



## DIGITALIZACIJA I UMJETNA INTELIGENCIJA U UPRAVLJANJU MIGRACIJAMA

### Okrugli stol Europske migracijske mreže i OECD-a

*U organizaciji Europske migracijske mreže i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj, 10. veljače 2022. godine, održan je okrugli stol na temu digitalizacije u upravljanju migracijama ([Roundtable on Digitalisation and AI in Migration Management](#)). Jedan od povoda organizacije okruglog stola je objavljivanje EMN informacijskog letka o digitalizaciji i primjeni umjetne inteligencije, koji je dio serije o inovacijama u upravljanju migracijama. U današnje vrijeme, sve je učestalija primjena i razvoj digitalnih tehnologija i umjetne inteligencije u području migracija. Kako bi upravljanje migracijama bilo što učinkovitije potrebno je detektirati i raspravljati o potencijalnim prednostima, ali i izazovima digitalizacije i umjetne inteligencije u upravljanju migracijama.*

G. **Magnus Ovilius**, predsjedavajući EMN-a, otvorio je okrugli stol ističući važnost rasprave o inovativnim razvojem na području upravljanja migracijama. G. **Rafael Bärlund**, EMN Finska, najavio je okrugli stol čija je svrha osvještavanje dionika migracija o tehnološkim inovacijama u upravljanju migracijama te isticanje prednosti i nedostataka koji su do sada utvrđeni u primjeni digitalnih tehnologija. Gđa. **Jessica Bither** (viša stručna savjetnica na području migracija - Robert Bosch Stiftung) izjavila je da umjetna inteligencija i digitalne tehnologije mogu olakšati posao svim dionicima migracija, ali je korištenje i implementacija umjetne inteligencije je vrlo složena politička odluka. Kao pozitivni primjeri primjene digitalne tehnologije i algoritama istaknute su Kanada i Kina, a za primjer

implementacije modela za primjenu digitalnih tehnologija izdvojila model odobravanja projekata na Sveučilištu u Stanfordu čiji projekti prilikom same izrade inicijalno moraju navesti sve projicirane potencijalne negativne posljedice. Gđa. Bither je istaknula da je potrebno zaposliti što veći broj bilingvista koji razumiju i jezik tehnologije, ali i kontekst migracijskih kretanja i upravljanja migracijama. Svoje izlaganje zaokružila je zaključkom da je upotreba tehnologije utemeljena u osvještavanju potrebe za inovativnošću (*mindset of innovation*), te da je prije odluke implementacije digitalnih odluka potrebno uzeti u obzir posebne okolnosti primjene digitalne tehnologije u određenom migracijskom području.

#### Prvi panel – Digitalizacija postupka donošenja odluka u migracijama (u Europi i globalno)

Gđa. **Anne Sheridan**, EMN Irska, i g. **Jonathan Chaloff** (OECD) predstavili su izlaganje pod nazivom „[Koje tehnologije se trenutno koriste i gdje? – Otkrića država članica, Gruzije i OECD](#)

članica.“ Ideja ovog izlaganja u osnovi je bila predstaviti objavljeni informacijski letak EMN-a koji se bavi primjenom digitalizacije u državama članicama. Gđa. Sheridan definirala je digitalizaciju kao postupak primjene digitalnih

postupaka i korištenje digitalnih tehnologija u svrhu izmjena poslovnog modela. Isto tako, objasnila je da je *blockchain* tehnologija struktura koja skladišti blokove podataka u više baza podataka koje su umrežene *peer-to-peer* tehnologijom. Navela je i definiciju umjetne inteligencije, koja je u kontekstu ovog informacijskog letka, definirana kao sustavi koji imaju „inteligentno“ ponašanje, odnosno analiziraju okolnosti i podatke te izvršavaju radnje dinamično prema kontekstu situacije s određenom dozom autonomije.

