

**FRONT****X**



EUROPEAN BORDER AND  
COAST GUARD AGENCY

# Wspólny zintegrowany model analizy ryzyka

Skrócona broszura (Streszczenie)

Dokument zoptymalizowany do czytania na ekranie

Wersja **2.1**, wrzesień 2021

# Wspólny zintegrowany model analizy ryzyka

Wspólny zintegrowany model analizy ryzyka (CIRAM) został opracowany przez Frontex w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi UE.

## PODZIĘKOWANIA

Frontex przeprowadził aktualizację modelu CIRAM 2.1. (wspólnego zintegrowanego modelu analizy ryzyka) w ścisłej współpracy z certyfikowanymi analitykami CIRAM z państw członkowskich. Do opracowania modelu przyczyniło się wiele osób, którym niniejszym składamy podziękowania.

## Spis treści

**Wstęp #3**

**Czteropoziomowy model kontroli dostępu #4**

**Omówienie ryzyka #5**

**Wsparcie w podejmowaniu decyzji #6**

**Zagrożenie #7**

**Wrażliwość #8**

**Wpływ #9**

**Cykl wywiadowczy #11**

**Rekomendacje #12**

**Wdrożenie modelu CIRAM #13**

# Wstęp

Model CIRAM wprowadza klarowne i przejrzyste ramy analizy ryzyka. Powinien on służyć jako poziom odniesienia w czynnościach analitycznych. Analizy oparte na modelu CIRAM umożliwią decydentom zmniejszanie i łagodzenie ryzyka w sytuacjach, gdy dysponuje się ograniczonymi zasobami i możliwościami. Model CIRAM promuje wspólne rozumienie analizy ryzyka i zwiększa spójność w zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE.

Podstawą opracowania i wdrożenia modelu CIRAM jest **art. 29 rozporządzenia (UE) 2019/1896 (rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej)**, który brzmi:

*Agencja monitoruje ruchy migracyjne do Unii i wewnątrz Unii pod względem tendencji, liczebności i szlaków oraz inne tendencje lub możliwe wyzwania na zewnętrznych granicach i w odniesieniu do powrotów. W tym celu, na mocy decyzji Zarządu na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, Agencja tworzy wspólny zintegrowany model analizy ryzyka, stosowany przez Agencję i państwa członkowskie.*

<sup>1</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 rozporządzenia (UE) 2019/1896.

<sup>2</sup> Art. 3 rozporządzenia (UE) 2019/1896.

## Co oznacza CIRAM?

Mimo że organ prawodawczy nie podał definicji terminów, w społeczności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EBCG) wypracowano następujące ich rozumienie<sup>1</sup>:

„**Wspólny**” odnosi się do ram opracowanych przez Frontex we współpracy z państwami członkowskimi, które mają być stosowane zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

„**Zintegrowany**” odnosi się do celu agencji Frontex, jakim jest zapewnienie jednolitego, wysokiego poziomu kontroli nad wszystkimi granicami zewnętrznymi w kontekście europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi<sup>2</sup>. To sugeruje współpracę z innymi organami ścigania / służbami ochrony granic i innymi organami zajmującymi się kwestiami migracji (takimi jak służby celne, urzędy ds. imigracji i policja).

„**Ocena ryzyka**” oznacza systematyczne badanie elementów ryzyka na potrzeby procesu decyzyjnego.

„**Model**” oznacza ramy analityczne, które zapewniają wspólną terminologię i strukturę analizy ryzyka w społeczności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EBCG). Nie jest to algorytm, który skutkuje bezwzględnymi rezultatami.

