kapacitások fejlesztésére irányuló ajánlások megfogalmazása,
- erőforrásigények meghatározása,
- költségvetéssel kapcsolatos döntések támogatása.

Az **operatív szintű** értékeléseknek a következő szempontokra/termékekre kell kiterjedniük:

- fenyegetés dinamikája,
- a belső tényezők és a sebezhetőségi értékelés megállapításai fontosak az erőforrások értékelésének és újraelosztásának lehetővé tétele szempontjából,
- határszakaszra való fókuszálás.

A **taktikai szintű** értékeléseknek az alábbiakhoz kapcsolódó szempontokat/termékeket kell kezelniük:

- kockázati indikátorok,
- kockázati profilkok (elkövetők, áldozatok és az elkövetés módja),
- meghatározott földrajzi terület és idő,
- külső szempontok (a határon).

# Fenyegetés

**A fenyegetés a CIRAM meghatározása szerint olyan erő vagy nyomás, amely hatással lehet a külső határok igazgatására. A nagyságával és valószínűségével jellemezhető.**

A kockázatelemzés középpontjában a külső határok igazgatását befolyásoló jelenlegi és jövőbeli fenyegetések azonosítása áll.

A fenyegetés leírása jellemzően magában foglalja az elkövetés módjának (modus operandi), az elkövető céljainak, indítékainak és képességeinek leírását (ki, hol, mikor, mennyi), a tendenciákat és előrejelzéseket, valamint minden olyan tényezőt, amely befolyásolja a fenyegetés nagyságát és valószínűségét. A konkrét elemeket a fenyegetés vizsgálata határozza meg a fenyegetést befolyásoló változók, valamint a közöttük fennálló esetleges összefüggések azonosítása érdekében.

A fenyegetéseket úgy kell felmérni, hogy összehasonlíthatók és rangsorolhatók legyenek. Mivel az elemzés célja a jövőbeli intézkedéseket meghatározó döntéshozatal megalapozása, a fenyegetés elemzése természeténél fogva előretekintő, és utalnia kell annak valószínűségére és nagyságára egy adott időtávra nézve.

# Sebezhetőség

A CIRAM-ban a sebezhetőséget az határozza meg, hogy a rendszer mennyire képes enyhíteni a fenyegetést. Sebezhetőség alatt azok a határok fennálló vagy az EU-n belüli tényezők értendők, amelyek növelhetik vagy csökkenthetik a fenyegetés nagyságát vagy valószínűségét.

A sebezhetőség azonosítására használt elsődleges tényezők közé tartoznak a határmenti területek földrajzi jellemzői, a műveleti tevékenységek elemzése, beleértve a fenyegetés enyhítését szolgáló képességeket, például a személyzet létszámát és képzettségét, a felszerelések alkalmazását, valamint a prioritások és szakpolitikák kezelését. E tényezők értékelésének jeleznie kell a döntéshozók számára a konkrét fenyegetésekkel kapcsolatos sebezhetőségeket annak érdekében, hogy gyorsan reagálni tudjanak az eseményekre.

A sebezhetőség olyan kérdéseket érint, amelyeket jellegüknél fogva pontosabban lehet mérni és becsülni, mint a fenyegetés és a hatás értékelése során.

## A sebezhetőség a CIRAM-ban az (EU) 2019/1896 rendelet 32. cikke szerinti sebezhetőségi értékeléssel kapcsolatban.

Az (EU) 2019/1896 rendelet a sebezhetőségi értékelést (VA)<sup>5</sup> a tagállamok kapacitásainak nyomon követésére és értékelésére szolgáló minőségellenőrzési mechanizmusok egyikeként határozza meg. A VA saját közös sebezhetőségi értékelési módszertannal (CVAM) rendelkezik.

Az (EU) 2019/1869 rendelet több kapcsolódási pontot határoz meg a kockázatelemzés és a VA között.

<sup>5</sup> Az (EU) 2019/1896 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének k) pontja és 32. cikke.



