

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Bendras integruotos rizikos analizės modelis

Santrauka

Pritaikytas peržiūrai ekrane

2.1 versija, 2021 m. rugsėjo mėn.

Bendras integruotos rizikos analizės modelis

Bendrą integruotos rizikos analizės modelį (angl. Common Integrated Risk Analysis Model, toliau – CIRAM) sukūrė Frontex, glaudžiai bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis.

PADĖKA

Bendrą integruotos rizikos analizės modelį 2.1 atnaujino Frontex, glaudžiai bendradarbiaudama su CIRAM sertifikuotais valstybių narių analitikais. Prie šio modelio kūrimo prisidėjo daugybė žmonių, tad ši padėka yra skirta jiems už jų pagalbą.

Turinys

Ižanga #3

Keturių pakopų prieigos kontrolės modelis #4

Rizikos apžvalga #5

Pagalba priimant sprendimus #6

Grėsmė #7

Pažeidžiamumas #8

Poveikis #9

Rizikos analizės ciklas #11

Rekomendacijos #12

CIRAM įgyvendinimas #13

Įžanga

CIRAM nustato aiškią ir skaidrią rizikos analizės sistemą ir turėtų būti analitinės veiklos etalonas. CIRAM pagrįsta analizė leis sprendimų priėmėjams sumažinti ir sušvelninti riziką tais atvejais, kai ištekliai ir pajėgumai yra riboti. CIRAM siekia skatinti bendrą rizikos analizės supratimą ir prisidėti prie didesnio ES išorės sienų valdymo nuoseklumo.

CIRAM kuriamas ir diegiamas pagal **Reglamento (ES) 2019/1896 (Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų reglamentas) 29 straipsnį**, kuriame nustatyta:

Agentūra stebi migracijos srautus į Sąjungą ir Sąjungoje migracijos tendencijų, masto ir maršrutų atžvilgiu bei kitas tendencijas ar galimus sunkumus prie išorės sienų, taip pat migracijos srautus, susijusius su grąžinimu. Tuo tikslu Agentūra Valdančiosios tarybos sprendimu, grindžiamu vykdomojo direktoriaus pasiūlymu, nustato bendrą integruotos rizikos analizės modelį, kurį taiko Agentūra ir valstybės narės.

Ką reiškia CIRAM?

Teisės aktų leidėjas šių sąvokų apibrėžties nepateikė, tačiau Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų (angl. European Border and Coast Guard, toliau – EBCG)¹ nariai šias sąvokas aiškina taip:

„**Bendras**“ - tai valstybių narių ir Frontex parengta sistema, kuri taikoma tiek nacionaliniu, tiek ES lygmeniu.

„**Integruota**“ reiškia, kad Frontex siekia užtikrinti vienodą ir aukšto lygio visų išorės sienų kontrolę Integruoto sienų valdymo kontekste². Integruotas požiūris į rizikos analizę reiškia bendradarbiavimą su kitomis teisėsaugos institucijomis / pasienio tarnybomis ir kitomis migracijos klausimus sprendžiančiomis institucijomis, pavyzdžiui, muitinėmis, imigracijos tarnybomis ir nacionaline policija.

„**Rizikos analizė**“ - sistemingas rizikos sudedamųjų dalių nagrinėjimas, kurio rezultatu remiamasi priimant sprendimus.

„**Modelis**“ - tai EBCG narių naudojama analizės sistema, kurioje yra sukurtas bendras rizikos analizės sąvokų žodynas ir rizikos analizės struktūra. Tai nėra absoliučius rezultatus pateikiantis algoritmas.

¹ Kaip apibrėžta Reglamento (ES) 2019/1896 4 straipsnyje.

² Reglamento (ES) 2019/1896 3 str..

Keturių pakopų prieigos kontrolės modelis

Keturių pakopų prieigos kontrolės modelis³ sudaro:

