Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI

NACRT ZAKONA O DIGITALNOJ OPERATIVNOJ OTPORNOSTI FINANSIJSKOG SEKTORA

Vrijeme trajanja javne rasprave: od 04.12 – 23.12.2025. godine.

Način sprovođenja javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina i prezentacija, sa navedenim mjestom i datumom održavanja; dostavljanje primjedbi, predloga i sugestija u pisanom ili elektronskom obliku, sa navedenim načinom i rokom dostavljanja):

- Dostavljanje primjedbi, predloga i sugestija u pisanom ili elektronskom obliku.

Ovlašćeni predstavnici ministarstva koji su učestvovali u javnoj raspravi:

- Direktorat za finansijski sistem i koordinaciju politika, u saradnji sa Centralnom bankom Crne Gore, Komisijom za tržište kapitala i Agencijom za nadzor osiguranja.

Podaci o broju i strukturi učesnika u javnoj raspravi:

- Obavještenje o javnoj raspravi je dostavljeno svim bankama u Crnoj Gori, Udruženju banaka, Centralnoj banci Crne Gore, Komisiji za tržište kapitala i Agenciji za nadzor osiguranja.

- Tokom trajanja javne rasprave dostavljene su primjedbe i sugestije od strane:
  1) mr Miloša Miloševića, predsjednika Fintech odbora ICT Cortex i izvršnog direktora platne institucije Prestopay d.o.o. i
  2) CRNOGORSKE KOMERCIJALNE BANKE AD Podgorica.

Rezime dostavljanih primjedbi, predloga i sugestija, sa navedenim razlozima njihovog prihvatanja, odnosno neprihvatanja:

1. **Primjedbe, predlozi i sugestije mr Miloša Miloševića:**

→ **Primjedba predlog/sugestija 1:** Proporcionalnost i nedostatak jasnog pojednostavljenog režima za mikro platne institucije: Predlaže se da se u Nacrtu zakona eksplicitno definiše pojednostavljeni režim primjene za mikro platne institucije i registrovane AISP (obuhvaćene članom 2), kroz proširenje obima člana 21 ili uvođenjem posebne odredbe za mikro subjekte iz platnog sektora.

Predlaže se da se:

- ili član 21 proširi tako da obuhvati i mikro platne institucije i registrovane PISP/AISP (uz mogućnost da CBCG podzakonskim aktom precizira kriterijume),

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

- ili da se uvede posebna odredba koja jasno definiše pojednostavljeni režim za mikro subjekte iz platnog sektora, zasnovan na istim principima kao za subjekte obuhvaćene članom 21.

Time bi se obezbijedila stvarna, a ne samo deklarativna proporcionalnost u primjeni zakona, uz očuvanje nivoa zaštite korisnika.

-Odgovor: Navedeni predlog se ne prihvata.

-Obrazloženje: Platne institucije i registrovani pružaoci usluge informacija o računu sa sjedištem u Crnoj Gori, koji su u skladu sa članom 6 Nacrta zakona klasifikovani kao mikro finansijski subjekti, ne podliježu punom režimu upravljanja IKT rizicima, već posebnom, srazmjerno prilagođenom režimu koji se jednako primjenjuje na sve mikro finansijske subjekte, nezavisno od vrste finansijske djelatnosti.

U tom smislu, Nacrt zakona i u okviru Poglavlja II („Upravljanje IKT rizicima") već sadrži normativno precizna izuzeća za mikro finansijske subjekte. Mikro finansijski subjekt, pored ostalog, nije dužan da:

- odredi organizacioni dio odgovoran za praćenje realizacije ugovora zaključenih sa trećim stranama koje pružaju IKT usluge ili da imenuje člana višeg rukovodstva koji će biti odgovoran za nadzor izloženosti prema povezanom riziku i pripadajuće dokumentacije (član 9 stav 4);
- odgovornost za upravljanje i nadzor nad IKT rizikom dodijeli kontrolnoj funkciji (član 10 stav 5);
- obezbijedi redovne interne revizije sistema upravljanja IKT rizicima (član 11 stav 4);
- redovno, a najmanje jednom godišnje, sprovodi procjenu IKT rizika za sve zastarjele IKT sisteme (član 14 stav 10).

Obaveze od kojih mikro finansijskih subjekati nijesu izuzeti primjenjuju se u skladu sa principom proporcionalnosti iz člana 5 Nacrta zakona, uzimajući u obzir veličinu, prirodu, obim i složenost aktivnosti i poslovanja mikro subjekta.

Član 21 Nacrta zakona ne propisuje opšti „mikro režim", već poseban pojednostavljeni sistem upravljanja IKT rizicima za tačno određene kategorije finansijskih subjekata, u skladu sa članom 16 Regulative (EU) 2022/2554 (u daljem tekstu: DORA regulativa). Navedeni član DORA regulative se odnosi i na „institucije za platni promet koje su izuzete na osnovu Direktive (EU) 2015/2366" (u daljem tekstu: PSD2 direktiva). Takve institucije, međutim, ne postoje u pravnom sistemu Crne Gore, budući da u Zakonu o platnom prometu („Sl. list Crne Gore" br. 62/13, 111/22, 15/25) nije iskorišćena opcija iz člana 32 stav 1 PSD2 direktive.

Sve i kad bi takve institucije bile prepoznate Zakonom o platnom prometu, Crna Gora bi bila u obavezi da poštuje smisao DORA Regulative, a napominjemo da je recitalom 42 Regulative propisano sljedeće:

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

„U skladu s načelom proporcionalnosti, primjereno je da i institucije za platni promet iz člana 32 stav 1 Direktive (EU) 2015/2366 i institucije za elektronski novac iz člana 9 Direktive 2009/110/EZ izuzete u skladu s nacionalnim pravom kojim se prenose ti pravni akti Unije **podliježu pojednostavljenom okviru za upravljanje IKT rizicima na temelju ove Uredbe**, dok bi institucije za platni promet i institucije za elektronski novac **koje nisu izuzete** u skladu s odgovarajućim nacionalnim pravom kojim se prenosi sektorsko pravo Unije **trebale biti usklađene sa opštim okvirom** utvrđenim ovom Uredbom."

S obzirom na navedeno, ne postoji normativni osnov u Regulativi shodno kojem bi Crna Gora nacionalnim propisom u potpunosti mogla osloboditi određene kategorije platnih ili institucija za elektronski novac od zahtjeva Regulative. Takođe, ne postoji regulatorna potreba za dodatnim ili posebnim pojednostavljenim režimom isključivo za mikro platne institucije i registrovane pružaoce usluge informacija o računu, jer se na njih već u potpunosti primjenjuje režim prilagođen mikro finansijskim subjektima, koji je u potpunosti usklađen sa DORA regulativom.

→ **Primjedba predlog/sugestija 2:** Kriterijum „prosječnog broja zaposlenih" za mikro klasifikaciju kod hibridnih platnih institucija: Predlaže se da se u članu 6 dodatno precizira način računanja prosječnog broja zaposlenih za finansijske subjekte koji su istovremeno platne institucije i obavljaju druge djelatnosti (hibridni modeli poslovanja), tako da se, za potrebe klasifikacije po veličini, uzima u obzir broj zaposlenih koji su efektivno angažovani na poslovima pružanja finansijskih usluga koje podliježu ovom zakonu (npr. platne usluge), a ne ukupan broj zaposlenih na nivou svih djelatnosti pravnog lica.

-Odgovor: Navedeni predlog se ne prihvata.

-Obrazloženje: Vrijednosti iz člana 6 Nacrta zakona za prosječan broj zaposlenih, ukupni prihod na godišnjem nivou i ukupnu aktivu, na osnovu kojih se finansijski subjekti klasifikuju prema veličini, definisane su na identičan način kao u DORA regulativi. Navedne vrijednosti su preuzete u skladu sa definicijom mikro, malih i srednjih finansijskih subjekata iz člana 3 stav 1 tač. 60, 63 i 64 DORA regulative.

Iz navedenih odredbi DORA regulative jasno proizilazi da se prosječan broj zaposlenih posmatra na nivou finansijskog subjekta kao cjeline, zbog čega kriterijum prosječanog broja zaposlenih u Nacrtu zakona nije moguće vezivati isključivo za pojedine segmente poslovanja unutar istog pravnog lica.

Nacrt zakona polazi od činjenice da se IKT rizici, digitalna operativna otpornost, kao i korišćenje mrežnih i informacionih sistema, u praksi ne mogu u potpunosti i pouzdano razdvojiti po pojedinim djelatnostima koje finansijski subjekt obavlja.

Što se tiče sektorskih propisa za platne usluge, PSD2 direktiva prepoznaje hibridni model poslovanja platnih institucija isključivo u kontekstu broja djelatnosti koje se obavljaju i obračuna regulatornog kapitala, za platne institucije koje obavljaju i druge poslovne djelatnosti, a ne i drugih aspekata poslovanja istih. Stoga se ne može zaključiti da je namjera PSD2 bila da taj hibridni model izuzme i od jedne obaveze primjenjive na platne institucije sa samo tom djelatnošću, pogotovu u dijelu obaveza vezanih za IKT.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Zakon o platnom prometu je model hibridnog poslovanja prepoznao kroz odredbu člana 69, o hibridnim platnim institucijama, što većina drugih država nije učinila takvom terminologijom, ali smisao PSD2 ostaje nepromijenjen.

Takođe, napominje se da se u skladu sa Zakonom o platnom prometu olakšice koje se odnosne na hibridne platne institucije primjenjuju isključivo u pogledu obračuna regulatornog kapitala hibridne platne institucije (član 78 stav 4), a ne i u pogledu obaveza u oblasti upravljanja rizicima. Čak bi se moglo reći da član 69 ZPP uvodeći mogućnost hibridne platne institucije, takvoj instituciji nameće strože uslove, budući da je ista dužna da pruža platne usluge na način kojim se ne ugrožava njena stabilnost i sigurnost u pružanju platnih usluga, niti otežava vršenje kontrole nad platnom institucijom, obavezna je da vodi odvojene poslovne knjige, pri čemu Centralna banka može u slučaju potrebe naložiti odvajanje pružanja platnih usluga od ostalih djelatnosti.

DORA regulativa, za razliku od Zakona o platnom prometu („Sl. list Crne Gore" br. 62/13, 111/22, 15/25), ne prepoznaje hibridni model poslovanja.