Izlagači su pokušali odgovoriti na pitanje trenda pojačanog korištenja digitalnih tehnologija, koristeći podatke koje su države članice pružile. Zaključeno je da se u posljednjih 10 godina, zbog napretka tehnologije, a nedavno i zbog pandemije COVID-19, na području migracija sve više koriste nove tehnologije (ugovaranje sastanaka na daljinu, održavanje sastanaka/saslušanja na daljinu, izdavanje i praćenje izdavanja dozvola na daljinu, upotreba chatbot-ova, itd.). Gđa. Sheridan istaknula je da se e-administracija (online sustavi) koristi za izdavanje dozvola za boravak i za podnošenja zahtjeva za državljanstvo. Implementacija e-administracije varira od države do države; neke imaju u potpunosti digitaliziran postupak, dok druge imaju digitalizirane samo određene faze (ugovaranje sastanaka, podnošenje zahtjeva, praćenje, procesuiranje podataka ili vođenje samog postupka). Dostupni podaci pokazali su da je korištenje online sustava veće u postupcima izdavanja dozvola za boravak, od npr. postupaka za odobrenje državljanstva. Prema dostupnim podacima tek tri države članice se koriste tehnologijom *blockchain*-a u upravljanju migracijama kako bi se omogućila razmjena osjetljivih podataka, umrežile usluge i sustavi, poboljšao protok informacija i olakšala međuresorna suradnja. Istaknut je primjer Estonije u kojoj se *blockchain* tehnologija upotrebljava u sustavu e-uprave (*e-governance*) i e-identiteta (*e-identity*). U Njemačkoj, BAMF je u procesu implementiranja infrastrukture *blockchain*-a

pod nazivom FLORA kojim bi se upravljalo podacima državnog sustava međunarodne zaštite i dublinskih postupaka.

Šest država članica primjenjuje umjetnu inteligenciju s različitim svrhom implementacije poput identifikacije i procjene jezika zemlje podrijetla, detekcije lažnih identiteta, upravljanja, odnosno vođenja predmeta i komuniciranja s korisnicima. Neki od istaknutih primjera je Njemačka koja primjenjuje identifikacijski sustav za jezike DIAS u postupku za međunarodnu zaštitu koji raspoznaje arapske dijalekte te indicira zemlju podrijetla tražitelja međunarodne zaštite. Latvija također upotrebljava digitalna sredstva utemeljena na tehnologiji umjetne inteligencije koja automatizirano raspoznaje govor *Tilde*, a koji se primjenjuje tijekom postupka odobravanja državljanstva kako bi se provjerilo propisano znanje i znanje jezika podnositelja zahtjeva.

Latvija i Finska trenutno primjenjuju i mrežnu stranicu na kojima su korisnicima dostupni virtualni pomoćnici. Omogućavanjem pristupa virtualnim pomoćnicima, veliki broj korisnika može komunicirati istovremeno s pametnim sustavom. U Nizozemskoj se pak koriste algoritmi koji pružaju podršku nizozemskoj policiji u otkrivanju falsificiranih dokumenata posebice koji se tiču osobnih i putnih isprava.

Kada je riječ o temeljnim pravima, riječ je zapravo o najosjetljivijem aspektu primjene digitalnih tehnologija i umjetne inteligencije. Međuodnos temeljnih prava i digitalizacije je informacijskim letkom analiziran u kontekstu zaštite osobnih podataka. EU Agencija za temeljna prava je detektirala i druga temeljna prava koja bi mogla biti ugrožena prilikom primjene umjetne inteligencije, a odnose se na jednakost i diskriminaciju, pristup pravdi i pravo na funkcionalnu javnu upravu.

G. Jonathan je govorio o učinkovitosti i svrsishodnosti primjene digitalne tehnologije, postavljajući pitanje: koje tehnologije i kada se trebaju primjenjivati? Tako su izdvojeni i neki od primjera poput primjene umjetne

inteligencije za prijave za vize koje ih samo razdvajaju na kategorije visokog i niskog rizika, a potom ih službenik naknadno revidira. Upotreba digitalizacije u viznom sustavu istaknuta je u samom podnošenju zahtjeva za vize koji može biti *online*, a u pojedinim državama su izrađene i mobilne aplikacije. U kontekstu viznih aplikacija izdvojene su i *online* provjere ispunjavanja uvjeta za radne dozvole poput *e-verify* u SAD-u ili VEVO u Australiji.