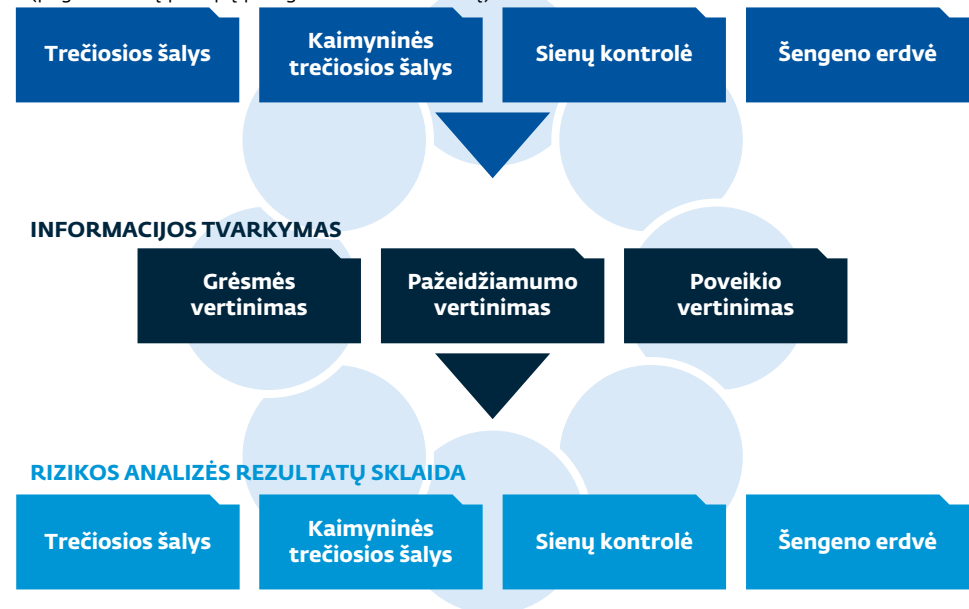
- (i) priemonės trečiojoje šalyje,
- (ii) bendradarbiavimas su kaimyninėmis trečiosiomis šalimis,
- (iii) sienų kontrolė ir
- (iv) kontrolės priemonės Šengeno erdvėje, įskaitant grąžinimą.

Tai yra integruoto sienų valdymo pagrindas. Supaprastintai pagal šį modelį reikalaujama, kad įvairiose pakopose būtų įgyvendinamos viena kitą papildančios priemonės. Rizikos analizei keturių pakopų prieigos kontrolės modelis nurodo skirtingas sritis, kuriose analitikai ieško informacijos. Modelyje pažymima, kad analitiniai produktai bus naudingi visoms institucijoms, kurios veikia vienoje ar keliose pakopose. Šia prasme keturių pakopų prieigos kontrolės modelis yra svarbi nuoroda į integruotą rizikos analizės dimensiją.

1 diagrama. CIRAM diagrama

INFORMACIJOS SRITYS

(pagal keturių pakopų prieigos kontrolės modelį)



³ Reglamento (ES) 2019/1896 11 konstatuojamoji dalis.

Rizikos apžvalga

Išorės sienų valdymo srityje rizika apibrėžiama kaip grėsmės, kuri gali turėti įtakos išorės sienų valdymui, atsižvelgiant į pasienyje ir ES viduje taikomas priemonės, dydis ir tikimybė, kuri turės įtakos ES vidaus saugumui, išorės sienų veikimui ar saugumui arba turės humanitarinių pasekmių.

Vadovaujantis šia rizikos apibrėžtimi, rizikos analizė apibrėžiama kaip šių trijų sudedamųjų dalių nagrinėjimas, kurio rezultatas užfiksuojamas kaip rizikos įvertinimas⁴:

- (1) grėsmė;
- (2) pažeidžiamumas;
- (3) poveikis.

Šie trys komponentai nėra izoliuoti ir juos vertinant nereikia laikytis griežtos sekos. Kiekvienas komponentas veikia atspindi tam tikrą rizikos nagrinėjimo aspektą ir vieno komponento vertinimo rezultatai suteikia informacijos ir idėjų kitų dviejų komponentų vertinimui.

Vertinimas turėtų turėti aiškiai apibrėžtą taikymo sritį ir tikslą. Jis turėtų apimti konkretų laikotarpį ir įvertinti grėsmę konkrečiu būsimu laikotarpiu, atitinkančiu sprendimų priėmimo lygį.

⁴ Ši rizikos apibrėžtis taikoma ne visiems integruoto sienų valdymo procesams. Dėl kitų rizikos apibrėžčių žr., pavyzdžiui, Reglamento (ES) 2018/1240 (ETIAS reglamento) 3 straipsnį.

Pagalba priimant sprendimus

Nors riziką visiškai panaikinti niekada nebus įmanoma, rizikos analizė padeda sprendimus priimantiems asmenims priimti informacija pagrįstus sprendimus ir sumažinti atotrūkį tarp rizikos ir ISV sistemos pajėgumo ją sumažinti ir sušvelninti.

Tokiu į informaciją orientuotu rizikos analizės metodu gali naudotis gana daug informacijos gavėjų įvairiuose sprendimų priėmimo lygmenyse. Visi ISV struktūrų dalyviai (nuo politikos formuotojų iki pirmosios linijos sienos apsaugos pareigūnų) ne tik naudojami atitinkamais analitiniais produktais, bet ir atlieka lemiamą vaidmenį užtikrinant duomenų kokybę, nes yra pagrindiniai informacijos rinkimo savo organizacijose subjektai.