Specifičnosti hibridnih modela poslovanja, koji u praksi postoje, adresiraju se kroz primjenu principa proporcionalnosti iz člana 5 Nacrta zakona, kojim se zahtijeva da se obaveze iz ovog zakona primjenjuju srazmjerno veličini, prirodi, obimu i složenosti usluga, aktivnosti i poslovanja, kao i ukupnom, stvarnom rizičnom profilu finansijskog subjekta.

→ **Primjedba predlog/sugestija 3:** Obim i kompleksnost zahtjeva za sistem upravljanja IKT rizicima za mikro subjekte: Predlaže se da se u odredbama čl. 9–18 dodatno naglasi i razradi proporcionalna primjena na mikro finansijske subjekte, uključujući mogućnost pojednostavljene dokumentacije, rjeđe analize i minimalni obim obaveznih politika i procedura u skladu sa realnim profilom rizika.

Predlaže se da se:

- dopuni član 5 (princip proporcionalnosti) ili obrazloženje poglavlja II jasnijim upućivanjem na minimalni skup obaveznih elemenata za mikro subjekte,
- i da CBCG podzakonskim aktima (na osnovu člana 48) dobije eksplicitno ovlašćenje da za mikro platne institucije propiše skraćene, objedinjene i pojednostavljene forme dokumenata (npr. integrisani dokument strategije, politike i planova, objedinjeni BIA i plan kontinuiteta).

-Odgovor: Navedeni predlog se ne prihvata.

-Obrazloženje: Dati predlog nema uporište u odredbama DORA regulative. Osnovni cilj donošenja ovog zakona je uspostavljanje regulatornog okvira kojim se obezbjeđuje visok nivo digitalne operativne otpornosti finansijskog sektora i njegovo potpuno usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije, radi pripreme finansijskog tržišta Crne Gore za pristupanje Evropskoj uniji i funkcionisanja u okviru budućeg jedinstvenog tržišta Evropske unije.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

U tom kontekstu, regulatorni zahtjevi koji se odnose na upravljanje IKT rizicima ne sagledavaju se isključivo iz perspektive trenutnog lokalnog tržišta, već i iz perspektive budućeg poslovanja finansijskih subjekata na proširenom, jedinstvenom tržištu Evropske unije, u kojem se očekuje ujednačen i visok nivo digitalne operativne otpornosti za sve relevantne učesnike.

Nacrtom zakona je predviđena potreba daljeg usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa propisima Evropske unije kojima se razrađuju odredbe DORA regulative (DORA paket). U tom smislu, pored ostalog, članom 48 stav 2 Nacrta zakona dato je ovlašćenje Centralnoj banci Crne Gore da donese podzakonski akt kojim će se izvršiti potpuno usklađivanje sa Regulativom (EU) 2024/1774.

Međutim, ni navedena regulativa ne sadrži osnov za uvođenje dodatnih pojednostavljenja ili minimalnih setova obaveznih politika i procedura za mikro finansijske subjekte na način predložen u primjedbi.

Takođe, podzakonski akti se izrađuju u skladu sa važećim pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa. U skladu sa tim pravilima, podzakonskim aktom nije moguće uvoditi nove obaveze niti mijenjati obim obaveza utvrđenih zakonom, već isključivo razrađivati i operacionalizovati zakonske zahtjeve.

→ **Primjedba predlog/sugestija 4:** Dupliranje obaveza izvještavanja o incidentima za platne institucije (usklađivanje sa PSD2 režimom): Predlaže se da se u Nacrtu izričito navede da se izvještavanje o značajnim IKT incidentima i operativnim/sigurnosnim incidentima povezanim sa plaćanjem za platne institucije i AISP sprovodi putem jedinstvenog, objedinjeno definisanog obrasca i procedure, na način da ispunjenje obaveza po ovom zakonu istovremeno predstavlja ispunjenje obaveza izvještavanja po propisima koji transponuju PSD2.

Predlaže se da se u članu 24 ili u odredbama o podzakonskim aktima CBCG (član 48) eksplicitno definiše:

- da CBCG propisuje jedinstveni obrazac i proceduru izvještavanja,
- da izvještaj podnijet u skladu sa ovim zakonom ujedno ispunjava i obaveze platnih institucija i AISP subjekata po PSD2 regulatornom okviru,
- i da se time izbjegne dupliranje procesa i podataka, uz očuvanje pune informisanosti nadležnih organa.

-**Odgovor:** <u>**Navedeni predlog se ne prihvata.**</u>

-**Obrazloženje:** Za pružaoce platnih usluga iz člana 2 stav 1 tač. 1 do 4 Nacrta zakona biće uspostavljena jedinstvena pravila za upravljanje IKT incidentima, njihovu klasifikaciju i izvještavanje, koja su propisana ovim Nacrtom zakona. Navedena pravila će se, u skladu sa članom 26 Nacrta zakona, primjenjivati i na operativne i sigurnosne incidente povezane sa plaćanjem, čime se obezbjeđuje jedinstven i usklađen režim postupanja za ovu kategoriju finansijskih subjekata.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Radi postizanja navedenog cilja nijesu potrebne izmjene i dopune ovog Nacrta zakona, već izmjene i dopune Zakona o platnom prometu („Službeni list Crne Gore", br. 62/13, 111/22 i 15/25), koje su već u pripremi. Navedene izmjene i dopune biće izvršene u skladu sa odredbama Direktive (EU) 2022/2556, kojom se, između ostalog, mijenjaju i dopunjuju odredbe PSD2 direktive.

U tom kontekstu, Centralna banka Crne Gore je predvidjela i potrebu stavljanja van snage Odluke o izvještavanju o značajnim incidentima povezanim sa pružanjem platnih usluga („Sl. List Crne Gore" br. 90/23), nakon stupanja na snagu planiranih izmjena i dopuna Zakona o platnom prometu, a u vezi sa početkom primjene Zakona o digitalnoj operativnoj otpornosti finansijskog sektora. Time će se izbjeći dupliranje obaveza izvještavanja i obezbijediti jedinstven regulatorni okvir u ovoj oblasti.

→ **Primjedba predlog/sugestija 5:** Ugovorni odnosi sa IKT trećim stranama unutar grupe: Predlaže se da se u dijelu koji uređuje IKT treće strane eksplicitno naglasi primjena principa proporcionalnosti za intra-group IKT pružaoce usluga (npr. matično društvo koje obavlja razvoj i održavanje sistema za platnu instituciju kćerku), tako da se zahtjevi u pogledu ugovornih klauzula, strategije više dobavljača i pristupa nadzornih organa primjenjuju razumno, uvažavajući grupnu strukturu i već postojeću integraciju procesa.

Predlaže se da se:

- u članu 33 ili u obrazloženju jasno naglasi posebna primjena proporcionalnosti na intra-group IKT aranžmane mikro subjekata,
- i da CBCG podzakonskim aktima (član 48) dobije ovlašćenje da propiše pojednostavljene zahtjeve za ugovore i registre kada je IKT provajder subjekat iz iste grupe, uz očuvanje ključnih prava nadzornog organa (uvid, nadzor, informacije).

-Odgovor: Navedeni predlog se ne prihvata.

-Obrazloženje: Odredbe Nacrta zakona koje uređuju upravljanje IKT rizikom povezanim sa trećim stranama, uključujući sadržaj ugovora, vođenje registara ugovora i upravljanje podizvođačima, zasnovane su na pristupu propisanom DORA regulativom, koja ne pravi normativnu razliku između IKT pružalaca usluga koji su dio grupe kojoj finansijski subjekt pripada i onih koji su eksterni u odnosu na finansijski subjekt.

Nacrt zakona polazi od činjenice da nivo IKT rizika ne zavisi samo od vlasničke ili organizacione povezanosti, već prije svega od stvarne zavisnosti finansijskog subjekta od konkretne IKT usluge, njenog značaja za kritične ili važne funkcije finansijskog subjekta, kao i od mogućnosti efikasnog upravljanja, nadzora i oporavka u slučaju poremećaja. U tom smislu, pružanje IKT usluga od strane povezanog subjekta ne znači nužno niži nivo rizika, već u pojedinim slučajevima može dovesti i do povećanja rizika, naročito u pogledu koncentracije rizika i operativne zavisnosti.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Takođe, u praksi postoji tendencija da se odluke o organizovanju IKT funkcija na nivou grupe donose prvenstveno radi optimizacije troškova i povećanja operativne efikasnosti, a ne nužno radi ublažavanja IKT rizika. Iz tog razloga, regulatorni okvir mora obezbijediti da se rizicima povezanim sa korišćenjem IKT usluga upravlja na adekvatan i konzistentan način, bez obzira na to da li se te usluge pružaju unutar grupe ili od eksternih pružalaca IKT usluga.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dodatno normativno naglašavanje ili razrađivanje posebnog režima za korišćenje IKT usluga unutar grupe, niti za davanje posebnih ovlašćenja za propisivanje pojednostavljenih ugovornih zahtjeva u takvim slučajevima.

→ **Primjedba predlog/sugestija 6:** Realni troškovi za mikro subjekte, RIA i tranzicioni rokovi / kazneni okvir: Predlaže se da se u RIA dokumentu i obrazloženju Nacrta jasnije prikažu i kvantifikuju troškovi usklađivanja za mikro subjekte iz platnog sektora (platne institucije i AISP), da se razmotri produženje roka za potpuno usklađivanje za mikro subjekte (npr. na 36 mjeseci), kao i da se u kaznenim odredbama i dijelu o nadzornim mjerama još snažnije naglasi obaveza uvažavanja veličine i sistemskog značaja nadziranog subjekta.

Predlaže se da se:

- u RIA dokumentu dopuni analiza tako da posebno obradi mikro subjekte iz platnog sektora, uz okvirnu kvantifikaciju troškova za minimalno usklađivanje (jedan IKT specijalista, osnovni SIEM/monitoring, periodična testiranja i sl.),
- razmotri produženje roka za usklađivanje za mikro subjekte na 36 mjeseci ili uvođenje faznog prilagođavanja (npr. prioritetne obaveze u prvih 24 mjeseca, a preostali dio naknadno),
- u članu 41 (način utvrđivanja mjera) i u obrazloženju dodatno naglasi obaveza nadležnih organa da pri izricanju mjera i kazni posebno uzmu u obzir veličinu, profil rizičnosti i sistemski značaj subjekta, kako bi se izbjegao efekat de facto regulatorne barijere za mikro fintech subjekte.

-Odgovor: Navedeni predlog se ne prihvata.