# Czteropoziomowy model kontroli dostępu

Czteropoziomowy model kontroli dostępu<sup>3</sup> obejmuje:

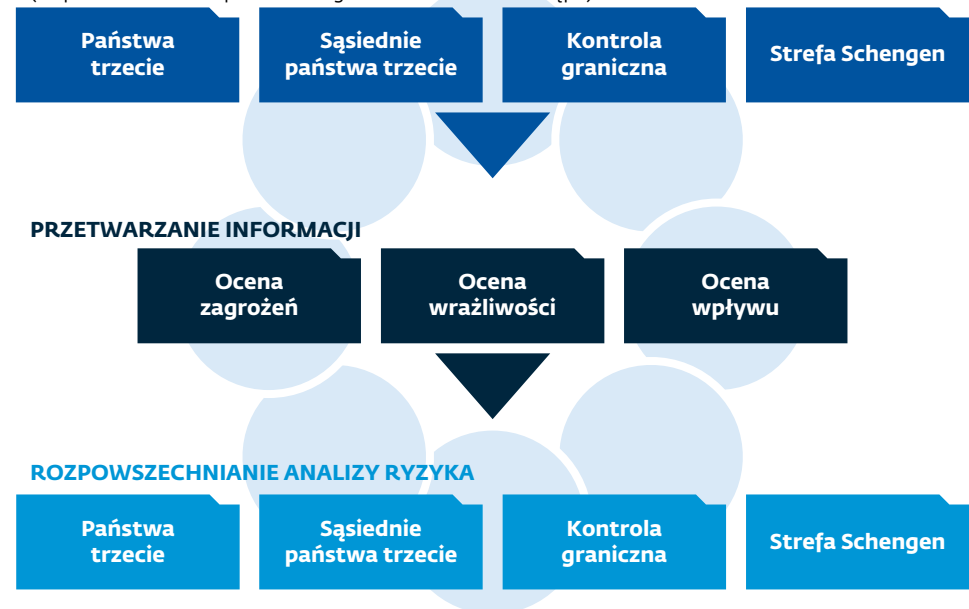
- (i) środki w państwach trzecich
- (ii) współpracę z sąsiadującymi państwami trzecimi
- (iii) kontrolę graniczną
- (iv) środki kontrolne wewnątrz strefy Schengen, w tym powroty.

Stanowi on rdzeń europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. W skrócie model ten wymaga wdrożenia na różnych poziomach zestawu uzupełniających się środków. Na potrzeby analizy ryzyka czteropoziomowy model kontroli dostępu wskazuje różne domeny, w których analitycy poszukują informacji. Model wskazuje, że produkty analityczne będą przydatne dla wszystkich organów, które działają na co najmniej jednym poziomie. W tym znaczeniu czteropoziomowy model kontroli dostępu stanowi ważny punkt odniesienia do zintegrowanego wymiaru analizy ryzyka.

Rysunek 1: Schemat CIRAM

## DOMENY INFORMACJI

(na podstawie czteropoziomowego modelu kontroli dostępu)



<sup>3</sup> Motyw 11 rozporządzenia (UE) 2019/1896.

# Omówienie ryzyka

**Na potrzeby zarządzania granicami zewnętrznymi ryzyko definiuje się w modelu CIRAM jako rozmiar i prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia, które może mieć wpływ na zarządzanie granicami zewnętrznymi, przy uwzględnieniu środków stosowanych na granicach i w UE, które będzie wywierało wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne UE, funkcjonowanie granic zewnętrznych lub ich bezpieczeństwo, lub które będzie miało konsekwencje o charakterze humanitarnym.**

Z tej definicji ryzyka wywnioskować można, że analiza ryzyka to badanie trzech poniższych elementów (wynik badania zapisywany jest w formie oceny ryzyka)<sup>4</sup>:

- (1) zagrożenie;
- (2) wrażliwość w odniesieniu do zagrożenia;
- (3) wpływ - w przypadku zaistnienia zagrożenia.

Te trzy komponenty nie są odizolowane i nie muszą być oceniane w tej sekwencji. Każdy z tych elementów przedstawia odrębny aspekt analizy ryzyka, przy czym ocena jednego z nich stanowi źródło informacji, które wykorzystuje się przy ocenie pozostałych dwóch elementów.

Ocena powinna mieć jasno określony zakres i cel. Powinna ona obejmować konkretny okres i oceniać prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia w określonym czasie w przyszłości, zgodnie z poziomem podejmowania decyzji, na którym te informacje będą wykorzystane.

---

<sup>4</sup> Przedstawiona definicja ryzyka nie odnosi się do wszystkich procesów europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Inne definicje ryzyka znajdują się np. w art. 3 rozporządzenia (UE) 2018/1240 (rozporządzenie ETIAS).