Strateginio, operacinės veiklos ir taktinio lygmens informacijos reikalavimai turėtų skirtis. Jie skiriasi pagal rezultatus, naudojamus priimti sprendimus, atliekamus tyrimus, naudojamus duomenis, analitinį metodą ir naudojamų priemonių bei metodų įvairovę.

Aiškios taisyklės, kaip atskirti strateginio, operacinės veiklos ir taktinio lygmens vertinimo metodus, nėra. Šis skirstymas pagal lygmenis turėtų atitikti nacionalines ISV specifikas ir struktūras. Tačiau tam tikrus ypatumus išskirti galima.

Strateginiu lygmeniu vertinimą turėtų sudaryti:

- reiškinio vystymosi aiškinimasis,
- bendros ir pasaulinės padėties apžvalga,
- perspektyvų įvertinimas,
- rekomendacijų dėl galimybių ir pajėgumų plėtros parengimas,
- išteklių poreikių apibrėžimas,
- sprendimų dėl biudžeto pagrindimas.

Operacinės veiklos lygmeniu į vertinimą turėtų būti įtraukti šie aspektai ir (arba) produktai:

- grėsmės dinamika,
- vidaus veiksniai ir pažeidžiamumo vertinimo išvados (jie yra svarbūs tam, kad būtų galima įvertinti ir paskirstyti išteklius),
- dėmesys pasienio ruožui.

Taktiniu lygmeniu vertinimas turėtų apimti aspektus ir (arba) produktus, susijusius su:

- rizikos požymiais,
- rizikos profiliais (pažeidėjai, aukos ir m. o.),
- apibrėžta geografinė teritorija ir laiku,
- išorės aspektais (pasienyje).

Grėsmė

Grėsmė apibrėžiama kaip jėga ar spaudimas, galintis turėti įtakos išorės sienų valdymui. Ją apibūdina jos dydis ir tikimybė.

Rizikos analizės esmė - nustatyti esamas ir būsimas grėsmes, kurios daro įtaką išorės sienų valdymui.

Grėsmės aprašymą paprastai sudaro *modus operandi*, pažeidėjo tikslų, motyvų, galimybių (kas, kur, kada, kiek), tendencijų, prognozių ir visų kitų veiksmų, galinčių turėti įtakos grėsmės dydžiui ir tikimybei aprašymas. Tikslios sudedamosios dalys nustatomos remiantis grėsmės tyrimu, siekiant nustatyti jai įtaką darančius kintamuosius, taip pat bet kokias galimas jų tarpusavio sąsajas.

Grėsmės turėtų būti vertinamos taip, kad jas būtų galima palyginti ir suskirstyti pagal prioritetus. Kadangi analizės tikslas – suteikti informacijos sprendimams priimti, o priimti sprendimai nulems būsimus veiksmus, grėsmės analizė iš esmės yra orientuota į ateitį, tad analizuojant grėsmę turėtų būti apibrėžtas jos dydis ir tikimybė konkrečiu laikotarpiu.

Pažeidžiamumas

Pažeidžiamumą lemia sistemos gebėjimas sumažinti grėsmę. Pažeidžiamumas suprantamas kaip veiksniai prie sienų arba ES, kurie gali padidinti arba sumažinti grėsmės dydį arba tikimybę.

Vieni pagrindinių veiksnių, pagal kuriuos nustatomas pažeidžiamumas, yra pasienio teritorijų geografiniai ypatumai, operacinės veiklos, įskaitant grėsmės mažinimo pajėgumus, pavyzdžiui, darbuotojų skaičius ir jų įgūdžių, įrangos dislokavimo ir prioritetų bei politikos valdymo analizė. Šių veiksnių įvertinimo rezultatai sprendimus priimančioms asmenims turėtų padėti išsiaiškinti, kurios sritys yra pažeidžiamos konkrečioms grėsmėms, kad būtų galima greitai reaguoti į įvykius.

Pažeidžiamumas apima aspektus, kuriuos dėl jų pobūdžio galima tiksliau išmatuoti ir įvertinti nei vertinant grėsmę ir poveikį.

Pažeidžiamumas pagal CIRAM ir pažeidžiamumo vertinamas pagal Reglamento (ES) 2019/1896 32 straipsnį.