Spomenuo je i temu korisničkog sučelja (*user interface*), te je istaknuo kako nije uvijek jednostavno pronaći rješenje za zadovoljavanje potreba korisnika posebice uz povećanu digitalizaciju jer korisnici ne reagiraju uvijek pozitivno na digitalizirane sustave poput primjerice *chatbot*-ova.

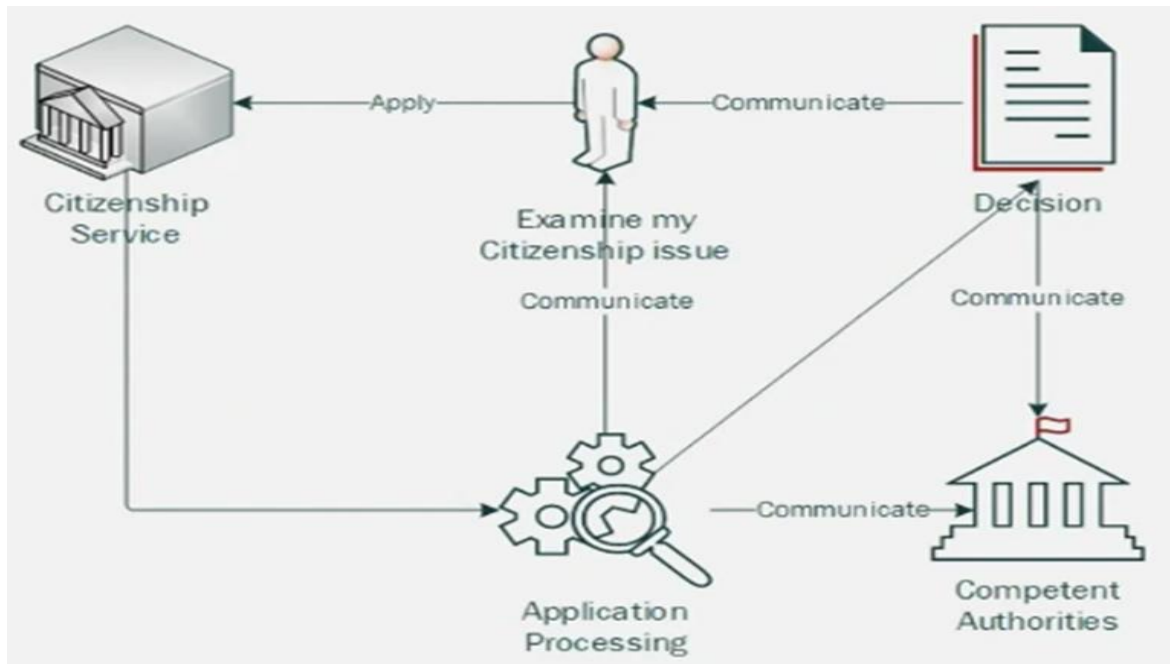
Na kraju izlaganja istaknuti su neki od izazova s kojima se suočavaju donositelji politika poput univerzalnog pristupa digitalnoj administraciji, čija problematika leži u digitalnoj pismenosti zbog čega može doći do diskriminacije i marginalizacije određenih demografskih i društvenih skupina. Još jedan izazov je povjerenje javnosti u digitalne tehnologije zbog čega korisnici neće željeti pružati podatke putem online sustava, a uz online sustave neizbježno je da će doći i do povećanja online prevara. Isto tako pretpostavlja se da će izazov donositeljima politike stvarati i intrainstitucionalni otpor jer povećanjem transparentnosti dolazi i do povećanja odgovornosti službenika, ali i njihovog

doškolovanja kako bi odgovorno, učinkovito i sigurno mogli upravljati digitalnim sustavima. Kao posljednji izazov istaknut je rizik pristranosti koja može biti ugrađena u algoritam (nepredviđene predrasude koji sustav razvija odgovorom na okolinu), a najmanje pogreške mogu s vremenom utjecati na čitav algoritam i izazvati velike propuste u obradi podataka i donošenju odluka.

**G. Stavros Piotopoulos** (Ministarstvo unutarnjih poslova, Grčka) predstavio je temu pod naslovom „**Državljanstvo i boravak: Izazovi i rješenja u primjeni E-Gov u zahtjevima za državljanstvo**“.

