



**ICEDA**

Increasing Civic Engagement  
in the Digital Agenda

# CRNA GORA PRAĆENJE RAZVOJA DIGITALNE AGENDE

Nacionalni izvještaj i plan za unapređenje Digitalne agende  
u Crnoj Gori

Ova publikacija je napravljena uz finansijsku podršku Evropske unije. Odgovornost za njen sadržaj  
ima isključivo NVO 35 mm, koji ne odražava nužno gledišta Evropske unije.



This project is co-funded  
by the European union



The "Increasing Civic Engagement in the Digital Agenda – ICEDA" project is implemented by Metamorphosis Foundation (North Macedonia), Open Data Kosovo (Kosovo), e-Governance Academy (Estonia), CRTA – Center for Research, Transparency and Accountability (Serbia), NGO 35mm (Montenegro), and Levizija Mjaft! (Albania).



# CRNA GORA PRAĆENJE RAZVOJA DIGITALNE AGENDE

Nacionalni izvještaj i plan za unapređenje Digitalne agende  
u Crnoj Gori

Jun 2020

Ova publikacija je napravljena uz finansijsku podršku Evropske unije. Odgovornost za njen sadržaj  
ima isključivo NVO 35 mm, koji ne odražava nužno gledišta Evropske unije.



Istraživački i urednički tim NVO-a 35mm:

DeFacto Consultancy

Snežana Nikčević

Crna Gora [dokument u elektronskom formatu]: Digital Agenda Observatory: nacionalni izvještaj i plan za unapređenje 2020 / istraživački i urednički tim DeFacto Consultancy, Snežana Nikčević – Podgorica, 2020

Način pristupanja dokumentu (URL): <https://www.nvo35mm.org> –Tekst u PDF formatu sadrži 56 strana.

# Sadržaj

Predgovor.....	8
.....	9
Metodologija istraživanja.....	10
.....	12
Trenutna situacija u Crnoj Gori.....	13
1.1 Pristup internetu.....	13
1.2 Rang lista stepena e-spremnosti i sajber bezbjednosti .....	14
Strateški, pravni i administrativni razvoj e-Uprave.....	17
2.1 Pravni okvir.....	17
2.2 Institucionalna infrastruktura .....	19
2.3 Javne vlasti, glavne strategije i akcioni planovi.....	19
2.4 Civilno društvo i institucionalni okvir/akteri.....	20
2.5 Predstavnicima medija i strateški okvir za Digitalnu agendu .....	20
E-usluge i glavne institucije koje doprinose podsticajnom okviru za pružanje e-usluga .....	23
3.1 E-usluge i učešće građana.....	23
3.2 Digitalni identitet i digitalna bezbjednost.....	26
3.3 Privatnost i zaštita podataka.....	27
3.4 Slobodni pristup informacijama .....	28
3.2 Javne vlasti i e-usluge.....	28
3.2 Civilno društvo i e-usluge .....	29
3.2 Predstavnicima medija i e-usluge .....	31
Digitalna pismenost građana .....	33
4.1 Stav javne vlasti prema digitalnoj pismenosti i e-spremnosti.....	33
4.2 Stav civilnog društva prema digitalnoj pismenosti i e-spremnosti.....	34
4.3 Stav predstavnika medija prema digitalnoj pismenosti i e-spremnosti .....	35
Sajber bezbjednost.....	38
5.1 Sajber bezbjednost u Crnoj Gori.....	38
5.2 Pitanja privatnosti i bezbjednosti.....	39
Učešće građana u procesu kreiranja politika .....	43
.....	45
Partnerstvo za otvorenu upravu [POU] .....	45

Partnerstvo za otvorenu upravu [POU].....	46
Plan za unapređenje Digitalne agende u Crnoj Gori .....	48
Strateški, pravni i administrativni razvoj .....	48
Digitalna pismenost.....	49
Sajber bezbjednost.....	49



# Predgovor

Samo uz jasan i razumljiv pristup svim građanima mogu se stvoriti održivi uslovi za digitalizaciju svih sfera društva, koja bi bila efikasan mehanizam za značajno poboljšanje životnog stila građana. Kada govorimo o digitalizaciji svih sfera društva, mislimo na napredak i veću efikasnost institucija, organizacija i drugih entiteta. Kao svjedoci krize koju je prouzrokovala pandemija, možemo da primijetimo da je ovo više nego potreban korak za bolje funkcionisanje jednog društva. Isto tako, svjedoci smo toga da je ova nesrećna okolnost, koja je zadesila čitav svijet, ubrzala širenje znanja o benefitima koje sa sobom nosi digitalna transformacija. Međutim, moramo takođe biti svjesni da je brza i iznenadna digitalizacija pokrenula i mnoštvo problema, jer smo građanima dali uređaje koje ne umiju pravilno da koriste, zbog čega se sada suočavamo sa govorom mržnje, lažnim vijestima i dezinformacijama, sajber-maltretiranjem, sajber-kriminalom, itd.

Kako nismo naišli ni na jedno sveobuhvatno istraživanje ovakve vrste, u ovom izvještaju smo pokušali da pružimo temelj za praćenje razvoja e-Uprave i digitalne pismenosti u Crnoj Gori, kako bismo uspjeli da mjerimo dalji napredak u ovim područjima u vezi sa Digitalnom agendom, te da damo dodatne preporuke za njeno poboljšanje.

Digitalna agenda je inicijativa koju je razvila Evropska unija, koja je takođe usvojena i proširena na 6 zemalja Zapadnog Balkana. Cilj ove agende je da osigura da građani ovog regiona mogu u potpunosti da iskoriste benefite digitalne transformacije. Predanost Digitalnoj agendi učiniće da građani razviju vještine koje odgovaraju potrebama nove ekonomije, te će pomoći modernizaciji javne uprave, jačanju sajber bezbjednosti, povećanju povezanosti i poboljšanju poslovne klime.