-Obrazloženje: U vezi sa predlogom koji se odnosi na dodatno razmatranje uticaja Nacrta zakona na mikro subjekte iz platnog sektora, ističemo da je analiza uticaja propisa (RIA) rađena u skladu sa metodologijom propisanom važećim smjernicama za izradu propisa u Crnoj Gori, uzimajući u obzir proporcionalnost zahtjeva i različite kategorije nadziranih subjekata. U pogledu potrebe za dodatnom kvantifikacijom troškova usklađivanja za mikro subjekte iz platnog sektora, napominjemo da DORA regulativa uvodi jedinstven, horizontalni okvir digitalne operativne otpornosti koji se primjenjuje na sve finansijske subjekte, uz jasno ugrađen princip proporcionalnosti u samim materijalnim zahtjevima. Troškovi usklađivanja u praksi u značajnoj mjeri zavise od poslovnog modela, nivoa digitalizacije, stepena eksternalizacije IKT funkcija i postojećih internih kapaciteta pojedinačnog subjekta, zbog čega njihova precizna kvantifikacija u fazi izrade propisa ne bi bila metodološki pouzdana, niti bi realno odražavala stvarni teret za pojedinačne subjekte. Ipak, RIA dokument jasno ukazuje da se zahtjevi DORA regulative primjenjuju na proporcionalan način, te da se od mikro subjekata ne očekuje uspostavljanje složenih i skupih sistema u obimu koji se zahtijeva od sistemski značajnih institucija, već primjena osnovnih, srazmjernih mjera upravljanja IKT rizicima.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

U pogledu predloga vezanog za kaznene odredbe, Nacrt zakona uvodi poseban kazneni okvir koji se odnosi na povrede obaveza digitalne operativne otpornosti i upravljanja IKT rizicima, kao samostalnu regulatornu oblast, različitu od kaznenog režima koji je propisan u zakonima kojima se uređuje osnivanje i poslovanje finansijskih subjekata. Predmet sankcionisanja u ovom zakonu nije pružanje finansijskih usluga kao takvo, već neadekvatno upravljanje IKT rizicima koji mogu ugroziti kontinuitet, bezbjednost i pouzdanost finansijskih usluga.

Iako se radi o novom kaznenom okviru po predmetu regulacije, rasponi novčanih kazni za pravna lica postavljeni su na nivou koji je uporediv sa postojećim kaznenim režimima u finansijskom sektoru, čime se obezbjeđuje predvidivost i proporcionalnost sankcija, uključujući i za platne institucije i druge pružaoce platnih usluga.

Pri primjeni nadzornih i kaznenih mjera, postupa se u skladu sa opštim principima upravnog prava i principom proporcionalnosti, uzimajući u obzir veličinu finansijskog subjekta, prirodu i obim poslovanja, stvarni profil rizika, stepen povrede obaveza i njenih posljedica, kao i eventualno postojanje olakšavajućih okolnosti. Za razliku od drugih nacionalnih propisa kojima se uređuje poslovanje finansijskih institucija, ovaj zakon identifikuje samo jedan raspon novčanih kazni pri čemu je donji prag utvrđen u visini od 5.000€.

U pogledu novčanih kazni koje ima pravo da izrekne Centralna banka, ističemo da se već poštuje princip da se pri izricanju mjera i kazni u obzir uzimaju profil rizičnosti i sistemski značaj subjekta. Princip proporcionalnosti, sa druge strane, nije eksplicitno prepoznat Zakonom o prekršajima, koji je sistemski propis u pogledu pravila postupka za vođenje prekršajnih postupaka i izricanje prekršajnih kazni.

Platne institucije i drugi pružaoci platnih usluga već su obavezni da postupaju u skladu sa važećim podzakonskim aktima Centralne banke Crne Gore kojima se uređuje upravljanje rizicima informacionog sistema, testiranje informacione bezbjednosti i izvještavanje o incidentima. Stoga, obaveze predviđene nacrtom zakona ne predstavljaju potpuno novu kategoriju regulatornih zahtjeva, već nastavak i objedinjavanje postojećih obaveza u jedinstvenom, DORA-usklađenom okviru.

Što se tiče rokova predviđenih Nacrtom zakona za donošenje podzakonskih akata i potpuno usklađivanje finansijskih subjekata, isti su postavljeni u skladu sa rokovima propisanim DORA regulativom i imaju za cilj da obezbijede postepenu i pravno sigurnu tranziciju ka novom regulatornom okviru.

Olakšavajuću okolnost za domaće finansijske subjekte, u odnosu na finansijske subjekte u državama članicama Evropske unije koji su već započeli primjenu DORA regulative, predstavlja činjenica da su u Službenom listu Evropske unije već objavljeni svi delegirani i sprovedbeni akti kojima se detaljno razrađuju odredbe DORA regulative, a sa kojima će se izvršiti potpuno usklađivanje kroz donošenje podzakonskih akata predviđenih Nacrtom zakona.

Pored toga, domaćim finansijskim subjektima su u trenutku početka primjene ovog zakona već dostupna praktična iskustva, regulatorne smjernice i nadzorne prakse iz država članica Evropske unije u vezi sa primjenom DORA regulative, što omogućava kvalitetniju pripremu i izbjegavanje

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

početnih izazova sa kojima su se suočavali subjekti na jedinstvenom tržištu Evropske unije u ranoj fazi primjene DORA okvira.

Navedene okolnosti doprinose smanjenju regulatorne neizvjesnosti i predstavljaju dodatni faktor koji olakšava tranziciju domaćih finansijskih subjekata ka punoj primjeni zahtjeva digitalne operativne otpornosti u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije.

2. **Primjedbe, predlozi i sugestije CRNOGORSKE KOMERCIJALNE BANKE AD Podgorica:**

→ **Primjedba predlog/sugestija 1:** Predloženo je da se propišu jasne smjernice koje će poslužiti kao osnov za preciznu i tačnu primjenu principa proporcionalnosti. U skladu sa članom 5, stav 1 koji se odnosi na princip proporcionalnosti, a kojim je propisano: „Finansijski subjekt je dužan da primjenjuje odredbe ovog zakona srazmjerno svojoj veličini, ukupnom rizičnom profilu, prirodi, obimu i složenosti svojih usluga, aktivnosti i poslovanja, na način utvrđen ovim zakonom", koje su smjernice za metodologiju proporcionalnosti, na koji način možemo da budemo sigurni da smo dobro procijenili u skladu sa veličinom banke? Da li je banka u obavezi da sama odredi metodologiju, ako jeste, kojim standardima treba da se vodi?

-Odgovor: Navedeni predlog se ne prihvata.

-Obrazloženje: Nacrt Zakona u članu 5 stav 1 već sadrži odredbu kojom je jasno propisano da finansijski subjekti primjenjuju sve obaveze srazmjerno svojoj veličini, rizičnom profilu, prirodi, obimu i složenosti poslovanja. Ovakav princip proporcionalnosti ključan je kako bi jednim zakonom bili obuhvaćeni subjekti različitih veličina i djelatnosti. Nacrt zakona je stoga napisan principijelno, ostavljajući prostor da manje i jednostavnije organizacije ispune iste zakonske zahtjeve na način koji je prilagođen njihovim kapacitetima, dok veće i kompleksnije institucije to čine na obuhvatniji način. Ovo načelo nije novina – već se koristi u postojećim sektorskim propisima (npr. Odluka o sigurnosnim mjerama za operativne i sigurnosne rizike povezane sa platnim uslugama („Sl. list Crne Gore" br. 47/23)) i odavno je prisutno kroz „pristup zasnovan na riziku".

Suština je da svaka obaveza mora biti ispunjena, ali način i opseg njenog ispunjenja treba da budu proporcionalni karakteristikama subjekta.

Princip proporcionalnosti omogućava da kompanije različitih veličina i kompleksnosti postignu usklađenost sa Nacrtom zakona na različite načine. U praksi je očekivano da finansijski subjekt sa, na primjer, 5 zaposlenih ili vrlo ograničenom IT infrastrukturom, ima drugačiju strategiju upravljanja IKT rizicima od banke koja zapošljava 500 ljudi i upravlja sa stotinama servera. Obaveza je ista za obje (npr. zaštititi IKT sisteme i podatke), ali će manji subjekt tu obavezu ispuniti jednostavnijim mjerama, dok će veći subjekt morati primijeniti složenije mehanizme. Ovakva fleksibilnost ne znači popuštanje standarda, naprotiv, svaki subjekt mora dostići cilj zakonske odredbe, samo razmjerno svojim rizicima i resursima. Lakše je, razumljivo, zaštititi tri servera nego tri stotine, ali obje organizacije moraju postići odgovarajući nivo digitalne otpornosti. Fleksibilnost ne znači minimalno ispunjenje obaveza – DORA regulativa izričito upozorava da proporcionalnost ne smije biti izgovor za nedovoljnu usaglašenost.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Dakle, manji subjekti nisu oslobođeni svih zahtjeva, već ih primjenjuju u mjeri koja je primjerena njihovom profilu rizika. Istovremeno, veći subjekti moraju uložiti srazmjerno više napora kako bi ispunili iste zahtjeve, u skladu sa svojim većim rizikom i kompleksnošću poslovanja.

Nacrt zakona ostavlja finansijskim subjektima obavezu i odgovornost da sami uspostave adekvatan sistem upravljanja IKT rizicima, u skladu sa principom proporcionalnosti. To praktično znači da je svaka institucija dužna da procijeni svoje specifične rizike i odredi mjere i procese kojima će ispuniti zakonske zahtjeve, vodeći računa o sopstvenoj veličini i kompleksnosti. Nacrt zakon ne propisuje jednu, „ispravnu" metodologiju ili standard koji svi moraju slijediti – upravo zato da bi svaki subjekt mogao primijeniti rješenja koja mu najbolje odgovaraju.

Cijenimo sugestiju da se propišu jasne smjernice za procjenu proporcionalnosti, ali treba imati u vidu da bi previše detaljno propisivanje metodologije u samom Nacrtu zakonu moglo biti kontraproduktivno. S obzirom na raznolikost finansijskih subjekata (od malih finansijskih kompanija do velikih banaka), jedinstvena metodologija teško bi bila prikladna za sve. Ono što Nacrt zakona čini, jeste da postavlja okvirne obaveze i princip po kojem se one primjenjuju, dok se operativna primjena prepušta subjektima uz nadzor regulatora. Važno je naglasiti da ovo nije odstupanje od EU prakse – naprotiv, DORA regulativa koja je osnova ovog nacrta, zasniva se na istom principu. Ni u DORA regulativi nijesu date konkretne matematičke formule ili detaljna uputstva za primjenu proporcionalnosti.