Reglamente (ES) 2019/1896 nustatyta, kad pažeidžiamumo vertinimas⁵ yra vienas iš kokybės kontrolės mechanizmų, kuriais stebimi ir vertinami valstybių narių pajėgumai. Pažeidžiamumas vertinamas pagal atskirą bendrą pažeidžiamumo vertinimo metodiką. Reglamente (ES) 2019/1869 apibrėžtos kelios rizikos analizės ir pažeidžiamumo vertinimo sąsajos.

⁵ Reglamento (ES) 2019/1896 3 straipsnio 1 dalies k punktas ir 32 straipsnis.

Poveikis

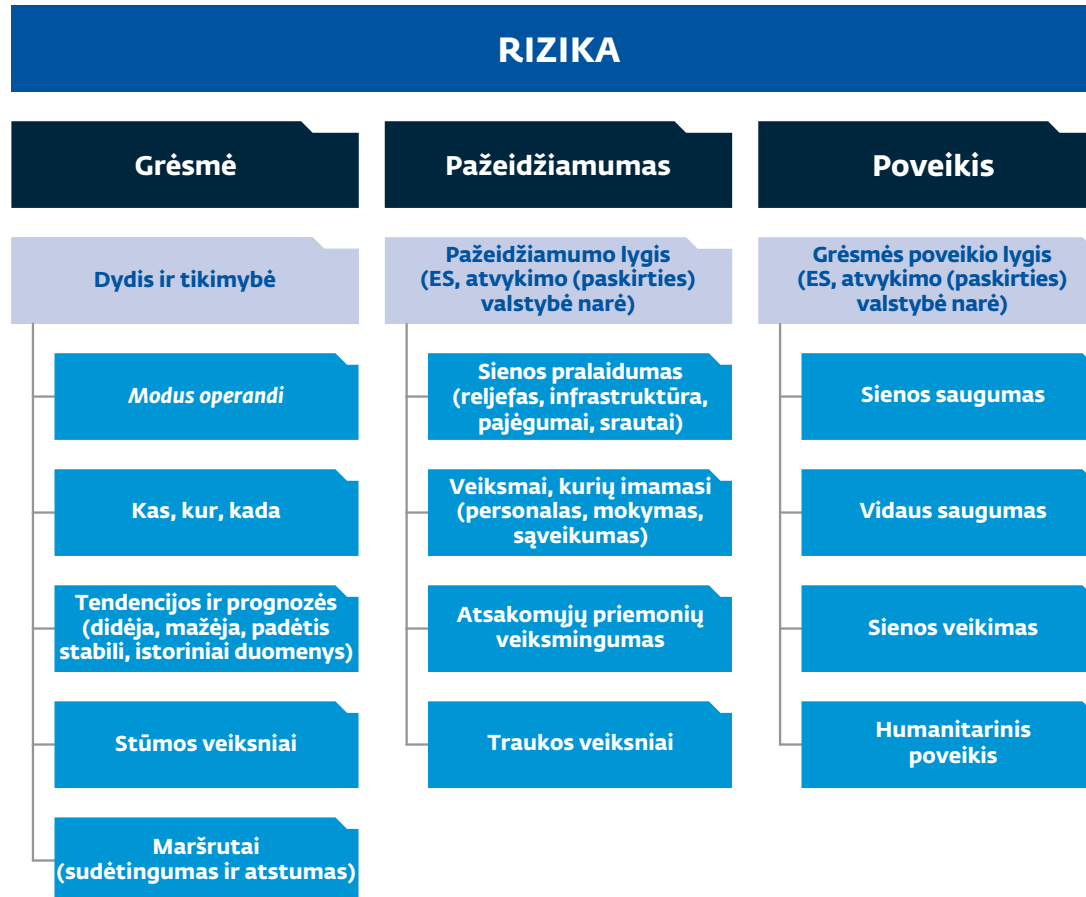
Poveikis – tai grėsmės poveikis ES vidaus saugumui arba išorės sienų veikimui ar saugumui. Poveikį taip pat galima analizuoti pagal humanitarinius padarinius.

Poveikio vertinimas apima tiek tiesioginį, tiek vėliau galintį kilti poveikį. Taip pat reikėtų atsižvelgti į nedidelius incidentus, kurie atskirai neturi didelio poveikio, tačiau jų visuma gali turėti neigiamą poveikį ES vidaus saugumui arba išorės sienų veikimui ar saugumui.

Poveikio vertinimas priklausys nuo nustatytos grėsmės. Jei nėra galimybės atlikti kiekybinių ar kokybinių vertinimų, poveikį galima įvertinti remiantis indukcinės analizės arba scenarijaus analizės rezultatais aprašymu.