Ovo istraživanje je dio projekta Praćenja razvoja Digitalne agende (eng. Digital Agenda Observatory) i sprovodi se u 5 zemalja Zapadnog Balkana u sklopu projekta ICEDA – Increasing Civic Engagement in the Digital Agenda (Povećanje građanskog angažmanju na polju Digitalne agende) koji sufinansira Evropska unija, a implementira Metamorphosis Foundation (Sjeverna Makedonija) kao vodeći partner. Ostali partneri na projektu su: e-Governance Academy (Estonija), CRTA – Center for Research, Transparency, and Accountability (Srbija), NVO 35 mm (Crna Gora), Open Dana Kosovo (Kosovo) i Lëvizja Mjaft (Albanija). Pitanja kojima se bave izvještaji fokusiraju se na poglavlja koja su relevantna za Digitalnu agendu, a posebno na poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji iz pravne tekovine Evropske unije, radi ponovnog adresiranja pitanja Digitalne agende Zapadnog Balkana koji se nalazi na dnevnom redu EU.



# Metodologija istraživanja

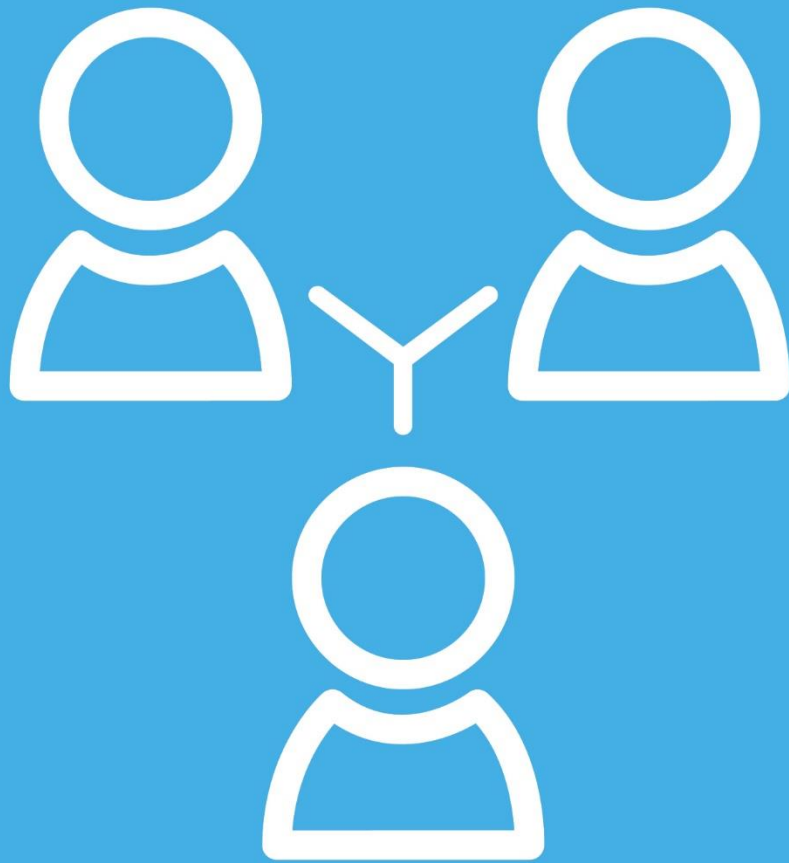
Kvantitativni podaci koje smo prikupili i analizirali u našem istraživanju preuzeti su iz teorijske analize i zahtjeva poslatih relevantnim licima, dok smo sekundarne podatke pribavili pregledom strateških dokumenata i politika, konceptualnih nacрта i izvještaja međunarodnih projekata. Koristili smo metodu deskriptivne analize podataka za odgovaranje na istraživačka pitanja koja su se uglavnom fokusirala na pokazatelje trenutnih napora Vlade, civilnog društva i medija u vezi sa implementacijom Digitalne agende, što je sažeto u poglavlju 1.

Kako bismo bolje razumjeli stav, motivaciju i iskustvo svih interesnih strana povezanih sa pitanjima Digitalne agende, sproveli smo kvalitativne metode istraživanja prikupljanjem primarnih podataka putem intervjua, onlajn anketa i polustrukturisanih grupnih diskusija sa različitim interesnim stranama (predstavnicima institucionalizovanih i neinstitucionalizovanih organizacija, građanskim aktivistima, predstavnicima državnih organa, novinarima i predstavnicima medija) o njihovim stavovima o stanju Digitalne agende i potrebama za njenim poboljšanjem. Rezultati navedenih istraživačkih faza predstavljani su u svim poglavljima ovog izvještaja.

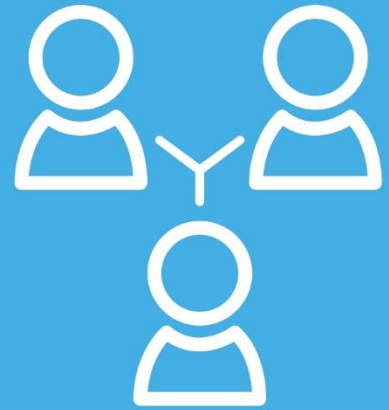
U Crnoj Gori smo kroz svoje aktivnosti prikupili informacije kroz sprovođenje 9 intervjua (3 po interesnoj strani), 2 fokus grupe (koje su činili 5 predstavnika državnih organa i 4 predstavnika civilnog društva) i 29 onlajn anketa koje su popunile gorenavedene grupe interesnih strana.