Dalje, DORA eksplicitno navodi da nadzorni organi pri ocjeni usklađenosti institucije moraju uzeti u obzir kako je subjekt primijenio princip proporcionalnosti (pregledom dostavljenih izvještaja i dokumentacije). Na identičan način je i u Nacrtu zakona čl. 5 st. 2 predviđeno da će nadležni organ prilikom nadzora razmatrati proporcionalnost – dakle, provjeravaće da li je finansijski subjekt adekvatno prilagodio svoj sistem upravljanja IKT rizicima svom profilu, pri čemu će koristiti i izvještaje i informacije koje subjekat dostavi na zahtjev nadzornog organa.

Ovakav mehanizam nadzora osigurava konzistentnu primjenu principa proporcionalnosti. Ako bi neka finansijska institucija pogrešno procijenila rizike ili neadekvatno primijenila zahtjeve, nadležni organ može tražiti dodatna prilagođavanja i naložiti mjere za usklađivanje.

Umjesto propisivanja rigidnih smjernica u tekstu Nacrta zakona, principijelni pristup pruža fleksibilnost uz odgovornost. Svaki finansijski subjekt mora ozbiljno pristupiti svojim zakonskim obavezama, primjenjujući mjere srazmjerno rizicima kojima je izložen i resursima kojima raspolaže. Istovremeno, nijedan subjekat neće biti neopravdano opterećen zahtjevima neprimjerenim njegovoj veličini – upravo zahvaljujući načelu proporcionalnosti koje prožima sve odredbe Nacrta zakona. Na ovaj način obezbijeđeno je da Nacrt zakona ostane pravedan i primjenljiv za sve subjekte. Svako mora ispuniti svoje obaveze, a nivo i način ispunjenja biće mjerljiv razmjerno njegovim mogućnostima i rizicima. Ovo je u duhu DORA regulative i savremenih principa upravljanja rizicima, te smatramo da je Nacrt zakona na odgovarajući način adresirao primjedbu kroz postojeće odredbe o proporcionalnosti.

→ **Primjedba predlog/sugestija 2:** Predloženo je da se član 8, tačka 1 kojom se definiše mrežni i informacioni sistem, kao i tačka 22 istog člana kojom se definišu IKT usluge,

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

dopune da obuhvate cloud rješenja – infrastrukturu koja nije stalna i koja nije vezana za konkretne uređaje ili „hardver kao uslugu".

-Odgovor: Navedeni predlog se ne prihvata.

-Obrazloženje: Nacrtom zakona propisani su zahtjevi za bezbjednost mrežnih i informacionih sistema koji podržavaju poslovanje finansijskih subjekata, što jasno proizilazi iz predmeta zakona, sistematike njegovih odredbi i definicija pojmova. Navedeni zahtjevi primjenjuju se na sve mrežne i informacione sisteme koje finansijski subjekt koristi u svom poslovanju, bez obzira na njihovu fizičku lokaciju, tehničku arhitekturu, kao i na to da li su u vlasništvu finansijskog subjekta ili se koriste na osnovu ugovora zaključenog sa trećom stranom koja pruža IKT usluge.

Definicije pojmova „mrežni i informacioni sistem" iz člana 8 tačka 1 i „IKT usluge" iz člana 8 tačka 22 Nacrta zakona formulisane su tehnološki neutralno i dovoljno široko, i već obuhvataju sve savremene modele pružanja IKT usluga i infrastrukture, uključujući rješenja zasnovana na računarstvu u oblaku, kao što su SaaS, PaaS, IaaS i drugi srodni modeli, kao i modele koji podrazumijevaju dinamičku i virtualizovanu infrastrukturu koja nije vezana za konkretne fizičke uređaje.

Model IKT usluge „hardver kao usluga" eksplicitno je naveden u definicijama zbog svoje specifičnosti i rjeđe primjene, dok je računarstvo u oblaku, kao opštepoznat model pružanja IKT usluga, već obuhvaćeno tehnološki neutralnim definicijama Nacrta zakona.

S obzirom na navedeno, dodatno eksplicitno navođenje računarstva u oblaku u definicijama iz člana 8 nije potrebno, jer bi takav pristup doveo do nepotrebnog normativnog nabrajanja konkretnih tehnologija i odstupio od principa tehnološke neutralnosti, koji predstavlja jedan od osnovnih principa DORA regulatornog okvira i savremenog regulatornog pristupa u oblasti digitalne operativne otpornosti.

→ **Primjedba predlog/sugestija 3:** Predloženo je da se izvrši usaglašavanje člana 8 Nacrta sa odlukom o eksternalizaciji. Član 8, tačka 23 definiše: „kritična ili važna funkcija je funkcija čiji bi poremećaj značajno narušio finansijske rezultate finansijskog subjekta, pouzdanost, kontinuitet njegovih usluga i aktivnosti, ili funkcija čiji bi prekidi, neispravno ili neuspješno izvršavanje značajno narušili sposobnost tog subjekta da kontinuirano ispunjava uslove i obaveze utvrđene dozvolom za rad ili druge obaveze u skladu sa propisima kojima se uređuje pružanje finansijskih usluga". Prema Odluci o eksternalizaciji CBCG, kritičnom i značajnom funkcijom smatra se i funkcija koja bi imala značajan uticaj na efikasno upravljanje rizicima - da li je isto primjenjivo ovdje?

-Odgovor: Navedeni predlog se ne prihvata.

-Obrazloženje: Definicija „kritične ili važne funkcije" iz člana 8 tačka 23 Nacrta zakona u potpunosti je usklađena sa definicijom iz Regulative (EU) 2022/2554 (u daljem tekstu: DORA regulativa), konkretno člana 3 stav 1 tačka 22, koja se primjenjuje u oblasti digitalne operativne otpornosti finansijskog sektora, uključujući upravljanje IKT rizikom povezanim sa trećim stranama.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Navedena definicija zasniva se na značaju funkcije za finansijske rezultate, kontinuitet i pouzdanost usluga i aktivnosti finansijskog subjekta, kao i na sposobnosti subjekta da kontinuirano ispunjava regulatorne obaveze. U tom kontekstu, aspekti upravljanja rizicima predstavljaju posljedicu poremećaja kritične ili važne funkcije, a ne poseban i samostalan kriterijum za njeno određivanje.

Odluka o upravljanju eksternalizacijom i rizicima koji proizilaze iz eksternalizacije („Službeni list Crne Gore", br. 127/20 i 112/25) donijeta je u skladu sa Smjernicama Evropskog nadzornog organa za bankarstvo o eksternalizaciji (EBA Guidelines on outsourcing arrangements – EBA/GL/2019/02), koje su i dalje na snazi. Međutim, Evropski nadzorni organ za bankarstvo je sredinom 2025. godine pokrenuo javne konsultacije o Nacrtu smjernica o upravljanju rizikom povezanim sa trećim stranama (Draft Guidelines on the sound management of third-party risk), kojima se revidiraju i ažuriraju prethodne Smjernice o eksternalizaciji, u skladu sa DORA regulativom. U Nacrtu navedenih smjernica data je ista definicija „kritične ili važne funkcije" kao i u Nacrtu ovog zakona.

Bitno je napomenuti da se nove EBA smjernice, kako je izričito navedeno u konsultativnom dokumentu, odnose isključivo na upravljanje rizicima povezanim sa pružanjem ne-IKT (non-ICT) usluga, dok upravljanje IKT rizicima i rizicima povezanim sa pružaocima IKT usluga ostaje u potpunosti i sveobuhvatno uređeno DORA regulativom. Isti koncept biće primijenjen i u nacionalnim propisima, na način da se izbjegne uspostavljanje paralelnih ili preklapajućih regulatornih režima za IKT usluge. Radi toga nijesu potrebne izmjene i/ili dopune Nacrta zakona, već izmjene i/ili dopune Odluke o upravljanju eksternalizacijom i rizicima koji proizilaze iz eksternalizacije.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dopunjavanje ili izmjenu definicije iz člana 8 tačka 23 Nacrta zakona na način sugerisan u predlogu.

→ **Primjedba predlog/sugestija 4:** Predloženo je da se definicija u članu 10 stav 2 Nacrta dopuni na način što će obuhvatiti i cloud rješenja, odnosno infrastrukturu koja nije stalna i koja nije vezana za konkretne uređaje ili „hardver kao uslugu". Član 10 stav 2 definiše: „Sistem upravljanja IKT rizicima iz stava 1 ovog člana, najmanje obuhvata strategije, politike, procedure, IKT protokole i alate potrebne za pravilnu i adekvatnu zaštitu cjelokupne informacione imovine i IKT imovine, uključujući softver, servere i ostali hardver i zaštitu svih relevantnih fizičkih komponenti i infrastrukture, kao što su prostorije, računarski centri i posebna osjetljiva područja, kako bi se obezbijedilo da je sva informaciona imovina i IKT imovina adekvatno zaštićena od rizika, uključujući oštećenja, neovlašćen pristup ili korišćenje".

-Odgovor: **Navedeni predlog se ne prihvata.**

-Obrazloženje: Članom 10 stav 2 Nacrta zakona propisan je minimalni obuhvat sistema upravljanja IKT rizicima, koji sadrži strategije, politike, procedure, IKT protokole i alate potrebne za pravilnu i adekvatnu zaštitu informacione i IKT imovine finansijskog subjekta. Navedena odredba primjenjuje se na cjelokupnu informacionu i IKT imovinu koju finansijski subjekt koristi u svom poslovanju, bez obzira na tehničku arhitekturu, način obezbjeđivanja ili fizičku lokaciju te imovine.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Zahtjevi iz člana 10 stav 2 odnose se i na IKT sisteme i infrastrukturu koji se koriste na osnovu ugovora sa trećim stranama koje pružaju IKT usluge, uključujući rješenja zasnovana na računarstvu u oblaku, kao i druge modele koji podrazumijevaju dinamičku, virtualizovanu infrastrukturu koja nije vezana za konkretne fizičke uređaje. U tom smislu, navedena odredba već obuhvata rješenja zasnovana na računarstvu u oblaku, kao i sve druge savremene tehnologije.