Grčki zakon o državljanstvu na snazi je od 2004. godine, a veće izmjene zakona donesene su 2010., 2015., 2019., i 2020. godine. Zakon obrađuje tri glavne stavke: stjecanje, gubitak i ponovno stjecanje državljanstva. Riječ o vrlo kompleksnim zakonskim odredbama s nizom potkategorija, a putevi stjecanja državljanstva se razlikuju s obzirom na organizacijsku strukturu Službe za državljanstvo i autonomije regionalnih i lokalnih institucija. Do izrazitog porasta u podnošenju zahtjeva za državljanstvom došlo je posebice nakon 2006. godine.

Jedno od rješenja izazovne situacije nastale nizom navedenih okolnosti i složenosti je bio upravo razvoj stručnog sustava Gr.I.I.C.S. *Greek Integrated Informational Citizenship System* koji pruža podršku službenicima u donošenju odluka po pitanju zahtjeva za državljanstvom.



Postupak za državljanstvo sastoji od tri faze: podnošenje zahtjeva, obrada zahtjeva i donošenje odluke. Dok je prva faza relativno jednostavna za digitalizaciju, druga je složenija jer ovisi o nizu ljudskih faktora i zakona. Istaknuo je da svako tijelo nadležno za odlučivanje o državljanstvu čuva podatke o predmetu u fizičkom (papirnom) formatu, ali i digitalnom. Postupci za državljanstvo u osnovi

ovise o dva niza podataka – o statičnim podacima (*category specific*) koji se odnose na specifične kategorije i dinamičnim podacima (*case specific*) koji su specifični za postupak. Dinamički niz podataka se koristi kao mehanizam za označavanje neispunjavanja određenih uvjeta (*red flag mechanism*). Nakon analize obje kategorije podataka, nudi se prijedlog kojeg ljudski faktor treba odobriti ili

odbiti. Konačna odluka uvijek se temelji na ljudskoj odluci. Neke od važnijih značajki Gr.I.I.C.S.-a jest njegova povezanost s drugim informacijskim sustavima poput baze podataka o kriminalnim djelima, te drugih policijskih i migracijskih sustava kako bi se prikupile ili pružile sve relevantne informacije za donošenje odluka.

Kraj izlaganja bio je posvećen evaluaciji Gr.I.I.C.S.-a, ali i utjecaju sustava na administraciju i potencijalne razvoje. Od 2016. godine gotovo je 160 000 predmeta državljanstva u svim institucijama nadležnim za državljanstvo obrađeno Gr.I.I.C.S.-om. Kao prednosti primjene Gr.I.I.C.S.-a izdvojena je mogućnost brzog korištenja potencijala neiskusnih službenika i učenja uz podršku sustava, automatizacija jednostavnih zadataka i povezanost s online alatom pomoću kojega podnositelji zahtjeva mogu pratiti status zahtjeva. Budući da se isti sustav koristi na regionalnoj i centralnoj administrativnoj razini, vrijeme potrebno za obradu zahtjeva je smanjeno, te je u konačnici riječ o vrijednom alatu koji pruža podršku donositeljima odluka. Neki od identificiranih nedostataka odnose se na činjenicu da službenici mogu pretjerano ovisiti o preporukama sustava, očekuje se vrlo detaljno unošenje podataka prilikom inicijalnog (i jedinog) unošenja podataka te se sustav ne može jednostavno unaprijediti kako bi išao ukorak s drugim tehnološkim napredcima.

Dotičući se budućnosti e-administracije u Grčkoj g. Piotopoulos je naveo da je Grčka u posljednje dvije godine napravila značajan napredak po pitanju eGov uprave zahvaljujući naporima Ministarstva digitalne uprave. Opće tajništvo za državljanstvo je u 2021. godini uvelo novi informacijski sustav, odnosno portal za upravljanjem na području testiranja znanja u svrhu provođenja postupka naturalizacije, a postoji inicijativa za umrežavanje predmetnog sustava s Gr.I.I.C.S.-om.

## G. Mstyslav Banik (Ministarstvo digitalne transformacije, Republika Ukrajina) predstavio je izlaganje na temu **digitalizacije identifikacijskih postupaka u Ukrajini**.