Metodologiju istraživanja osmislila je e-Governance Academy (eGA). eGA je neprofitna organizacija, analitički i savjetodavni centar iz Estonije, koja stvara i prenosi znanje i najbolje prakse, te osnažuje odluke centralne i lokalne vlasti na polju digitalne transformacije: e-Uprava, e-demokratija i nacionalna sajber bezbjednost.

Istraživanje je sprovedeno u periodu između aprila i juna 2020. godine.



1



# Trenutno stanje u Crnoj Gori



# Trenutno stanje u Crnoj Gori

U ovom uvodnom poglavlju izvještaja ćemo ukratko opisati nivo razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) u Crnoj Gori, njen nivo e-spremnosti da u potpunosti sprovede i uspješno organizuje aktivnosti eUprave i da napravi nacrt glavnih inicijativa bilateralne i multilateralne saradnje povezane sa Digitalnom agendom (DA). Pored toga, dodatno ćemo analizirati stanje Digitalne agende i e-spremnosti u Crnoj Gori, uzimajući u obzir sve tri grupe interesnih strana.

## 1.1 Pristup internetu

Sa svojih 620 029 stanovnika<sup>1</sup>, Crna Gora je najmanje naseljena zemlja Zapadnog Balkana. Njena relativno niska gustina naseljenosti<sup>2</sup> u kombinaciji sa složenom konfiguracijom terena uticala je na pristupačnost internetu. Na osnovu posljednjih dostupnih podataka za oktobar 2019. godine<sup>3</sup>, internet je bio dostupan u 74,3% crnogorskih domaćinstava, što predstavlja blagi porast sa 72,2% iz 2018. godine i 70,6% iz 2017. godine. Povrh toga, 79,9% domaćinstava koja imaju internet takođe imaju fiksni širokopojasni pristup internetu, dok 53,1% njih koristi mobilni širokopojasni pristup.

Izvještaj MONSTAT-a takođe pruža podatke razvrstane po regionima, vrstama naselja i visini primanja, koji su navedeni u nastavku. Na primjer, samo 64,8% domaćinstava sa sjevera zemlje ima pristup internetu, dok je taj postotak najveći na jugu i iznosi 79,2% domaćinstava. Podaci su u skladu sa bogatstvom i ekonomskim razvojem regiona.

Ukupno	Region			Vrsta naselja		Visina primanja		
	Jug	Centar	Sjever	Urbano	Ruralno	Do 300EUR	300-600 EUR	600+ EUR
74.3%	79.2%	77.3%	64.8%	80.0%	62.8%	41.8%	82.1%	97.0%

Tabela 1: Podaci o pristupu internetu razvrstani po regionu, vrsti naselja i visini primanja domaćinstva

Na osnovu podataka iz izvještaja, broj osoba koje su koristile Internet u posljednja 3 mjeseca bio je 73,5%, od čega 87,9% koristi Internet svaki dan ili gotovo svaki dan, s tim da 10,7% koristi Internet barem jednom nedjeljno. Povrh toga, postoje podaci o upotrebi interneta koji se odnose na pol i uzrast. Nema statistički značajnih razlika između polnih kategorija, dok je utvrđena negativna korelacija između upotrebe interneta i uzrasta, tj. što je ispitanik mlađi, to je veća stopa upotrebe interneta. U tabeli, koja se nalazi ispod, su podaci koji se odnose na osobe koje svakodnevno ili skoro svakodnevno koriste internet.

Ukupno	Pol		Uzrast					
	Muški	Ženski	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74
87.9%	87.4%	88.5%	99.6%	96.3%	88.6%	79.6%	77.9%	72.8%

Tabela 2: Podaci o svakodnevnoj ili skoro svakodnevnoj upotrebi interneta razvrstani prema polu i uzrastu

<sup>1</sup> Podatak prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine, MONSTAT, URL:

<https://www.monstat.org/cg/pagephp?id=534&pageid=322>

<sup>2</sup> 47 stanovnika po kvadratnom kilometru

<sup>3</sup> Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Crnoj Gori u 2019. godini, URL:

[http://www.monstat.org/userfiles/file/ICT/2019/Upotreba%20IKT%20u%20domacinstvima%202019\\_Final.pdf](http://www.monstat.org/userfiles/file/ICT/2019/Upotreba%20IKT%20u%20domacinstvima%202019_Final.pdf)

Štaviše, Vlada radi na povećanju broja stanovnika koji koriste internet, kako je to propisano Strategijom razvoja informacionog društva u Crnoj Gori do 2020.<sup>4</sup> S druge strane, kada govorimo o pravnim licima, 99,2% njih ima pristup internetu.

## 1.2 Rang lista stepena e-spremnosti i sajber bezbjednosti

Dok je projektni tim pokušavao da prikupi podatke o stepenu e-spremnosti Crne Gore, pronašao je nekoliko izvještaja sa rang listama. Prvi od njih je istraživanje e-Uprave koje se radi svake druge godine, a koje je UN sproveo 2018. godine<sup>5</sup>. Na ovoj rang listi, Crna Gora se nalazi na 58. mjestu od ukupno 193 članice UN-a. Podaci za Crnu Goru i ostale zemlje u regionu predstavljeni su u tabeli ispod:

Zemlja	Albanija	Bosna i Hercegovina	Crna Gora	Sjeverna Makedonija	Srbija
Pozicija u 2018	74	105	58	79	49
Pozicija u 2016	82	92	47	69	39

Table 3: Rang lista na osnovu dvogodišnjeg istraživanja e-Uprave od strane UN-a

Možemo da primijetimo da je rangiranje svake zemlje u regionu niže u 2018. godini nego u 2016. godini. Važno je spomenuti metodologiju istraživanja. Naime, gorenevedene pozicije pokazuju komparativne prakse zemalja, tj. lošije rangiranje ne znači da nije postignut napredak u razvoju e-Uprave, već da su razvojni trendovi u drugim zemljama bili brži nego u Crnoj Gori i drugim zemljama regiona.