Formulacija člana 10 stav 2 zasnovana je na principu tehnološke neutralnosti, u skladu sa DORA regulatornim okvirom, i namjerno ne sadrži taksativno nabrajanje pojedinih tehnologija ili modela infrastrukture. Eksplicitno navođenje računarstvu u oblaku u ovoj odredbi nije potrebno, jer bi dovelo do nepotrebnog normativnog nabrajanja i odstupanja od principa tehnološke neutralnosti, bez dodavanja stvarne regulatorne vrijednosti.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dopunjavanje člana 10 stav 2 Nacrta zakona na način sugerisan u predlogu.

→ **Primjedba predlog/sugestija 5:** Predloženo je da se stavke znanja, vještina i iskustva u oblasti IKT rizika jasno definišu kako bi banka uspostavila adekvatan proces dokumentovanja sprovedenih aktivnosti u skladu sa članom 11 Nacrta zakona. Član 11, stav 5 definiše: „Finansijski subjekt, koji nije klasifikovan kao mikro finansijski subjekt, dužan je da obezbijedi redovne interne revizije sistema upravljanja IKT rizicima iz člana 10 stav 1 ovog zakona, u skladu sa planom revizije, od strane nezavisnih revizora koji posjeduju znanje, vještine i iskustvo u oblasti IKT rizika". Na koji način se dokumentuju znanje, vještine i iskustvo u oblasti IKT rizika? Da li se misli na internu ili eksternu reviziju? U slučaju da se misli na eksternu reviziju - po kojim standardima ona mora biti urađena?

-Odgovor: **Navedeni predlog se ne prihvata.**

-Obrazloženje: Navedena odredba iz člana 11 stav 5 Nacrta zakona odnosi se na reviziju sistema upravljanja IKT rizicima kao posebne i specijalizovane oblasti, a ne na eksternu (statutarnu) reviziju finansijskih izvještaja. Izraz „nezavisni revizori" u ovom kontekstu podrazumijeva funkcionalnu i organizacionu nezavisnost revizora u odnosu na aktivnosti i procese koji su predmet revizije, u skladu sa opštim principima interne revizije.

Nacrt zakona, DORA regulativa, kao ni regulatorni i provedbeni akti Evropske unije kojima se razrađuju njene odredbe, ne propisuju taksativne kriterijume niti obavezne sertifikate za revizore koji sprovode revizije u oblasti IKT rizika, niti uvode obavezu primjene jedinstvenih revizorskih standarda za ovu vrstu revizija. Nacrt zakona se u tom dijelu zasniva na pristupu zasnovanom na principima, ostavljajući finansijskim subjektima odgovornost da obezbijede da revizorske aktivnosti sprovode lica sa adekvatnim kompetencijama, srazmjerno veličini, složenosti i rizičnom profilu subjekta.

Zakon o računovodstvu, kojim se uređuje interna revizija, predviđa posebne uslove za obavljanje funkcije interne revizije kod subjekata od javnog interesa, uključujući primjenu Globalnih standarda interne revizije. Međutim, tim zakonom nijesu propisane posebne ili specijalističke interne revizije pojedinih oblasti, niti se njime uvodi obaveza posjedovanja specijalističkih IKT

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

sertifikata za revizore koji sprovode interne revizije sistema upravljanja IKT rizicima.

Način dokumentovanja znanja, vještina i iskustva revizora u oblasti IKT rizika predstavlja dio internih akata, politika i procedura finansijskog subjekta, uključujući planove revizije, opise poslova, akte o organizaciji interne revizije, ugovorne aranžmane sa eksternalizovanim internim revizorima (ukoliko se angažuju), kao i odgovarajuću revizorsku dokumentaciju. Ovi elementi podliježu procjeni nadležnog organa u okviru redovnog nadzornog postupka.

Dodatno normativno preciziranje pitanja u vezi sa kvalifikacijama, sertifikacijom ili standardima revizora u samom zakonu dovelo bi do nepotrebnog ograničavanja fleksibilnosti finansijskih subjekata, bez proporcionalne regulatorne koristi.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dopunu člana 11 stav 5 Nacrta zakona na način sugerisan u predlogu.

→ **Primjedba predlog/sugestija 6:** Predloženo je da se metodologija definisanja učestalosti revizija jasno definiše kako bi finansijske institucije mogle da osiguraju usaglašenost sa zakonom. Član 11, stav 5 definiše: „Učestalost i predmet revizija iz stava 4 ovog člana moraju biti srazmjerni IKT riziku finansijskog subjekta". Koja metodologija treba da se koristi pri određivanju učestalosti.

-Odgovor: **Navedeni predlog se ne prihvata.**

-Obrazloženje: Član 11 stav 5 Nacrta zakona propisuje da učestalost i predmet revizija sistema upravljanja IKT rizicima moraju biti srazmjerni IKT riziku finansijskog subjekta, čime se dosljedno primjenjuje princip proporcionalnosti iz člana 5 Nacrta zakona i principi iz DORA regulatornog okvira.

Nacrt zakona, kao ni DORA regulativa i regulatorni i provedbeni akti Evropske unije kojima se razrađuju njene odredbe, ne propisuju jedinstvenu ili obaveznu metodologiju za određivanje učestalosti revizija sistema upravljanja IKT rizicima. Umjesto toga, odgovornost za utvrđivanje učestalosti i obuhvata revizija ostavljena je finansijskim subjektima, uz obavezu da se pri tome uzmu u obzir veličina, priroda, obim i složenost poslovanja, kao i stvarni IKT rizični profil subjekta.

U praksi interne revizije, određivanje učestalosti i obuhvata revizija zasniva se na konceptu revizorskog univerzuma, koji obuhvata sve procese, sisteme, funkcije i aktivnosti relevantne za upravljanje IKT rizicima, kao i na revizorskom ciklusu, u okviru kojeg se, na osnovu procjene rizika, planira dinamika revizija pojedinih oblasti. Učestalost revizija se u tom okviru prilagođava stepenu izloženosti riziku, značaju pojedinih IKT sistema i funkcija, rezultatima prethodnih revizija, nastalim incidentima, promjenama u IKT okruženju i obimu korišćenja eksternalizovanih IKT usluga.

Navedeni pristup je u skladu sa opštim principima interne revizije i međunarodnom profesionalnom praksom, a omogućava da se revizorske aktivnosti sprovode ciljano i srazmjerno stvarnom rizičnom profilu finansijskog subjekta, bez primjene formalističkih i unaprijed propisanih intervala.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Dodatno normativno propisivanje konkretne metodologije ili učestalosti revizija u samom zakonu dovelo bi do nepotrebnog ograničavanja fleksibilnosti finansijskih subjekata, kao i do formalističkog pristupa koji ne bi u dovoljnoj mjeri odražavao stvarni rizični profil pojedinačnih subjekata.

U okviru nadzornog postupka, nadležni organ procjenjuje da li je finansijski subjekt na adekvatan način odredio učestalost i predmet revizija sistema upravljanja IKT rizicima u odnosu na svoj IKT rizični profil, bez nametanja unaprijed definisane metodologije.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dodatno definisanje metodologije određivanja učestalosti revizija u članu 11 stav 5 Nacrta zakona, kako je sugerisano u predlogu.

→ **Primjedba predlog/sugestija 7:** Predloženo je da se detaljnije objasni primjena proporcionalnosti i metodologija koja treba da bude primijenjena pri donošenju odluke o uspostavljanju dovoljnih kapaciteta. Član 13, definiše: „Finansijski subjekt je dužan da, radi tretiranja i upravljanja IKT rizikom, koristi i održava ažurnim IKT sisteme, protokole i alate koji moraju biti:

1) primjereni za obim operacija koje podržavaju njegovo poslovanje, u skladu sa principom proporcionalnosti iz člana 5 ovog zakona;
2) pouzdani;
3) dovoljnog kapaciteta za tačnu obradu podataka neophodnih za obavljanje aktivnosti i blagovremeno pružanje usluga, kao i kapacitet za obradu u uslovima najvećeg opterećenja u pogledu obima naloga, poruka ili transakcija, u skladu sa potrebama, uključujući i u slučaju uvođenja nove tehnologije;
4) tehnološki otporni kako bi mogli na adekvatan način odgovoriti na dodatne potrebe za obradom informacija koje nastaju usljed poremećaja na tržištu ili u drugim nepovoljnim situacijama".

-Odgovor: **Navedeni predlog se ne prihvata.**

-Obrazloženje: Član 13 Nacrta zakona propisuje opšte zahtjeve u pogledu adekvatnosti, pouzdanosti, kapaciteta i tehnološke otpornosti IKT sistema koje finansijski subjekt koristi u svom poslovanju, uz izričito upućivanje na primjenu principa proporcionalnosti iz člana 5 Nacrta zakona. Navedena odredba namjerno ne predviđa korišćenje jedinstvene metodologije za određivanje „dovoljnih kapaciteta", kako bi se omogućila dosljedna primjena principa proporcionalnosti.

Detaljniji zahtjevi u ovoj oblasti biće uređeni podzakonskim aktom kojim će se izvršiti usklađivanje sa Regulativom (EU) 2024/1774, koja propisuje sadržaj internih politika, procedura i protokola u oblasti upravljanja IKT rizicima, uključujući i obavezu finansijskih subjekata da uspostave, dokumentuju i primjenjuju procedure za upravljanje kapacitetima i performansama IKT sistema. Ove procedure obuhvataju identifikaciju zahtjeva za kapacitetom, praćenje dostupnosti i efikasnosti sistema, kao i mjere za sprečavanje nedostatka kapaciteta u redovnim i stresnim uslovima.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Na taj način, iako se u samom zakonu ne propisuje konkretna metodologija za utvrđivanje adekvatnih kapaciteta, finansijskim subjektima će kroz podzakonski akt biti jasno naznačeno da su dužni da navedena pitanja urede kroz svoje interne akte, uzimajući u obzir veličinu, prirodu, obim i složenost poslovanja, kao i stvarni IKT rizični profil. Upravo kroz sadržaj i primjenu tih internih politika i procedura omogućava se praktična i dosljedna primjena principa proporcionalnosti.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dodatno definisanje metodologije ili detaljnije normativno razrađivanje primjene principa proporcionalnosti u članu 13 Nacrta zakona, kako je sugerisano u predlogu.

→ **Primjedba predlog/sugestija 8:** Predloženo je da se navedu kriterijumi za jasno dokumentovanje propisano članom 14 Nacrta zakona. Član 14, stav 1 definiše: „(1) Finansijski subjekt je dužan da, u okviru sistema upravljanja IKT rizicima, identifikuje, klasifikuje i adekvatno dokumentuje sve poslovne funkcije podržane IKT-om, zaduženja i odgovornosti, informacionu imovinu i IKT imovinu koja podržava te funkcije, kao i njihove uloge i međuzavisnosti u pogledu IKT rizika".