Ukrajinsko iskustvo o migracijskim izazovima i postupku digitalizacije je kompleksno, budući da uz strance koji žive u Ukrajini postoji i niz interno raseljenih osoba. Ukrajina je isprva primjenjivala isključivo papirne dokumente, no od 2016. godine su lansirane osobne iskaznice sa čipom unutar same iskaznice, a koja uključuje i biometrijske podatke poput biometrijske fotografije i otisaka prstiju. Prošle godine Ukrajina je prva u svijetu lansirala i digitalne putovnice. Prilikom svake provjere digitalnog dokumenta stvara se novi dokument, a sama provjera valjanosti dokumenata se bilježi. Nije moguće falsificirati digitalne dokumente s obzirom da server dostavlja podatke osobi koja provjerava digitalni dokument, te isto tako nije moguće ponovno koristiti kopiju same putne isprave. Ukrajinsko Ministarstvo digitalne transformacije uskoro planira lansirati i digitalnu boravišnu iskaznicu.





**Drugi panel – „Poboljšanje uprave i suradnje u upravljanju migracijama: Je li blockchain rješenje?“**

Prilikom otvaranja drugog panela g. **Adolfo Sommaribas** (EMN Luksemburg) istaknuo je važnosti digitalizacije u upravljanju migracijama i zamjeni papirne administracije digitalnom. Kao izvanredan primjer primjene digitalizacije izdvojio je e-administraciju u Čileu koja predstavlja primjer vrlo učinkovite primjene digitalizacije. Isto tako dotaknuo se problema digitalne pismenosti koja je jedan od važnijih izazova prilikom digitalizacije. Drugi panel se usredotočio na pozitivne prakse identificirane u primjeni *blockchain* tehnologije u upravljanju migracijama kako bi se osigurali etički i sigurnosni standardi.

G. **Alexandre Amard**, i gđa. **Tamara Roth** (Sveučilište Luksemburg) predstavili su izlaganje koje se **bavi izazovima i rješenjima u digitalnom identitetu te primjeni blockchain-a u upravljanju migracijam** fokusirajući se primarno na građane.