## Wsparcie w podejmowaniu decyzji

Mimo że ryzyka nigdy nie uda się całkowicie wyeliminować, jego analiza, poprzez umożliwianie decydom podejmowania świadomych decyzji, przyczyni się do zmniejszenia luki między ryzykiem a zdolnością europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami do jego łagodzenia i zmniejszania.

To oparte na analizie wywiadowczej podejście do analizy ryzyka może przynieść korzystne skutki w pracy szeregu odbiorców na wielu szczeblach decyzyjnych. Od osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki po funkcjonariuszy straży granicznej pracujących na pierwszej linii - wszystkie podmioty w strukturach zintegrowanego zarządzania granicami nie tylko korzystają ze wsparcia w postaci odpowiednich produktów analitycznych, ale również odgrywają decydującą rolę w utrzymaniu jakości procesu wywiadowczego, ponieważ to oni stanowią kluczowy element systemu gromadzenia informacji w swoich instytucjach.

Wymagania procesu wywiadowczego dla poziomu strategicznego, operacyjnego i taktycznego powinny być różne. Odróżniają je dane wyjściowe do procesów decyzyjnych, sprawdzeń, które należy przeprowadzić, danych, które mają być wykorzystane, podejścia analitycznego, które należy zastosować, oraz różnorodności narzędzi i technik, których należy użyć.

Nie ma jasnej zasady rozgraniczającej podejście stosowane w ocenie na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym. Taki podział poziomów powinien być dostosowany do specyfiki i struktur różnych krajowych kontekstów zintegrowanego zarządzania granicami. Niemniej jednak można wskazać pewne cechy szczególne:

Ocena ryzyka na **poziomie strategicznym** powinna koncentrować się na:

- zrozumieniu rozwoju zjawisk,
- stworzeniu ogólnego i całościowego obrazu,
- przedstawieniu perspektywy,
- udzieleniu rekomendacji dotyczących rozwoju umiejętności i kompetencji,
- określeniu wymagań co do zasobów,
- wspieraniu decyzji budżetowych.

Ocena ryzyka na **poziomie operacyjnym** powinna obejmować aspekty/produkty dotyczące:

- dynamiki zagrożenia,
- czynników wewnętrznych i ustaleń z oceny narażenia istotnych dla umożliwienia oceny zasobów i ich realokacji,
- koncentracji na odcinku granicznym.

Ocena ryzyka na **poziomie taktycznym** powinna dotyczyć aspektów / produktów związanych z:

- wskaźnikami ryzyka
- profilami ryzyka opisującymi sprawców, ofiary i modus operandi,
- określonym obszarem geograficznym i czasem,
- aspektami zewnętrznymi (na granicy).

# Zagrożenie

**Zagrożenie definiuje się w modelu CIRAM jako siłę lub presję, która może wpłynąć na zarządzanie granicami zewnętrznymi. Charakteryzuje je jego wielkość i prawdopodobieństwo wystąpienia.**

Sednem analizy ryzyka jest identyfikowanie obecnych i przyszłych zagrożeń mających wpływ na zarządzanie granicami zewnętrznymi.

W opisie zagrożenia zazwyczaj podany jest opis modus operandi, cele, motywy i możliwości sprawcy (pytania: kto, gdzie, kiedy, jak wielu/wiele?), trendy i przewidywania, a także wszelkie czynniki wpływające na rozmiar zagrożenia i prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Właściwe elementy wynikają z przeprowadzonego badania zagrożenia mającego na celu identyfikowanie zmiennych, które na nie wpływają, jak również wszelkich możliwych korelacji między nimi.

Zagrożenia należy mierzyć, aby można je było porównywać i nadawać im priorytety. Ponieważ celem analizy jest wspieranie procesu decyzyjnego, od którego zależą przyszłe czynności, analiza zagrożenia powinna wybiegać w przyszłość i powinna odnosić się do prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia i jego rozmiaru w danym horyzoncie czasowym.

# Wrażliwość

W modelu CIRAM wrażliwość jest uwarunkowana zdolnością systemu do łagodzenia zagrożenia. Wrażliwość rozumie się jako czynniki na granicach UE lub wewnątrz niej, które mogą zwiększyć lub zmniejszyć rozmiar lub prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia.