-Odgovor: <u>Navedeni predlog se ne prihvata.</u>

-Obrazloženje: Član 14 stav 1 Nacrta zakona propisuje opštu obavezu finansijskog subjekta da, u okviru sistema upravljanja IKT rizicima, identifikuje, klasifikuje i adekvatno dokumentuje poslovne funkcije podržane IKT-om, informacionu i IKT imovinu koja podržava te funkcije, kao i njihove uloge i međuzavisnosti u pogledu IKT rizika. Navedena odredba predstavlja osnovni zahtjev koji se dalje razrađuje kroz st. 6 do 9 istog člana, čime se obezbjeđuje dovoljno precizan normativni okvir za praktičnu primjenu.

Naime, st. 6 i 7 propisana je obaveza identifikacije i posebnog evidentiranja informacione i IKT imovine, uključujući mrežne resurse, hardversku opremu i imovinu na udaljenim lokacijama, kao i dokumentovanja konfiguracije te imovine i međuzavisnosti između različitih komponenti. Stavom 8 dodatno se propisuje obaveza identifikacije i dokumentovanja procesa koji zavise od trećih strana koje pružaju IKT usluge, uključujući njihove međusobne povezanosti sa kritičnim ili važnim funkcijama finansijskog subjekta. Stavom 9 se jasno utvrđuje obaveza vođenja odgovarajućih registara radi postupanja u skladu sa navedenim stavovima, kao i obaveza njihovog redovnog ažuriranja i izmjene u slučaju značajnih promjena.

Pored navedenog, detaljniji zahtjevi u pogledu načina i sadržaja dokumentovanja biće dodatno razrađeni podzakonskim aktom kojim će se izvršiti usklađivanje sa Regulativom (EU) 2024/1774, koja u čl. 4 i 5 propisuje obavezu uspostavljanja politike i procedura upravljanja IKT imovinom, uključujući postupke identifikacije, klasifikacije, evidencije, procjene kritičnosti i međuzavisnosti informacione i IKT imovine.

Na taj način, kriterijumi za „adekvatno i jasno dokumentovanje" proizilaziće iz kumulativne primjene cjelokupnog člana 14 Nacrta zakona, kao i navedenog podzakonskog akta.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dodatno normativno propisivanje kriterijuma za dokumentovanje u samom članu 14 Nacrta zakona, kako je

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

sugerisano u predlogu.

→ **Primjedba predlog/sugestija 9:** Predloženo je da se definišu kvalitativni i kvantitativni kriterijumi koji treba da budu korišćeni u analizi propisanu članom 17 stav 8 Nacrta zakona. Član 17, stav 8 definiše: „(8) Finansijski subjekt je dužan da, u okviru analize uticaja na poslovanje iz stava 7 ovog člana, na osnovu kvalitativnih i kvantitativnih kriterijuma, korišćenjem raspoloživih internih i eksternih podataka i analize scenarija, procijeni potencijalni uticaj ozbiljnih poremećaja u poslovanju". Koji su minimalni? Koji interni i eksterni podaci će se smatrati relevantnima?

-Odgovor: **Navedeni predlog se ne prihvata.**

-Obrazloženje: Član 17 st. 7 do 11 Nacrta zakona uspostavlja jedinstven i međusobno povezan okvir u kojem se analiza uticaja na poslovanje (BIA) primarno sprovodi radi dobijanja relevantnih ulaznih podataka za kreiranje i primjenu IKT politike kontinuiteta poslovanja, kao sastavnog dijela opšte politike kontinuiteta poslovanja.

U skladu sa stavom 8, procjena potencijalnog uticaja ozbiljnih poremećaja sprovodi se korišćenjem kvalitativnih i kvantitativnih kriterijuma, raspoloživih internih i eksternih podataka i analize scenarija, dok stav 9 precizira ključne elemente koje finansijski subjekt mora uzeti u obzir, uključujući kritičnost poslovnih funkcija, informacione i IKT imovine, zavisnosti od trećih strana, kao i njihove međuzavisnosti. Stavovima 10 i 11 se dodatno propisuje obaveza da se rezultati BIA analize neposredno odraze na dizajn i korišćenje IKT imovine i IKT usluga, naročito u pogledu obezbjeđivanja adekvatne redundanse kritičnih komponenti.

S obzirom na to da analiza uticaja na poslovanje predstavlja procjenu inherentnog rizika ozbiljnih poremećaja, njeno sprovođenje se, po pravilu, vrši uz uvažavanje tolerancije finansijskog subjekta prema IKT riziku, kako je definisana u članu 12 stav 2 tačka 2 Nacrta zakona. Iz tog razloga, izbor kvalitativnih i kvantitativnih kriterijuma, relevantnih podataka i scenarija nužno zavisi od individualno utvrđenog nivoa prihvatljivog rizika, poslovnog modela i rizičnog profila finansijskog subjekta.

Nacrt zakona, kao ni DORA regulativa, ne propisuju unaprijed definisan skup minimalnih kriterijuma niti zatvoren spisak podataka za sprovođenje BIA analize. Analiza uticaja na poslovanje predstavlja širi koncept upravljanja kontinuitetom poslovanja i ukupnim rizičnim profilom finansijskog subjekta, koji prevazilazi isključivo upravljanje IKT rizicima, zbog čega se i u Nacrtu zakona primjenjuje pristup zasnovan na principima, a ne na unaprijed propisanoj metodologiji.

Na taj način, zakon propisuje jasnu svrhu, obuhvat i ulogu BIA analize, dok se konkretni kriterijumi i podaci utvrđuju kroz interne politike i procedure finansijskog subjekta, uz primjenu principa proporcionalnosti i u okviru utvrđene tolerancije prema IKT riziku.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dodatno normativno propisivanje minimalnih kriterijuma ili metodologije za sprovođenje analize uticaja na poslovanje u samom članu 17 Nacrta zakona, kako je sugerisano u predlogu.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

→ **Primjedba predlog/sugestija 10:** Predloženo je definisanje forme po kojoj se dokumentuju obaveze propisane član 19 stav 8 Nacrta zakona, kojim se definiše: „Finansijski subjekt je dužan da evidentira i prati promjenu ukupnog profila IKT rizika tokom vremena, analizira učestalost, vrste, razmjere i trendove IKT incidenata, a naročito sajber napada i njihovih obrazaca, kako bi razumio nivo svoje izloženosti IKT riziku, posebno u odnosu na kritične ili važne funkcije i unaprijedio stepen svoje zrelosti i spremnosti u oblasti sajber bezbjednosti"; član 19, stav 13 definiše: „Finansijski subjekt, koji nije klasifikovan kao mikro finansijski subjekt, dužan je da kontinuirano prati trendove u razvoju tehnologija, kako bi bolje razumio mogući uticaj primjene novih tehnologija na zahtjeve u oblasti IKT bezbjednosti i digitalnu operativnu otpornost"; član 19, stav 14 definiše: „Finansijski subjekt, koji nije klasifikovan kao mikro finansijski subjekt, dužan je da bude upoznat sa najnovijim metodama za upravljanje IKT rizicima, kako bi mogao efikasno da odgovori na postojeće i nove oblike sajber napada".

-Odgovor: **Navedeni predlog se ne prihvata.**

-**Obrazloženje:** Član 19 st. 8, 13 i 14 Nacrta zakona propisuje obaveze finansijskih subjekata u pogledu kontinuiranog praćenja i razumijevanja promjena u ukupnom profilu IKT rizika, analize učestalosti, vrsta, razmjera i trendova IKT incidenata i sajber napada, kao i praćenja razvoja novih tehnologija i savremenih metoda upravljanja IKT rizicima. Navedene odredbe imaju za cilj unapređenje stepena zrelosti i spremnosti finansijskih subjekata u oblasti sajber bezbjednosti i digitalne operativne otpornosti.

Nacrt zakona ne propisuju unaprijed definisane forme, obrasce ili standardizovane izvještaje za dokumentovanje aktivnosti iz navedenih stavova. Takav pristup je svjestan regulatorni izbor, zasnovan na činjenici da su praćenje sajber prijetnji, tehnoloških trendova i metoda upravljanja IKT rizicima po svojoj prirodi dinamični procesi, koji se moraju kontinuirano prilagođavati promjenama u tehnološkom okruženju.

Propisivanje jedinstvenih formi ili obrazaca za ove aktivnosti dovelo bi do formalističkog pristupa usklađivanju, brzog zastarijevanja propisa i ograničavanja mogućnosti finansijskih subjekata da primjenjuju naprednije, inovativnije ili prilagođenije pristupe upravljanju IKT rizicima od onih koje bi regulator mogao unaprijed normativno definisati. Regulatorni okvir je, stoga, koncipiran na način koji omogućava dugoročnu primjenjivost i tehnološku neutralnost propisa.

Obaveze iz člana 19 st. 8, 13 i 14 se u praksi dokumentuju kroz interne politike, procedure, izvještaje, zapise, analize, obuke i druge oblike interne dokumentacije finansijskog subjekta, u skladu sa njegovom veličinom, prirodom, obimom i složenošću poslovanja, uz primjenu principa proporcionalnosti. Adekvatnost ovih aktivnosti i njihove dokumentovanosti predmet su procjene nadležnog organa u okviru nadzornog postupka, bez nametanja unaprijed propisanih formi.

Dodatno, treba imati u vidu da se obaveze iz st. 13 i 14 ne primjenjuju na mikro finansijske subjekte, čime je princip proporcionalnosti već eksplicitno ugrađen u sam normativni tekst.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za propisivanje posebnih formi ili obrazaca za dokumentovanje obaveza iz člana 19 st. 8, 13 i 14 Nacrta zakona, kako je

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

sugerisano u predlogu.

→ **Primjedba predlog/sugestija 11:** Predloženo je da se nivoi IKT zrelosti i metodologija iz člana 29 Nacrta zakona definišu ili da se doda referenca na metodologiju u zakonu. Član 29, stav 4 definiše: „Nadležni organ određuje finansijske subjekte, koji nisu klasifikovani kao mikro finansijski subjekti i nisu subjekti iz člana 21 stav 1 ovog zakona, koji su dužni da sprovode TLPT iz stava 1 ovog člana, uzimajući u obzir princip proporcionalnosti iz člana 5 ovog zakona, na osnovu procjene:

1) uticaja aktivnosti i usluga finansijskog subjekta na finansijski sektor;
2) mogućih rizika po finansijsku stabilnost, uzimajući u obzir sistemski značaj finansijskog subjekta na:
- nacionalnom nivou;
- nivou Evropske unije, kada je to primjenljivo.