# Hatás

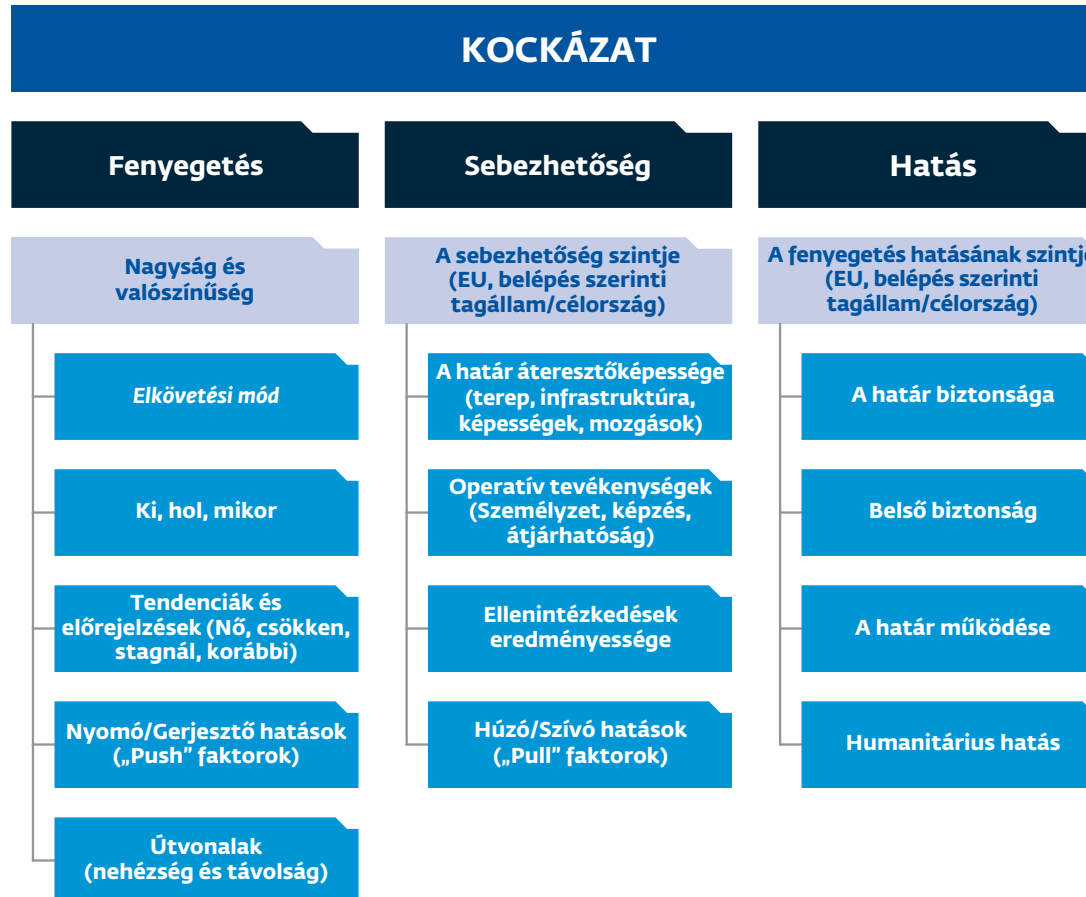
**A hatás a CIRAM meghatározása szerint a fenyegetésnek az EU belső biztonságára vagy a külső határok működésére vagy biztonságára gyakorolt hatása. A hatások a humanitárius következmények szempontjából is elemezhetők.**

A hatás vizsgálata mind az azonnali, mind az esetlegesen később felmerülő hatásokat figyelembe veszi. Figyelembe kell venni azokat a kisebb incidenseket is, amelyek önmagukban nem járnak jelentős hatással, de összeadódva káros hatással lehetnek az EU belső biztonságára vagy a külső határok működésére vagy biztonságára.

A hatások mérésének módja az azonosított fenyegetéstől függ. Ha mennyiségi vagy minőségi értékelések nem állnak rendelkezésre, a hatás induktív elemzésből vagy forgatókönyv-elemzésből származó eredmények bemutatásával mérhető.

kockázat építőkövei a fenyegetés, a sebezhetőség és a hatás. A kockázatelemzést az alábbi ábra mutatja be. A diagramon feltüntetett elemek nem teljes körűek. Ezek példák a figyelembe veendő változókra.