Grėsmė, pažeidžiamumas ir poveikis yra pagrindiniai rizikos komponentai. Rizikos analizė pavaizduota toliau pateiktoje diagramoje. Pavaizduoti elementai nėra baigtiniai. Tai yra kintamųjų, į kuriuos reikia atsižvelgti, pavyzdžiai.

3 diagrama. Rizikos analizės diagrama



Rizikos analizės ciklas

Kiekvienoje organizacinėje aplinkoje veikla, kurios metu kuriami analitiniai produktai, vyksta pagal "standartinį" ciklą arba procesų grandinę. Frontex ir valstybių narių rizikos analizės padaliniai naudoja procesus, įgūdžius ir metodus kad parengtų **naudingą informaciją**, skirtą sprendimams priimti.

Tai pasiekama taikant bendrą struktūrizuotą rizikos analizės procesą, apimantį duomenų rinkimą, analizę ir platinimą. Tai yra pagrindinis procesas, vykdamas analitinę veiklą ISV, prisidedantis prie veiksmingo sienų valdymo, laiku parengiant tinkamus produktus.

Struktūrizuotas procesas vadinamas rizikos analizės ciklu, tai yra apibrėžtu ciklu, kuris užtikrina rizikos analizės veiklos veiksmingumą, taikant patikrinimų ir pusiausvyros sistemą.

Pagrindinė šio ciklo prielaida yra tai, kad sistemingas informacijos naudojimas padeda kurti veiksmingus produktus, kurie įgalina sprendimus priimančius asmenis mažinti riziką.

4 diagrama. Rizikos analizės ciklas



Rekomendacijos

Jeigu tokia užduotis skiriama, išanalizavus riziką, sprendimus priimantiems asmenims turėtų būti pateiktos rekomendacijos, kaip parengti ir įgyvendinti rizikos mažinimo priemonės. Tokios priemonės turėtų užkirsti kelią rizikai arba, jei rizika pasireikštų, ją sumažinti. Analitikai taip pat gali parengti veiksmų planus. Bet kuriuo atveju į analitinį produktą visada turėtų būti įtraukiama praktinė informacija⁶.

Rekomendacijomis siekiama padėti sprendimus priimantiems asmenims, įgyvendinantiems Šengeno acquis ir ISV numatytus teisės aktus sienų valdymo ir grąžinimo srityje tiek Europos, tiek nacionaliniu lygmenimis, pasirinkti ir įgyvendinti tinkamas priemones.

⁶ Tokios rekomendacijos yra analizės išvadų dalis ir jas reikėtų skirti nuo Reglamento (ES) 2019/1896 32 ir 41 straipsniuose paminėtų Frontex vykdomojo direktoriaus rekomendacijų.

CIRAM įgyvendinimas

Kiekviena valstybė narė raginama sukurti ir išlaikyti rizikos analizės pajėgumus – padalinį, tinklą ir (arba) sistemą. Rizikos analizės pajėgumų funkcija – įgyvendinti CIRAM ir rizikos analizės ciklą užtikrinant, kad būtų surinkti duomenys, taikomi vertinimo metodai, suteikti reikiami įrankiai ir pasitelkti rizikos analitikai, kartu visapusiškai laikantis duomenų apsaugos ir pagrindinių žmogaus teisių. CIRAM ir rizikos analizės ciklo įgyvendinimas užtikrinamas rengiant specializuotus mokymus. Rizikos analizės pajėgumai taip pat yra atsakingi už atitinkamų bendradarbiavimo tinklų kūrimą.

ES lygmeniu padėtis prie išorės sienų yra stebima pasitelkiant sistemą EUROSUR. Pagal šią sistemą taip pat numatytas keitimasis informacija ir operacinis bendradarbiavimas Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų struktūroje, siekiant pagerinti informuotumą apie padėtį ir padidinti reagavimo pajėgumus.

Frontex rizikos analizės tinklas (FRAN) vienija valstybių narių, TVR (angl. JHA) agentūrų ir Europos Komisijos, dalyvaujančių atliekant rizikos analizę, valdant sienas ir grąžinimą, atstovus.

ES lygmeniu FRAN tinklą stengiamasi papildyti – siekiama, kad pasienio teritorijoje būtų sukurti regioniniai tinklai ir būtų bendradarbiaujama su trečiosiomis šalimis.

FRONT



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra
Plac Europejski 6
00-844 Varšuva, Lenkijaa

Tel. +48 22 205 95 00
Faks. +48 22 205 95 01

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



Rizikos analizės skyrius
Varšuva, 2021 m. gruodžio mėn.