Do głównych czynników stosowanych przy określaniu wrażliwości należą cechy geograficzne obszarów przygranicznych, analiza działań operacyjnych, w tym zdolności do łagodzenia zagrożeń, takie jak liczba personelu i jego umiejętności, rozmieszczenie wyposażenia i infrastruktury oraz zarządzanie priorytetami i politykami działania. Ocena tych czynników powinna wskazywać decydom słabe punkty w odniesieniu do konkretnego zagrożenia, tak aby umożliwić szybką reakcję na zdarzenia.

Wrażliwość dotyczy kwestii, które ze względu na swój charakter umożliwiają przeprowadzenie dokładniejszych pomiarów i szacunków niż w przypadku oceny zagrożenia i jego wpływu.

## Wrażliwość w modelu CIRAM w odniesieniu do oceny narażenia z art. 32 rozporządzenia UE 2019/1896.

Rozporządzenie UE 2019/1896 ustanawia ocenę narażenia<sup>5</sup> jako jeden z mechanizmów kontroli jakości, który monitoruje i ocenia zdolności państw członkowskich. Ocena narażenia posiada własną wspólną metodykę oceny narażenia (CVAM). W rozporządzeniu UE 2019/1896 zdefiniowano kilka interakcji między analizą ryzyka a oceną narażenia.

<sup>5</sup> Art. 3 ust. 1 lit. k) i art. 32 rozporządzenia (UE) 2019/1896.



# Wpływ

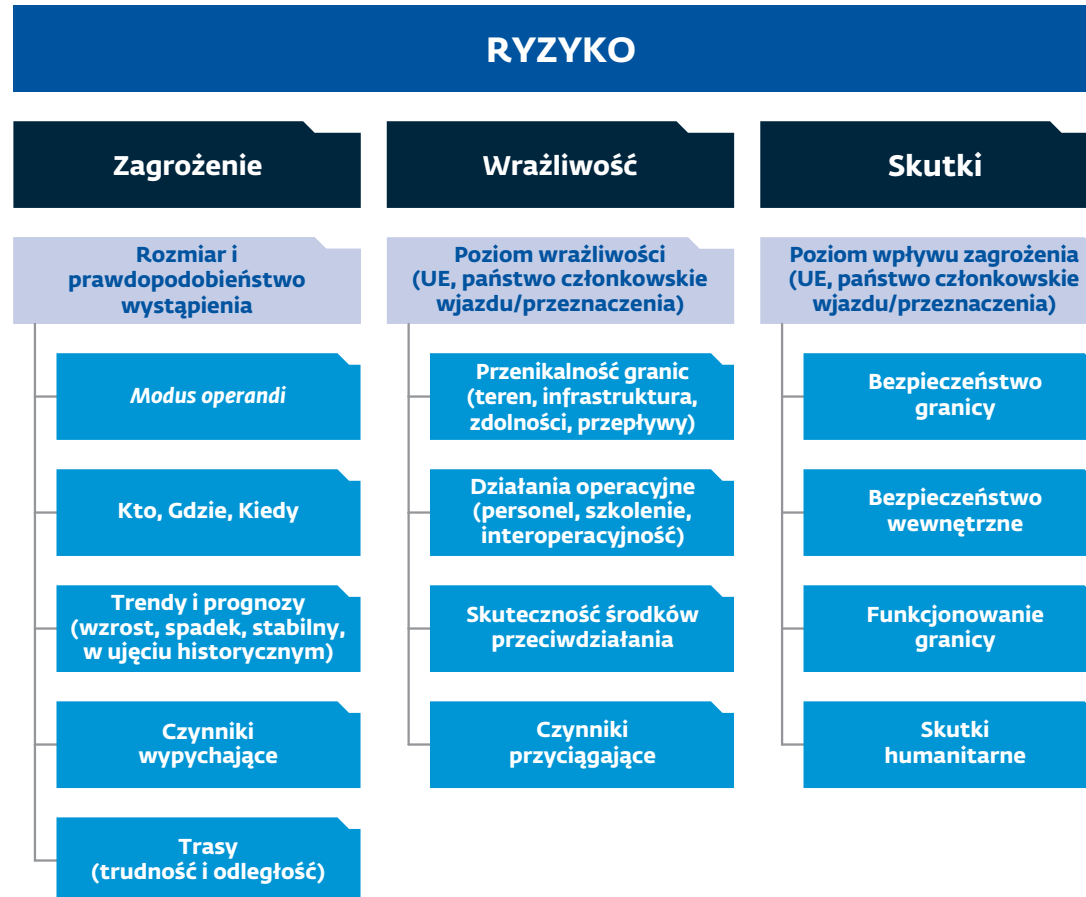
**Wpływ definiowany jest w modelu CIRAM jako skutki zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE albo funkcjonowania lub bezpieczeństwa jej granic zewnętrznych. Wpływ można też analizować pod kątem konsekwencji humanitarnych.**