3) profila IKT rizika finansijskog subjekta, nivoa njegove zrelosti u IKT oblasti i karakteristika tehnologije koju koristi". Koji nivoi IKT zrelosti će biti korišćeni i kojom metodologijom će se određivati?

-Odgovor: <u>Navedeni predlog se ne prihvata.</u>

-Obrazloženje: Član 29 stav 4 Nacrta zakona propisuje kriterijume na osnovu kojih nadležni organ određuje finansijske subjekte koji su dužni da sprovode testiranja digitalne operativne otpornosti zasnovana na prijetnjama (TLPT), uz primjenu principa proporcionalnosti iz člana 5 Nacrta zakona. Navedeni kriterijumi obuhvataju uticaj aktivnosti finansijskog subjekta na finansijski sektor, potencijalne rizike po finansijsku stabilnost, kao i profil IKT rizika, nivo zrelosti u IKT oblasti i karakteristike tehnologije koju finansijski subjekt koristi.

DORA regulativa ne propisuje unaprijed definisane nivoe IKT zrelosti niti jedinstvenu metodologiju za njihovo određivanje u samom osnovnom aktu, već predviđa da se kriterijumi i metodološki pristup za identifikaciju subjekata obveznika TLPT detaljnije razrade kroz provedbene akte Evropske unije. U tom smislu, kriterijumi iz člana 29 stav 4 Nacrta zakona biće bliže uređeni podzakonskim aktom kojim će se izvršiti usklađivanje sa Regulativom (EU) 2025/1190.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za propisivanje posebnih nivoa IKT zrelosti ili metodologija za njihovo određivanje u Nacrtu zakona, kako je sugerisano u predlogu, budući da će se ova pitanja urediti u skladu sa važećim i budućim propisima Evropske unije kroz odgovarajući podzakonski akt.

→ **Primjedba predlog/sugestija 12:** Predloženo je da se definiše način i dinamika slanja obavještenja Centralnoj banci iz člana 29 stav 7 Nacrta zakona, kao i sva potrebna dokumentacija koju je potrebno dostaviti uz obavještenje. Član 29, stav 7 definiše: „Nadležni organ prati sve faze pripreme i sprovođenja TLPT-a i odobrava njegove ključne elemente, uključujući i planirani obim TLPT-a iz stava 6 tačka 3 ovog člana, ukoliko procijeni da su ispunjeni uslovi za sprovođenje adekvatnog i efikasnog testiranja". Da li postoji obaveza slanja planiranog obima TLPT-a Centralnoj banci na odobravanje?

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

-Odgovor: <u>Navedeni predlog se ne prihvata.</u>

-**Obrazloženje:** Član 29 stav 7 Nacrta zakona propisuje da nadležni organ prati sve faze pripreme i sprovođenja TLPT-a i odobrava njegove ključne elemente, uključujući i planirani obim TLPT-a, ukoliko procijeni da su ispunjeni uslovi za sprovođenje adekvatnog i efikasnog testiranja. Navedena odredba se tumači u vezi sa ostalim stavovima člana 29, koji zajedno čine jedinstven normativni okvir za planiranje i sprovođenje TLPT-a.

Naime, obaveza dostavljanja planiranog obima TLPT-a nadležnom organu već je izričito propisana članom 29 stav 6 tačka 3 Nacrta zakona, kojim je utvrđeno da je finansijski subjekt dužan da, na osnovu procjene kritičnih ili važnih funkcija koje treba obuhvatiti TLPT-om, precizno definiše planirani obim TLPT-a i rezultate te procjene dostavi nadležnom organu. Time je jasno normirana obaveza komunikacije i dostavljanja relevantnih informacija nadležnom organu u fazi planiranja TLPT-a.

Istovremeno, Nacrt zakona ne propisuje detaljan način, dinamiku i dokumentaciju koja se dostavlja uz planirani obim TLPT-a. Ta pitanja će biti uređana podzakonskim aktom kojim će se izvršiti usklađivanje sa Regulativom (EU) 2025/1190.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dodatno normativno definisanje načina, dinamike i dokumentacije za dostavljanje planiranog obima TLPT-a u samom članu 29 Nacrta zakona, kako je sugerisano u predlogu, budući da je obaveza dostavljanja već propisana zakonom, a detaljna razrada je predviđena kroz odgovarajući podzakonski akt.

→ **Primjedba predlog/sugestija 13:** Predloženo je da se propišu jasne smjernice koje će poslužiti kao osnov za precizno i tačno dokumentovanje najviših standarda primjerenosti i ugleda propisani članom 32 stav 3 Nacrta zakona. Član 32, stav 3 definiše: „(3) Angažovana lica za potrebe sprovođenja TLPT-a iz stava 1 ovog člana moraju da:

1) ispunjavaju najviše standarde primjerenosti i ugleda;
2) posjeduju tehničke i organizacione sposobnosti i posebno stručno znanje u oblasti saznanja o prijetnjama, penetracionih testiranja i testiranja crvenog tima;
3) posjeduju sertifikat o akreditaciji koji je izdalo tijelo za akreditaciju u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak akreditacije, ili se pridržavaju formalnih kodeksa ponašanja ili etičkih okvira;
4) posjeduju sertifikat o akreditaciji koji je izdalo tijelo za akreditaciju druge države članice;
5) dostave nezavisno uvjerenje ili revizorski izvještaj kojim se potvrđuje da dobro upravljaju rizicima povezanim sa sprovođenjem TLPT-a, što uključuje adekvatnu zaštitu povjerljivih informacija finansijskog subjekta i mehanizme pravne zaštite u pogledu poslovnih rizika finansijskog subjekta;
6) koja su propisno i u cjelosti osigurana od profesionalne odgovornosti, uključujući i rizike od protivpravnog i nemarnog postupanja".

-Odgovor: <u>Navedeni predlog se ne prihvata.</u>

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

-**Obrazloženje:** Član 32 stav 3 Nacrta zakona propisuje skup kumulativnih uslova koje moraju ispunjavati lica angažovana za potrebe sprovođenja testiranja digitalne operativne otpornosti zasnovanih na prijetnjama (TLPT), uključujući zahtjev da ta lica ispunjavaju najviše standarde primjerenosti i ugleda. Navedena odredba je u potpunosti usklađena sa članom 27 DORA regulative.

Metodologija za sprovođenje TLPT-a, postupci koji se primjenjuju u pojedinim fazama testiranja, uključujući postupke za izbor pružalaca saznanja o prijetnjama i lica koja sprovode testiranje, kao i zahtjevi i standardi koji se primjenjuju na angažovanje internih lica za potrebe sprovođenja TLPT-a, biće bliže propisani podzakonskim aktom kojim će se izvršiti usklađivanje sa Regulativom (EU) 2025/1190.

Podzakonski akt će zahtjev „najviših standarda primjerenosti i ugleda" postaviti kao opšti princip koji se operacionalizuje kroz skup drugih, precizno propisanih uslova u pogledu stručnosti, akreditacije, upravljanja rizicima, zaštite povjerljivih informacija i profesionalne odgovornosti angažovanih lica.

Pored navedenog, Nacrt zakona obezbjeđuje dodatni nivo kontrole kroz aktivnu ulogu nadležnog organa u svim fazama pripreme i sprovođenja TLPT-a. U skladu sa članom 29 stav 7 Nacrta zakona, nadležni organ prati sve faze TLPT-a i odobrava njegove ključne elemente, što u praksi obuhvata i procjenu adekvatnosti izbora lica angažovanih za sprovođenje TLPT-a, uključujući njihovu primjerenost i ugled, a što će biti bliže precizirano u pomenutom podzakonskom aktu. Na taj način se značajno umanjuje rizik moguće neusklađenosti finansijskih subjekata u ovoj oblasti.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dodatno normativno razrađivanje ili propisivanje posebnih smjernica za dokumentovanje „najviših standarda primjerenosti i ugleda" u samom zakonu, kako je sugerisano u predlogu, budući da bi takav pristup bio suprotan principima DORA regulatornog okvira i umanjio fleksibilnost neophodnu za efikasnu primjenu TLPT režima.

→ **Primjedba predlog/sugestija 14:** Predloženo je da se propišu jasne smjernice koje će poslužiti kao osnov za precizno i tačno izvještavanje nadzornom organu i dokumentovanje koje je propisano članom 32 stav 4 Nacrta zakona. Član 32, stav 4 definiše: „(4) U slučaju angažovanja internih lica za sprovođenje TLPT-a, finansijski subjekt dužan je da obezbijedi da su, pored zahtjeva iz stava 3 ovog člana, ispunjeni i sljedeći zahtjevi:

1) to angažovanje je odobrio nadležni organ, odnosno nadležni organ kojem su povjereni zadaci u skladu sa članom 29 stav 5 ovog zakona;
2) nadležni organ je potvrdio da je finansijski subjekt obezbijedio dovoljne resurse i preduzeo mjere za izbjegavanje sukoba interesa u fazi osmišljavanja i sprovođenja testiranja; i
3) pružalac saznanja o prijetnjama nije dio finansijskog subjekta". Koju dokumentaciju je potrebno pripremiti kako bi nadzorni organ potvrdio da je finansijski subjekat obezbijedio dovoljne resurse i preduzeo mjere za izbjegavanje sukoba interesa u fazi osmišljavanja i sprovođenja testiranja?

-**Odgovor:** <u>**Navedeni predlog se ne prihvata.**</u>

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

-**Obrazloženje:** Član 32 stav 4 Nacrta zakona propisuje dodatne uslove koji moraju biti ispunjeni u slučaju angažovanja internih lica za sprovođenje testiranja digitalne operativne otpornosti zasnovanih na prijetnjama (TLPT), uključujući obavezu da nadležni organ odobri takvo angažovanje, potvrdi da finansijski subjekt raspolaže dovoljnim resursima i da su preduzete odgovarajuće mjere za izbjegavanje sukoba interesa, kao i zahtjev da pružalac saznanja o prijetnjama nije dio finansijskog subjekta. Navedene odredbe su u potpunosti usklađene sa DORA regulativom i njenim ciljem obezbjeđivanja nezavisnosti, objektivnosti i kredibiliteta TLPT procesa.