Što se tiče mjerila e-uprave Evropske unije za 2019. godinu<sup>6</sup>, Crna Gora ima rezultat koji je manji od prosjeka. Najbolji rezultat odnosi se na usmjerenost na korisnika<sup>7</sup>, dok se najgori rezultat odnosi na glavne institucije koje doprinose podsticajnom okviru za pružanje e-usluga<sup>8</sup> i nivo na kojem građani drugih zemalja mogu nesmetano koristiti crnogorski internet. Vrijednosti za indekse koji se odnose na sajber bezbjednost predstavljemo u posebnom poglavlju. Iako postoje druge rang liste koje se odnose na e-spremnost, Crna Gora nije uvrštena u njih<sup>9</sup> ili ne postoje podaci nakon 2017. godine<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> URL: [file:///C:/Users/PC/Downloads/Strategija%20razvoja%20ID%202020%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/Strategija%20razvoja%20ID%202020%20(2).pdf)

<sup>5</sup> URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>

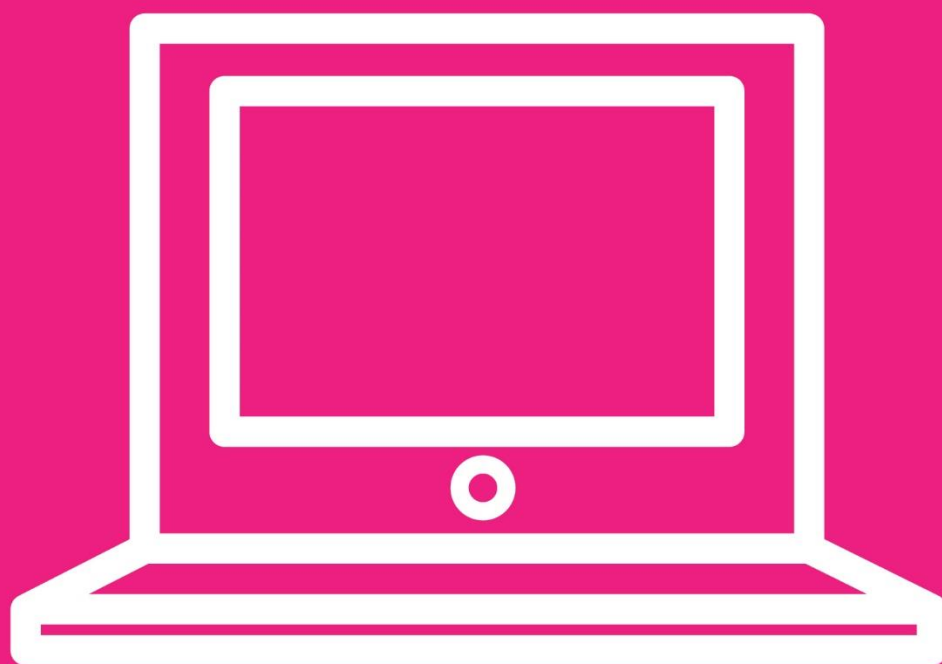
<sup>6</sup> URL: <file:///C:/Users/PC/Downloads/KKQ419594ENNpdf.pdf>

<sup>7</sup> Ovaj rezultat pokazuje u kojoj se mjeri pružaju onlajn usluge, kako se podržava put razvoja interneta i jesu li javni veb-sajtovi prilagođeni mobilnim telefonima.

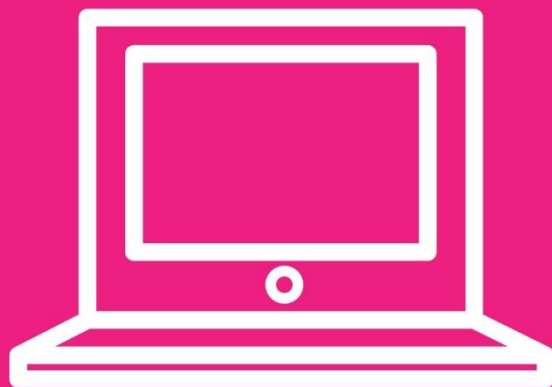
<sup>8</sup> Ovaj rezultat pokazuje u kojoj se mjeri na raspolaganju 4 tehnička preduslova (elektronska identifikacija, elektronski dokumenti, autentični izvori i digitalna pošta)

<sup>9</sup> Network Readiness Index, URL: <https://networkreadinessindex.org/>

<sup>10</sup> ICT Development Index, URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/IDI2019consultation/default.aspx>



# 2



Strateški, pravni i  
administrativni razvoj e-  
Uprave



# Strateški, pravni i administrativni razvoj e-Uprave

Ovo poglavlje je posvećeno pravnom i administrativnom razvoju e-Uprave. U prvom podnaslovu, daćemo kratki pregled strateškog i zakonodavnog okvira unutar kojeg se sprovodi razvoj usluga e-Uprave Crne Gore, dok u drugom ćemo se fokusirati na institucionalnu infrastrukturu i kapacitete.

Kada je riječ o e-Upravi u smislu zakonodavnog okvira, intervjuima, fokus grupama i onlajn anketom potvrđeno je da se finansijska sredstva i zahtjevi Evropske unije formalno izvršavaju i da je opšti pravni okvir Crne Gore na visokom nivou u odnosu na druge zemlje regiona.