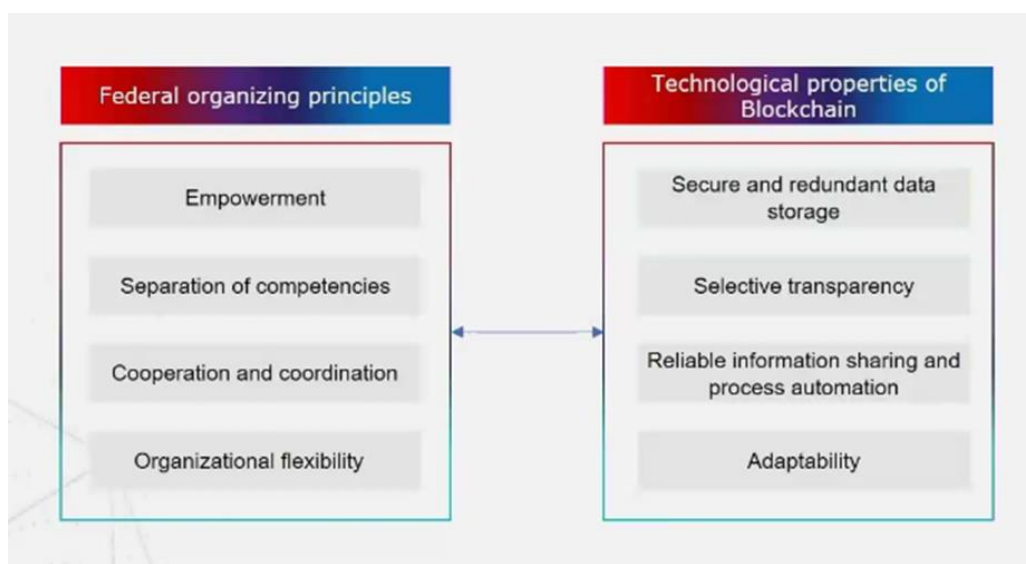
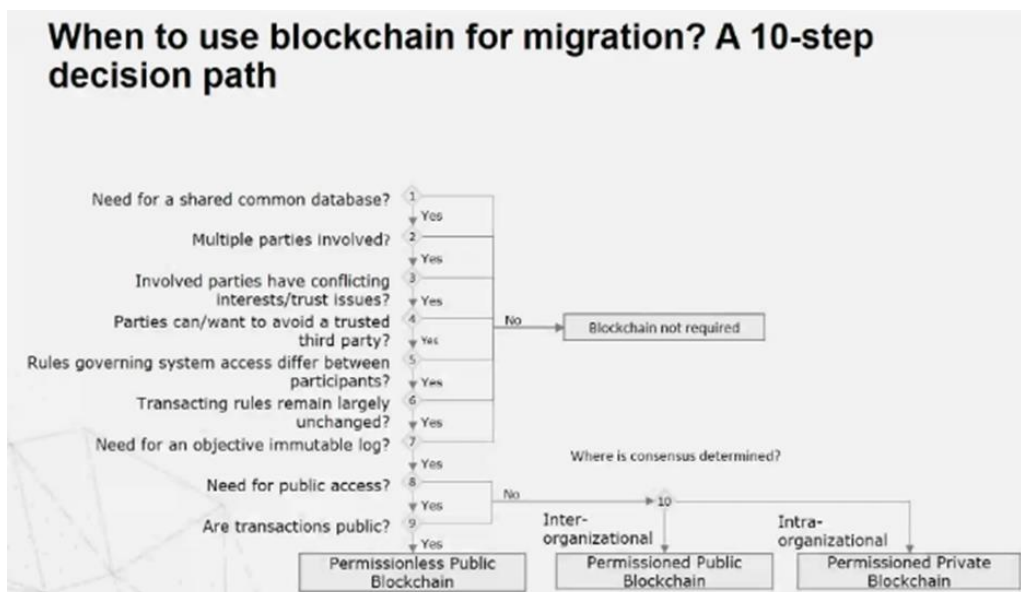
G. Amard je uvodno istaknuo da se općenito ne predlaže da se osobni podaci spremaju primjenom *blockchain-a*, kao ni da se donošenje odluka izvršava putem *blockchain-a*, jer *blockchain* tehnologija kao takva nije uvijek najbolje rješenje za digitalizaciju određenih postupaka prilikom upravljanja migracijama. Uloge pristupanja i autorizacije koje se primjenjuju u organizacijskoj strukturi javne uprave mogu se primijeniti i na *blockchain*, kako bi se na dinamičan način preslikale uloge nadležnosti u upravnim sustavima. Međutim, što je veći broj dionika unutar *blockchain-a* teže je postići konsenzus zadovoljstva svih aktera u samom *blockchain-u*. Digitalizacija nije samo prelazak na digitalna sredstva pohranjivanja i komunikacije, već ponovno otkrivanje

(*reinventing*) dijelova postupka kako bi se postigla što veća učinkovitost upravljanja migracijama.

Gđa. Roth navodi kako *blockchain* može smanjiti mogućnosti proceduralnih grešaka, ali može i pridonijeti stvaranju povjerenja s korisnicima s obzirom da korištenjem *blockchain* tehnologije dolazi do povećanja transparentnosti, i odgovornosti.

Neka od važnijih otkrića koje je gđa. Roth izložila tijekom izlaganja odnose se na zaključak da različite institucije drugačije ocjenjuju javne vrijednosti. Prema tome ih je razvrstala u tri osnovne kategorije: orijentirane prema dužnosti (*duty-oriented*), usmjerene prema uslugama (*service-oriented*) i društveno usmjerene (*socially-oriented*). *Blockchain* se do sada pokazao pouzdanim u pružanju podrške javnim vrijednostima onda kada je ispravno implementiran na organizacijskoj razini i kada određene tehnološke mogućnosti u potpunosti odgovaraju vrijednostima javne uprave, kako je i prikazano *shemom* refleksije vrijednosti i mogućnosti *blockchain-a*.

Uz organizacijsku razinu *blockchain* se pokazao pouzdanim i u pružanju podrške vrijednostima na individualnoj i društvenoj razini kada je ispravno implementiran. Primjena *blockchain-a* utječe pozitivno na primjenu zakona s obzirom da prilikom ispravne primjene može smanjiti mogućnosti proceduralnih pogrešaka. Slijedom navedenoga, utječe na pozitivno oblikovanje javne percepcije koja je utemeljena na ispravnoj i konstantnoj primjeni zakona te se javlja povjerenje građana, tražitelja međunarodne zaštite i izbjeglica u sustave i postupke javne uprave.