Ocena wpływu obejmuje rozważenie zarówno skutków bezpośrednich, jak i takich, które mogą pojawić się później. Należy też zwracać uwagę na drobne incydenty, które nie mają istotnego wpływu, jeżeli są rozpatrywane indywidualnie, ale w przypadku ich nagromadzenia mogą wywierać szkodliwy wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne UE lub funkcjonowanie bądź bezpieczeństwo jej granic zewnętrznych.

Pomiar wpływu będzie zależny od zidentyfikowanego zagrożenia. Jeżeli nie ma dostępnych ocen ilościowych lub jakościowych, wpływ można mierzyć poprzez opis wyników pochodzących z analizy indukcyjnej lub analizy scenariuszy.

Zagrożenie, wrażliwość i wpływ to elementy składowe ryzyka. Analizę ryzyka przedstawiono na poniższym schemacie. Elementy przedstawione na diagramie nie wyczerpują wszystkich możliwości. Są to przykłady zmiennych, które można brać pod uwagę.

**Rysunek 3:** Schemat analizy ryzyka



## Cykl wywiadowczy

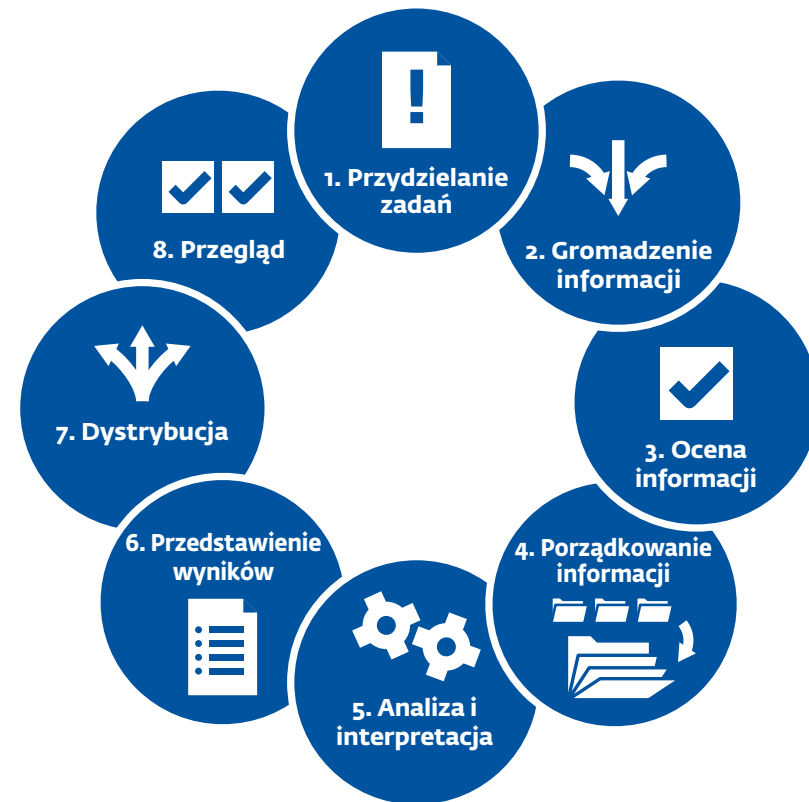
W każdym środowisku organizacyjnym działania wywiadowcze, które prowadzą do opracowania produktów analitycznych, są realizowane według określonego „wzorcowego” cyklu lub procesu łańcuchowego. Frontex i jednostki analizy ryzyka w państwach członkowskich wykorzystują procesy wywiadowcze, umiejętności i techniki do wytworzenia praktycznej wiedzy w celu pozyskiwania **praktycznych informacji** na potrzeby podejmowania decyzji.