Međutim, primijećeno je da je jedan od najvećih izazova za proces digitalizacije nepodudarnost između zakona i prakse, te da se sprovođenje zakona o e-Upravi dovodi u pitanje jer druga zakonska rješenja koja ne prepoznaju elektronsku komunikaciju sa građanima uzimaju primat.

S druge strane, prepoznato je da institucije nisu spremne, niti razumiju procese digitalizacije na polju pružanja usluga, zbog čega mnoge i dalje prvenstveno funkcionišu koristeći tradicionalne načine (papirologiju).

## 2.1 Zakonodavni okvir

U posljednjih nekoliko godina, polje koje je povezano sa e-Upravom i sajber bezbjednošću imalo je visok nivo zakonodavne aktivnosti. Generalno, sve strategije i zakoni u ovom polju doneseni su nakon savjetovanja sa EU institucijama.

Najvažnije strategije usvojene u ovom periodu su:

- **Strategija reforme javne uprave 2016–2020**<sup>11</sup> – obuhvata cjelokupni sistem javne uprave koji se sastoji od državne (centralne) uprave i 24 lokalne samouprave. Strukturu Strategije čine polja kojima je reforma potrebna kako je to utvrđeno dokumentom "Načela javne uprave" koji je izradio SIGMA. Ova načela predstavljaju standarde takozvane "meke pravne tekovine" i služe kao okvir za procjenu stanja i napretka javne uprave. Iako Strategija ima nekoliko ciljeva poput optimizacije broja osoblja koje radi u administraciji i njegove debirokratizacije, velik je akcenat stavljen na dalju digitalizaciju i jačanje e-usluga.
- **Strategija sajber bezbjednosti Crne Gore 2018–2021**<sup>12</sup> – pruža retrospektivu aktivnosti vezanih za sajber bezbjednost do 2018. godine i propisuje načela na kojima će se sajber bezbjednost temeljiti u budućnosti, poput centralizacije sajber bezbjednosti i resursa, zaštite kritične informatičke infrastrukture, zaštite podataka, podizanja svijesti o sajber bezbjednosti, javno-privatnog partnerstva na polju sajber bezbjednosti te regionalne i međunarodne saradnje sa akcentom na saradnji unutar NATO struktura.
- **Strategija razvoja informacionog društva Crne Gore do 2020** – stvara okvir za različite aktivnosti koje pozitivno utiču na širenje e-usluga u Crnoj Gori. Njome se predviđa dalji razvoj

<sup>11</sup>URL: [file:///C:/Users/PC/Downloads/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Crnoj%20Gori%202016-2020%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Crnoj%20Gori%202016-2020%20(3).pdf)

<sup>12</sup> URL: [file:///C:/Users/PC/Downloads/Strategija%20sajber%20bezbjednosti%20Crne%20Gore%202018-2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/Strategija%20sajber%20bezbjednosti%20Crne%20Gore%202018-2021%20(1).pdf)

brzog širokopojsnog pristupa internetu, ali takođe uspostavlja kvantitativne indikatore na polju e-usluga, e-participacije, e-zdravstva ili e-obrazovanja.

**Nacionalni akcioni plan za partnerstvo za otvorenu upravu** – usvojen 2018. godine, predviđa sljedeće mjere u vezi sa e-upravom i IKT-om:

- Izrada nacionalnog identifikacionog dokumenta (NID) – lična karta, vozačka dozvola i zdravstvena knjižica u jednom dokumentu
- Povećanje nivoa e-demokratije
- Sve veća upotreba portala otvorenih podataka [www.data.gov.me](http://www.data.gov.me)
- Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama (planirano za 2020)
- Uvođenje elektronskog sistema prijave poreza

Među raznim zakonskim aktima koji pokrivaju ovo polje, najvažniji su:

- **Zakon o elektronskoj upravi**<sup>13</sup> – usvojen u decembru 2019. godine, primjenjivaće se od sredine 2020. godine. Prethodni zakon o ovoj temi usvojen 2014. godine regulisao je uspostavljanje portala e-Uprave [www.euprava.me](http://www.euprava.me). Najveća novost u poređenju sa prethodnim zakonom je da će upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija biti **obavezna**<sup>14</sup> za državne i lokalne institucije kada se od njih traži da obavljaju zadatke u okviru njihove nadležnosti u komunikaciji sa građanima, kompanijama, drugim pravnim licima i preduzetnicima. Ipak, podzakonski akti moraju biti usvojeni radi pojašnjenja postupka sprovođenja zakona.
- **Zakon o elektronskom dokumentu**<sup>15</sup> i **Zakon o elektronskoj identifikaciji i potpisu**<sup>16</sup> – ova dva zakona su usko povezana sa osiguravanjem digitalnog identiteta i omogućavanjem digitalnog potpisa
- **Zakon o zaštiti ličnih podataka**<sup>17</sup> – donesen 2008. i izmijenjen 2009. godine, bavi se načinom obrade ličnih podataka, uslovima pod kojima se podaci mogu dijeliti sa drugima, te ovlašćenjima Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLPSPi). Između ostalog, ovaj zakon definiše standarde za ponovnu upotrebu ličnih podataka koji su već dati državnim institucijama putem usluga e-zahtjeva i e-uključivanja.
- **Zakon o slobodnom pristupu informacijama**<sup>18</sup> – usvojen 2012. i izmijenjen 2017. godine. Bavi se kako postupcima za pristup i ponovnu upotrebu podataka, tako i postupcima ulaganja žalbe AZLPSPi. Ovaj pravni akt žestoko je kritikovan od strane AZLPSPi-a, OCD-a i medija. Usvajanje novog zakona predviđeno je za 2020. godinu.