G. Amard je završio izlaganje iznoseći najvažnije zaključke njihovih istraživanja. Dakle, *blockchain* tehnologija nije podobna za svaki kontekst, no u odgovarajućim okolnostima i uz ispravnu primjenu može biti vrlo korisna. Isto tako je naglašeno da *blockchain* ne mora biti u potpunosti primijenjen da bi se iskoristile potencijalne korisnosti *blockchain-a*, odnosno i djelomična primjena *blockchain-a* može biti medijator u budućem planiranju i organizaciji administracijskih postupaka ili samog administrativnog ustroja.

Gđa. **Joanna Bryson** (Upravna škola Herite, Berlin) izlagala je na temu **okolnosti koje treba uzeti u obzir prilikom implementacije novih**

### tehnologija i ograničenja digitalizacije u kontekstu temeljnih prava.

Umjetna inteligencija može povećati transparentnost javne administracije. Međutim, u kontekstu povećane digitalizacije nije moguće garantirati temeljna prava. Prednosti digitalnih tehnologija su brže i bolje dupliciranje i prijenos podataka, transparentnost i olakšavanje sigurnosti podataka. Podaci su pohranjeni na različitim uređajima na različitim lokacijama i sinkronizirani su. Što se tiče potencijalne manjkavosti na području obrade i skladištenja podataka navodi pogrešne unose podataka, izmjene i prevare nastale kibernetičkim napadima, fizički izgubljene podatke, manji potencijal za

anonimnost i sl. Gđa. Bryson ističe da je pravo na nepromjenjivi identitet uistinu ključno za očuvanje svih ostalih temeljnih prava.

G. **Mohammad Noor**, suosnivač Projekta Rohingya, predstavio je izlaganje na temu **perspektive nevladinih organizacija na primjenu blockchain tehnologije i digitalnih platformi u svrhu rješavanja krize identiteta**. Predstavio se kao pripadnik Rohingya, etničke grupe koja je proganjana i koja je za vrijeme kolonijalizma nastanjivala područja Burme. G. Noor je istaknuo da su Rohingyae raseljene svijetom i da su zbog političke situacije vrlo ranjiva skupina podložna krijumčarenju i trgovanju ljudima. Projekt kojim se G. Noor bavi je pomaganje zajednici u svrhu vraćanja identiteta preko digitalnog obrazovanja. Iako se Rohingyae suočavaju s nizom problema kao osobe bez državljanstva, stvaranje digitalnog identiteta je jedan od načina na koji mogu ponovno povratiti svoj identitet.

Gđa. **Christine Leong**, globalna voditeljica *blockchain* tehnologije za identitet i biometriju, Accenture, predstavila je **temu koja se bavi perspektivama o inicijativama u digitalnom identitetu**. Gđa. Leong govorila je o privatnosti i primjeni digitalizacije. Preko nekoliko scenarija slučaja prilikom kojih je u teoriji primijenila moderne tehnologije, istaknula je potencijalne prednosti digitalizacije.

G. **Jean-Christophe Dumont**, voditelj Službe za međunarodnu migraciju, OECD, zatvorio je prvi

dio okruglog stola koji se sastojao od dva javna panela. Pomoću implementacije digitalnih tehnologija povećava se i interoperabilnost, transparentnost, smanjuju šanse za prevare, omogućava se i evaluacija utjecaja politika te je moguće pokrenuti usluge javne administracije koje su konstantno dostupne. Izdvojio je tri tipa rizika koja se javljaju prilikom implementacije digitalnih tehnologija. Prvi rizik je rizik neuspjeha; samo jedna pogreška može imati veliki utjecaj na čitavu politiku. Drugi rizik je dijeljenje informacija s drugim tijelima ili državama koje nemaju iste vrijednosti kao i države koje dijele informacije. Treći rizik je suradnja s privatnim operatorima budući da je riječ o sustavima koji čuvaju vrlo osjetljive podatke i to je rizik koji donositelji politika moraju uzeti u obzir.