Osiąga się to dzięki zastosowaniu wspólnego, ustrukturyzowanego procesu wywiadowczego, który obejmuje gromadzenie, analizowanie i rozpowszechnianie danych umożliwiających podjęcie działań. Jest to podstawowy proces podczas stosowania modelu CIRAM w ramach europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. Tworząc odpowiednie i aktualne produkty, przyczynia się on do efektywnego zarządzania granicami.

Uporządkowany proces wywiadowczy określa się jako cykl wywiadowczy, tj. możliwy do zdefiniowania cykl, który służy zapewnieniu skuteczności działań w zakresie analizy ryzyka za pośrednictwem mechanizmów kontroli i równowagi.

Podstawowym założeniem cyklu wywiadowczego jest to, że regularne wykorzystywanie informacji, prowadzi do opracowywania wysokiej jakości produktów, które umożliwiają decydom podejmowanie decyzji w celu przeciwdziałania ryzyku.

Rysunek 4: Cykl wywiadowczy



## Rekomendacje

Analitycy ryzyka mogą dostać zadanie przygotowania rekomendacji dla decydentów dotyczących opracowania i wdrażania środków mających na celu przeciwdziałanie ryzyku. Środki te powinny zapobiegać zmaterializowaniu się ryzyka lub - jeżeli ono wystąpi - łagodzić jego wpływ. Analitycy mogą też opracowywać plany działań. W każdym przypadku produkt analityczny powinien zawierać informacje, które można wykorzystać w praktyce<sup>6</sup>.

Rekomendacje mają na celu pomóc decydentom, którzy wdrażają dorobek Schengen i europejskie zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi w celu ochrony granic i realizacji powrotów, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym, w wyborze i wdrożeniu odpowiednich środków.

---

<sup>6</sup> Takie rekomendacje stanowią część wniosków analitycznych i należy je odróżnić od zaleceń dyrektora wykonawczego agencji Frontex, o których mowa w art. 32 i 41 rozporządzenia (UE) 2019/1896.

## Wdrożenie modelu CIRAM

Zachęca się każde państwo członkowskie, by ustanowiło i utrzymywało swój potencjał w zakresie analizy ryzyka w formie jednostki, sieci lub systemu. Do zadań podmiotu realizującego analizę ryzyka należy wdrożenie modelu CIRAM oraz cyklu wywiadowczego poprzez zapewnienie pozyskiwania danych, stosowanie metod oceny, zapewnienie odpowiednich narzędzi oraz angażowanie analityków ryzyka, przy pełnym poszanowaniu przepisów o ochronie danych i praw podstawowych. Wdrożenie modelu CIRAM i cyklu wywiadowczego zapewnia się przez specjalistyczne szkolenia. Podmiot zajmujący się analizą ryzyka jest też odpowiedzialny za utworzenie odpowiednich sieci współpracy.

Na szczeblu UE sytuacja na granicy zewnętrznej monitorowana jest w ramach europejskiego systemu nadzoru granic (EURO-SUR). Przewiduje on też wymianę informacji i współpracę operacyjną w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w celu poprawy świadomości sytuacyjnej i zwiększania zdolności reagowania.

Sieć analizy ryzyka agencji Frontex (FRAN) skupia przedstawicieli państw członkowskich, agencji WSiSW i Komisji Europejskiej zaangażowanych w analizę ryzyka, zarządzanie granicami i realizację powrotów.

Na szczeblu UE podejmowane są wysiłki w celu uzupełnienia Sieci analizy ryzyka agencji Frontex (FRAN) poprzez tworzenie sieci regionalnych na obszarach przedgranicznych oraz współpracę z państwami trzecimi.

**FRONT**



EUROPEAN BORDER AND  
COAST GUARD AGENCY

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej  
Plac Europejski 6  
00-844 Warszawa, Polska

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

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



Jednostka ds. Analizy Ryzyka  
Warszawa, grudzień 2021