<sup>13</sup> URL: <file:///C:/Users/PC/Downloads/Zakon%20o%20elektronskoj%20upravi.pdf>

<sup>14</sup> U prethodnom Zakonu, institucije su samo imale pravo da komuniciraju putem informaciono-komunikacionih tehnologija

<sup>15</sup> Usvojen 2008. godine, URL: <http://www.gov.me/files/1221489506.pdf>

<sup>16</sup> Usvojen 2017. godine, URL:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiz-eCg-lrpAhUQilsKHVWcBS8QFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.paragraf.rs%2Fpropisi%2Fzakon-o-elektronskom-dokumentu-elektronskoj-identifikaciji-i-uslugama-od-poverenja-u-elektronskom-poslovanju.html&usq=AOvVaw2QnJx2UDED967vRgozxNJO>

<sup>17</sup> URL: <http://www.azlp.me/docs/zajednicka/zakoni/zakon-o-zastiti-podataka-o-licnosti.pdf>

<sup>18</sup> URL: <http://www.katalogpropisa.me/wp-content/uploads/2016/11/Zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-1.pdf>

## 2.2 Institucionalna infrastruktura

Ministarstvo javne uprave koordiniše razvoj e-Uprave, učestvuje u pripremi propisa i politika vezanih za e-Upravu, kao i ostalih propisa na polju informacionog društva. Ono takođe prati implementaciju Strategije reforme javne uprave i Strategije razvoja informacionog društva. Trenutno broji 103 zaposlena, dok je još 22 sistematizovano unutar njegove strukture.

Druga ministarstva imaju sektorske uloge, dok su neka od važnijih Ministarstvo finansija koje obezbjeđuje finansiranje, Ministarstvo unutarnjih poslova čije institucije imaju najveći broj kontakata sa građanima i na čiji će rad najviše da utiče razvoj digitalizacije usluga, te Ministarstvo zdravlja koje radi na uspostavljanju Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema.

Uz to, institucije poput gorepomenute AZLPSPi, Pošte Crne Gore koja izdaje digitalne potvrde, Poreske uprave čiji korisnici ih najčešće koriste ili Direkcije za informatičku bezbjednost i odgovor na kompjuterske incidente (CIRT) su institucije koje treba spomenuti kada je riječ o kontroli i otvorenosti podataka, omogućavanju i primjeni e-usluga ili obezbjeđivanju sigurnosti na digitalnom polju.

Vrijedno je spomenuti da Vlada Crne Gore stavlja promociju e-Uprave visoko na svoj dnevni red – efikasan rad javne uprave i promocija e-usluga i e-zdravstva naglašen je kao dio komunikacionog prioriteta III, „Država- servis građana“, Vladine komunikacione strategije 2018–2020<sup>19</sup>.

Štaviše, Ministarstvo javne uprave učestvovalo je u projektu "Efikasna interna i eksterna komunikacija Strategije reforme javne uprave" koji je finansiran od strane EU i implementiran u saradnji sa KPMG-om. U okviru projekta napravljen je video<sup>20</sup> sa rezultatima reforme postignutim u posljednje 4 godine kao i onlajn bilteni<sup>21</sup> kao način promocije e-Uprave.

## 2.3 Državni organi, glavne strategije i akcioni planovi

Strateški dokumenti Vlade Crne Gore i svih organa državne uprave prepoznaju e-upravu kao jedno od važnih polja razvoja crnogorskog društva. Ističe se da je digitalna transformacija poslovnih procesa unutar Vlade, a posebno procesa koji se tiče građana i ekonomije, uključena u sljedeći strateški okvir:

1. Strategija razvoja informacionog društva 2016–2020;
2. Strategija reforme javne uprave 2016–2020;
3. Strategija sajber bezbjednosti 2018–2021

*" Najveći izazov u razvoju e-Uprave jeste činjenica da mnogi organi ne razumiju svoju ulogu u ovom procesu, te očekuju da Ministarstvo javne uprave pokrene i napravi elektronske usluge koje su u njihovoj nadležnosti. Činjenica da je portal e-Uprave zakonom priznat kao fokus za razvoj e-usluga nije bila dovoljna da nadležni organi naprave e-usluge za građane i ekonomiju, pa se iste razvijaju na posebnim portalima, što samo po sebi nije loše jer je važno da uopšte postoje. Međutim,*

<sup>19</sup> URL: [file:///C:/Users/PC/Downloads/45\\_2\\_84\\_06\\_07\\_2018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/45_2_84_06_07_2018%20(1).pdf)

<sup>20</sup> URL: [https://www.youtube.com/watch?v=iQITfbN\\_trY&feature=youtu.be&fbclid=IwAR2ydvMfJeK15H\\_yIfeXDzKALSLEbYdu0b-yLH\\_8mWi-sw\\_6X6rcoQQtBhM](https://www.youtube.com/watch?v=iQITfbN_trY&feature=youtu.be&fbclid=IwAR2ydvMfJeK15H_yIfeXDzKALSLEbYdu0b-yLH_8mWi-sw_6X6rcoQQtBhM)

<sup>21</sup> URL: [file:///C:/Users/PC/Downloads/Bilten%20PAR%20novosti%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/Bilten%20PAR%20novosti%20(1).pdf)

*upotreba spomenutih zajedničkih sistema kojima upravlja Ministarstvo javne uprave, a koji mogu pružiti kvalitetne e-usluge, dovršiće proces razvoja e-Uprave. "*  
*PJU3*

Novi Zakon o elektronskoj upravi predviđa osnivanje Vijeća za elektronsku upravu, zajedno sa već postojećim Vijećem za reformu javne uprave. Vijeće za konkurentnost prepoznato je kao pokretač važnih aktivnosti. Jedno od najvažnijih strateških rješenja za dalje unapređenje Digitalne agende u Crnoj Gori je strategija digitalne transformacije koja bi trebalo da prepozna ulogu i podjelu nadležnosti institucija u procesu razvoja „digitalne“ Crne Gore.