3. ábra: Kockázatelemzési ábra



## A hírszerzési ciklus

Az elemzési termékek kidolgozásához vezető információszerzési (hírszerzési) tevékenységek minden szervezeti környezetben „standard” ciklust vagy folyamatláncot követnek. A Frontex és a tagállamok kockázatelemzési egységei hírszerzési folyamatokat, szaktudást és technikákat használnak arra, hogy a **döntéshozatalhoz érdemi információkat** szolgáltatassanak.

Ez egy közös strukturált hírszerzési folyamat bevezetésével érhető el, amely magában foglalja az érdemi információk gyűjtését, elemzését és terjesztését. Ez az európai integrált határigazgatás keretében az elemzési tevékenységek végzésének alapvető folyamata, amely megfelelő és aktuális termékekkel járul hozzá a hatékony határigazgatáshoz.

A strukturált hírszerzési folyamat a hírszerzési ciklus, amely a fők és ellensúlyok rendszere révén biztosítja a kockázatelemzési tevékenységek hatékonyságát.

A hírszerzési ciklus alapelve az, hogy az információk szisztematikus felhasználása olyan hatékony termékek létrejöttéhez vezet, amelyek lehetővé teszik a döntéshozók számára a kockázatok kezelését.

4. ábra: A hírszerzési ciklus



## Ajánlások

A kockázatelemzésnek - amennyiben erre megbízást kap - ajánlásokat\* kell készítenie a döntéshozók számára a kockázatok kezelésére irányuló intézkedések kidolgozására és végrehajtására vonatkozóan. Ezeknek az intézkedéseknek meg kell akadályozniuk a kockázatok bekövetkezését, vagy mérsékelniük kell hatását, ha mégis megtörténnek. Az elemzők cselekvési terveket is kidolgozhatnak. Az elemzői terméknek minden esetben tartalmaznia kell a gyakorlati megvalósításra alkalmas információkat<sup>6</sup>.

Az ajánlások célja, hogy segítsék a döntéshozókat a megfelelő intézkedések kiválasztásában és végrehajtásában.

---

<sup>6</sup> Ezek az ajánlások az elemző következtetések részét képezik, és meg kell különböztetni őket a Frontex ügyvezető igazgatójának az (EU) 2019/1896 rendelet 32. és 41. cikkében említett ajánlásaitól.

## A CIRAM végrehajtása

Minden tagállamot arra ösztönöznek, hogy egy egység, hálózat és/vagy rendszer formájában hozzon létre és tartson fenn kockázatelemzési kapacitást, melynek feladata a CIRAM és a hírszerzési ciklus megvalósítása az adatgyűjtés, az értékelési módszerek alkalmazása, a megfelelő eszközök biztosítása és a kockázatelemzők bevonása révén, az adatvédelem és az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartása mellett. A CIRAM és a hírszerzési ciklus végrehajtását speciális képzés biztosítja. A kockázatelemzési kapacitások a megfelelő együttműködési hálózatok létrehozásáért is felelősek.

Uniós szinten a külső határok helyzetét az EUROSUR keretrendszer felügyeli, amely az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségen belüli információcserét és operatív együttműködést is biztosítja a helyzetismeret javítása és a reagálási képesség növelése érdekében.

A Frontex Kockázatelemző Hálózata (FRAN) az Európai Bizottság, a bel- és igazságügyi ügynökségek és a tagállamok kockázatelemzésben és határigazgatásban érintett képviselőit tömöríti.

Uniós szinten erőfeszítések történnek a FRAN kiterjesztésére a határ előtti térségben regionális hálózatok létrehozásával és a harmadik országokkal való együttműködéssel.

**FRONT**



EUROPEAN BORDER AND  
COAST GUARD AGENCY

rópai Határ- és Partvédelmi Ügynökség  
Plac Europejski 6  
00-844 Varsó, Lengyelország

Tel.: +48 22 205 95 00

Fax: +48 22 205 95 01

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

[www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)



Kockázatelemzési egység  
Varsó, 2021. december