Metodologija za sprovođenje TLPT-a, postupci koji se primjenjuju u pojedinim fazama testiranja, uključujući postupke za izbor pružalaca saznanja o prijetnjama i lica koja sprovode testiranje, kao i zahtjevi i standardi koji se primjenjuju na angažovanje internih lica za potrebe sprovođenja TLPT-a, biće bliže propisani podzakonskim aktom kojim će se izvršiti usklađivanje sa Regulativom (EU) 2025/1190.

Pored navedenog, Nacrt zakona obezbjeđuje dodatni nivo kontrole kroz aktivnu ulogu nadležnog organa u svim fazama pripreme i sprovođenja TLPT-a. U skladu sa članom 29 stav 7 Nacrta zakona, nadležni organ prati sve faze TLPT-a i odobrava njegove ključne elemente, što u praksi obuhvata i procjenu adekvatnosti angažovanja internih lica za sprovođenje TLPT-a, uključujući procjenu obezbijeđenih resursa i mjera za upravljanje sukobom interesa, a što će biti bliže precizirano u pomenutom podzakonskom aktu. Na taj način se značajno umanjuje rizik moguće neusklađenosti finansijskih subjekata u ovoj oblasti.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dodatno normativno definisanje procesa angažovanja internih lica za sprovođenje TLPT-a u samom Nacrtu zakona, kako je sugerisano u predlogu

→ **Primjedba predlog/sugestija 15:** Predloženo je da se propišu jasne smjernice koje će poslužiti kao osnov za precizno usaglašavanje sa zahtjevom za testiranje izlaznih strategija iz člana 36 stav 5 Nacrta zakona. Član 36, stav 5 definiše: „(5) Planovi za raskid ugovornih odnosa iz stava 1 ovog člana moraju biti sveobuhvatni, dokumentovani i moraju se, u skladu sa principom proporcionalnosti iz člana 5 ovog zakona, dovoljno testirati i periodično preispitivati".

-**Odgovor:** **<u>Navedeni predlog se ne prihvata.</u>**

-**Obrazloženje:** Član 36 stav 5 Nacrta zakona propisuje da planovi za raskid ugovornih odnosa sa trećim stranama koje pružaju IKT usluge moraju biti sveobuhvatni i dokumentovani, kao i da se, u skladu sa principom proporcionalnosti iz člana 5 Nacrta zakona, dovoljno testiraju i periodično preispituju. Navedena obaveza predstavlja sastavni dio šireg sistema upravljanja IKT rizikom povezanim sa korišćenjem IKT usluga trećih strana.

Način uspostavljanja, testiranja i dokumentovanja planova izlaska iz ugovornih odnosa uređuje se internim aktima finansijskog subjekta, a naročito politikom korišćenja IKT usluga koje pružaju treće strane za podršku kritičnih ili važnih funkcija finansijskog subjekta iz člana 33 stav 3 Nacrta zakona. Ova politika obuhvata, između ostalog, postupke upravljanja rizicima povezanim sa ugovornim odnosima, uključujući planove izlaska, njihovo testiranje i periodično preispitivanje.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Detaljniji sadržaj navedene politike biće bliže propisan podzakonskim aktom kojim će se izvršiti usklađivanje sa Regulativom (EU) 2024/1773. Ovakav pristup omogućava dosljednu primjenu zahtjeva Evropske unije, uz istovremeno očuvanje fleksibilnosti neophodne za primjenu principa proporcionalnosti u zavisnosti od veličine, složenosti i rizičnog profila finansijskog subjekta.

Međutim, podzakonski akt neće propisati, kao što niti Regulativa (EU) 2024/1773 ne propise, konkretnu metodologiju niti formalne obrasce za testiranje izlaznih planova, već se ta pitanja namjerno ostavljaju da se urede kroz interne akte finansijskih subjekata, uz primjenu principa proporcionalnosti i u skladu sa prirodom, obimom i rizičnim profilom konkretnih ugovornih aranžmana.

S obzirom na navedeno, ne postoji potreba niti regulatorni osnov za dodatno normativno propisivanje detaljnih smjernica za testiranje i dokumentovanje izlaznih strategija u samom zakonu, kako je sugerisano u predlogu.

→ **Primjedba predlog/sugestija 16:** Predloženo je da se definiše da li za svaku stavku člana 52 stav 1 Nacrta zakona (112 tačaka) može da se napiše kazna iz navedenog raspona ili navedeni raspon obuhvata svih 112 tačaka? Član 52 predviđa monetarni raspon kazni kao i razloge po osnovu kojih kazne iz raspona mogu biti primijenjene na finansijske institucije. Član potrebno dopuniti sa detaljnijim opisom primjene novčanih kazni.

-Odgovor: <u>Navedeni predlog se ne prihvata.</u>

-Obrazloženje: Članom 52 Predloga zakona utvrđene su prekršajne odredbe, odnosno definisane povrede obaveza propisanih ovim zakonom, kao što su neprijavljivanje incidenata, nesprovođenje testiranja, nepoštovanje obaveza u pogledu metapodataka, formata i rokova dostave i dr. Propisivanje navedenih odredbi u potpunosti je usklađeno sa relevantnom EU regulativom i izvršeno na način koji je uobičajen i prepoznat kao efikasan i valjan u pravnoj praksi izrade prekršajnih odredaba u važećim zakonima u pravnom sistemu Crne Gore.

Navedeno podrazumijeva da se novčani iznos čiji je raspon definisan u uvodnoj rečenici stava 1 člana 52 Nacrta zakona može izreći pravnom licu za svaki od prekršaja koji je pojedinačno određen u tačkama 1 do 112 istog člana Predloga zakona, i da ne predstavlja zbirni raspon za sve tačke zajedno. Pritom, nadležni organ u svakom konkretnom slučaju izricanja kazne uzima u obzir težinu i prirodu povrede, trajanje i učestalost nepravilnosti, stepen odgovornosti subjekta, kao i druge relevantne okolnosti, u skladu sa opštim pravilima prekršajnog prava i načelom proporcionalnosti.

Detaljno razrađivanje visine novčane kazne za svaku pojedinačnu tačku stava 1, kako je sugerisano, ne bi bilo u skladu sa regulatornim pristupom DORA regulative, niti sa važećom praksom u Crnoj Gori, jer bi takvo normiranje značajno umanjilo fleksibilnost nadležnog organa u primjeni sankcija i onemogućilo adekvatno prilagođavanje kazne konkretnim okolnostima slučaja.

Imajući u vidu navedeno, ocjenjujemo da predloženo rješenje u članu 52 Nacrta zakona ne zahtijeva dodatnu normativnu razradu.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

→ **Primjedba predlog/sugestija 17:** Predloženo je da se produži rok za donošenje podzakonskih akata iz člana 53 Nacrta zakona u dužini kako je utvrđen članom 54 Nacrta zakona, kojim se definiše: „Finansijski subjekt je dužan da izvrši usklađivanje sa odredbama ovog zakona u roku od 24 mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona".

-Odgovor: **Navedeni predlog se ne prihvata.**

-Obrazloženje: Čl. 53 i 54 Predloga zakona jasno i nedvosmisleno su utvrđeni rokovi za donošenje podzakonskih propisa i usklađivanje sa odredbama Zakona - u roku od 18 mjeseci odnosno 24 mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Imajući u vidu zahtjeve koji su utvrđeni Nacrtom zakonom u cilju jačanja digitalne operativne otpornosti institucija, te potrebu prilagođavanja internih procedura i određenih ulaganja institucija u jačanje sistema upravljanja IKT rizicima, smatramo da je propisani vremenski period za prilađavanje novonastalim obavezama adekvatno odmjeren.

Takođe, s obzirom da je obaveza donošenja podzakonskih akata za sprovođenje ovog zakona predviđena u roku od 18 mjeseci, a usklađivanje poslovanja sa odredbama zakona u roku od 24 mjeseca, period od 6 mjeseci je adekvatan za prilagođavanje institucija i podzakonskim aktima, koji, po svojoj prirodi, ne mogu uvesti nove zahtjeve već samo bliže urediti zahtjeve iz Zakona.

Treba imati u vidu, da se u slučaju procjene da određeni podzakonski akt, ili njegove pojedine odredbe, zbog kompleksnosti zahtijeva iziskuju duži period prilagođavanja institucija, nadležni organ može odlučiti da se primjena istog odloži na određeni, procijenjeni period.

→ **Primjedba predlog/sugestija 18:** Predloženo je da se izvrši tehnička ispravka i usaglašavanje poziva iz člana 55 Nacrta zakona, koji se poziva na član 3 stav 5. Član 3, stav 5 ne postoji u Zakonu.

-Odgovor: **Navedeni predlog se prihvata.**

-Obrazloženje: Tehnička korekcija u članu 55 izvršiće se na način što će se poziv na član 3 stav 5 brisati.

→ **Primjedba predlog/sugestija 19:** Član 55 definiše da se akti za sprovođenje ovog zakona donose se u roku od 18 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Predlaže se da se definiše na koji način se treba u prelaznom periodu odnositi prema trenutnim CBCG odlukama koje su na snazi, ako postoje neusaglašenosti (npr. Odluka o upravljanju rizicima koji su povezani sa eksternalizacijom ili Odluka o minimalnim standardima za upravljanje rizicima u kreditnim institucijama)?

-Odgovor: **Navedeni predlog se ne prihvata.**

-Obrazloženje: Članom 53 Nacrta zakona propisuje da će se akti za sprovođenje ovog zakona donijeti u roku od 18 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Imajuću u vidu navedeno, u skladu sa Zakonom, do donošenja relevantnih podzakonskih propisa koji proističu iz Zakona, sve obaveze ustanovljene važećim CBCG odlukama koje su na snazi (npr. Odluka o upravljanju rizicima koji su povezani sa eksternalizacijom ili Odluka o minimalnim standardima za upravljanje rizicima u kreditnim institucijama) izvršavaće se u mjeri u kojoj je to moguće.

Centralna banka će, u skladu sa dosadašnjom praksom, po potrebi davati dalja pojašnjenja i smjernice za izvršavanje pomenutih obaveza.

Mjesto i datum sačinjavanja izvještaja: Podgorica, 30.12.2025. godine

Naziv organizacione jedinice ministarstva koja je odgovorna za pripremu nacrta zakona, odnosno strategije:

- Direktorat za finansijski sistem i koordinaciju politika, u saradnji sa Centralnom bankom Crne Gore.

A. Popović

Potpis ministra, odnosno rukovodioca organizacione jedinice ministarstva koja je odgovorna za pripremu nacrta zakona, odnosno strategije

Potpis predstavika Centralne banke Crne Gore