Sektor poslovanja pokrenuo je inicijativu za formiranje Digitalne koalicije, koja bi trebalo da ima za cilj definisanje okvira za razvoj e-poslovanja u Crnoj Gori, a načelni dogovor je da će ova koalicija pomagati Ministarstvu javne uprave i Vladi Crne Gore u procesima digitalizacije.

## 2.4 Civilno društvo i institucionalni okvir/akteri

Iz perspektive civilnog sektora, nadležnosti različitih institucija u Crnoj Gori se prepliću što usporava sve procese, uključujući i one koji se odnose na Digitalnu agendu.

Primjećuje se da iako digitalizacija i IT nisu isto, oni su horizontalni sektori, koji osim centralizacije moraju da imaju i sektore na nivou svake institucije. Isto tako, ističe se da je izuzetno važno uključiti opštine jer one imaju veći značaj za građane.

*" Zakoni se međusobno sukobljavaju i nisu spremni da isprate promjene u radnom okruženju koje se brzo mijenjaju. Zemlje Evropske unije nemaju problem jer su dio jedinstvenog tržišta, a mi tek treba da radimo u tom smjeru. Mnogo toga koči razvoj lokalne IT zajednice, a time i digitalizaciju, za koju je dijalog među sektorima najvažniji radi razumijevanja međusobnih problema. "*

*PCD1*

Uz Ministarstvo javne uprave, civilne organizacije su prepoznale i Ministarstvo nauke kao instituciju koja je postigla najveći napredak kroz Strategije o kojima se trenutno raspravlja kao i kroz Strategiju pametne specijalizacije koja je na snazi od 2019. godine.

Pored toga, Ministarstvo obrazovanja prepoznato je kao jedna od institucija koja je tokom pandemije COVID 19 sa svojim projektom #UčiDoma ostvarila najozbiljniji napredak u pogledu digitalizacije. Ova institucija je navedena kao pozitivan primjer s obzirom da su u kratkom roku na brz i adekvatan način adaptirali zakonodavni i praktični okvir za pružanje usluge od javnog interesa građanima. Uz to, ova institucija se smatra pozitivnim primjerom interoperabilnosti putem svoje usluge elektronskog upisa u vrtiće i škole.

Zaključak civilnog sektora je da zakonodavstvo treba da bude još više usklađeno na osnovu relevantnih povratnih informacija i da Crna Gora još uvijek mora da radi na širenju svijesti i na pristupu koji imaju kako donosioci odluka tako i građani.

## 2.5 Predstavnici medija i strateški okvir Digitalne agende

Što se tiče predstavnika medija, izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama smatraju se povratkom na prethodno stanje, ili na period kada u Crnoj Gori nije postojao ovaj zakon.

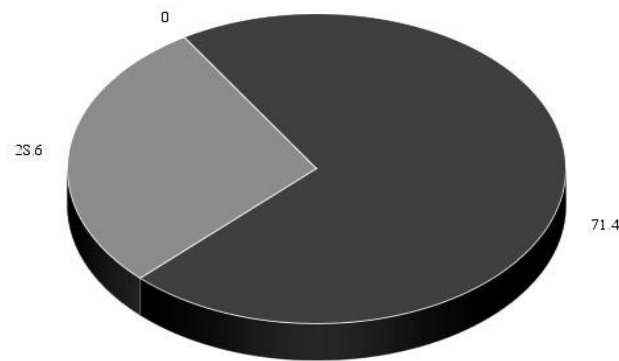
*"Ovaj zakon sa svojim izmjenama i dopunama znači da se gubi sloboda koja je ostvarena ranije, vraćajući društvo na period od prije 10 godina kada smo se borili za istu. Ovakav trend bi bio jako ponižavajući jer umjesto da se ide unaprijed sa stvarima koje je već trebalo usvojiti, ide se unazad."*

PM2

Isto kao i ostale interesne strane, predstavnici medija su takođe saglasni da je zvanično kako elektronsko tako i ostalo zakonodavstvo u Crnoj Gori u skladu sa najvišim standardima, ali da je njihova primjena nezadovoljavajuća. Osim toga, spora implementacija na svakom nivou objašnjava se činjenicom da bi digitalizacija usluga naglasila jako veliku potrebu za javnom upravom, a koja je kod nas povezana sa klijentelističkim mehanizmom.

Online survey of institutions: Involvement of NGOs in developing strategies related to the Digital Agenda

■ Yes ■ No ■ Don't know

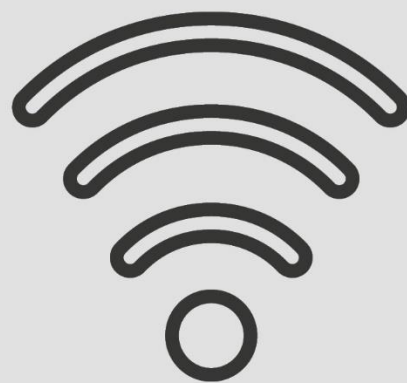


*"Izostanak građana ili predstavnika civilnog sektora sa javnih rasprava trebalo bi da bude alarmantan jer jasno govori da događaj nije dobro iskomuniciran i da objavljivanje na oglasnoj tabli nije dovoljno. U Portugalu se, na primjer, građani podstiču da se uključe u proces donošenja odluka ili rasprave putem kanala koji su bliži građanima – Fejsbuk, Tviter, itd."*

PM1

Zaključak je da Crna Gora ima dobru zakonodavnu i stratešku osnovu i dostignuća koja treba dalje iskomunicirati i prezentovati građanima.

3



E-usluge i glavne institucije  
koje doprinose podsticajnom  
okviru za njihovo pružanje

# E-usluge i glavne institucije koje doprinose podsticajnom okviru za njihovo pružanje

Ovo poglavlje je ključni dio izvještaja i sadrži podatke o razvoju najvažnijih e-usluga koje nude crnogorske institucije, kao i informacije o stavovima stručnjaka u vezi sa tim koliko su korisne i koliko se često koriste te usluge, kakav je angažman građana, koje su glavne institucije koje doprinose podsticajnom okviru za pružanje e-Usluga itd.

Kada je riječ o kvalitativnom dijelu istraživanja, generalni zaključak svih ispitanika je da se najveći benefiti elektronskih usluga ogledaju u poboljšanju efikasnosti administracije, kvaliteta usluga, rezultata rada, kao i u bržem i većem ekonomskom rastu, ubrzanju socijalnih reformi i povećanju transparentnosti i povjerenja u javni sektor.

Pored ovih prednosti, građani bi imali mogućnost da bez čekanja u redovima lakše obave svoje poslove vezane za javnu upravu. S druge strane, na polju ekonomije, kvalitet i brzina poslovanja bi se značajno poboljšali.

## 3.1 E-usluge i učešće građana

Najveći broj e-usluga koncentrisan je na portalu e-Uprave ([www.euprava.me](http://www.euprava.me)), koji grupiše brojne usluge za pojedince i kompanije. Usluge se odnose na izdavanje ličnih dokumenata, zdravstvo, zapošljavanje, turizam, obrazovanje, finansije itd.

Dio sa najčešće postavljanim pitanjima postoji, ali sastoji se od samo 5 pitanja. Pored toga, postoji korisnička podrška sa imejl adresom kontakt osobe, kao i kratke smjernice za upotrebu portala e-Uprava.<sup>22</sup> Nažalost, podnošenje žalbi putem samog portala nije moguće.

Na osnovu posljednjih dostupnih izvještaja,<sup>23</sup> na kraju 2019. godine na portalu je bilo popisano 585 usluga koje pruža 51 državna institucija.<sup>24</sup> Međutim, samo 174 usluge su po svojoj prirodi bile elektronske, dok su druge bile informativne, tj. pružale su informacije o tome kako i gdje se prijaviti za neku uslugu i koja dokumenta treba lično predati kao dokaz.

Štaviše, čak su i elektronske usluge osmišljene na takav način da su u većini situacija u nekom dijelu procedure građani primorani da lično posjete instituciju od interesa. Nadalje, podaci<sup>25</sup> pokazuju da je u 2018. godini portal e-Uprave posjećen 96560 puta, dok je podnesen 8551 zahtjev. Ovaj broj je nešto veći nego u 2017. godini (8369) i niži nego u 2016. godini (8807). Podaci za 2019. godinu još uvijek nisu dostupni, ali uporedna analiza iz septembra 2019. godine pokazuje da je broj zahtjeva bio oko 10% veći nego u istom periodu prethodne godine.

<sup>22</sup> URL: [file:///C:/Users/PC/Downloads/User\\_manual\\_me\\_lat.pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/User_manual_me_lat.pdf)

<sup>23</sup> Izvještaj o aktivnostima i stanju područja uprave za 2019. godinu, URL: [file:///C:/Users/PC/Downloads/IZVJE%C5%A0TAJ%20o%20radu%20i%20stanju%20u%20upravnim%20%20oblastima%20za%202019%20godinu%20%20Ministarstva%20javne%20uprave%20\[\]\].pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/IZVJE%C5%A0TAJ%20o%20radu%20i%20stanju%20u%20upravnim%20%20oblastima%20za%202019%20godinu%20%20Ministarstva%20javne%20uprave%20[]].pdf)

<sup>24</sup> 564 usluge su bile dostupne na portalu 2018. Godine, dok je taj broj krajem 2017. bio 249

<sup>25</sup> Analiza stanja e-Uprave Crne Gore, URL: [file:///C:/Users/PC/Downloads/39\\_104\\_27\\_12\\_2018%20\[2\].pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/39_104_27_12_2018%20[2].pdf)

Međutim, otkriven je jedan nedostatak: 90,4% zahtjeva<sup>26</sup> podnesenih 2018. godine odnosio se samo na dvije usluge – prijavu za Vladin program stažiranja studenata sa diplomom osnovnih studija i zahtjev za studentski kredit. Podnošenje ovih zahtjeva putem interneta je obavezno, što pokazuje da građani nisu samovoljno koristili ovu e-uslugu.

Unutar portala e-Uprava postoji posebna stranica posvećena e-Licencama ([www.euprava.me/elicence1](http://www.euprava.me/elicence1)) putem koje fizička ili pravna lica mogu prikupiti podatke o svim administrativnim procedurama za dobijanje ili obnavljanje dozvola za obavljanje ekonomske djelatnosti. Trenutno je u sistemu e-Licence objavljeno 337 e-Licenci, od čega 21 nudi mogućnosti prijave elektronskim putem.

Portal otvorenih podataka ([www.data.gov.me](http://www.data.gov.me)) spomenut je ranije kada se pričalo o zakonodavnom okviru koji se odnosi na slobodan pristup informacijama. Portal je izrađen u julu 2018. godine i u vrijeme pisanja ovog izvještaja na njemu je objavljeno samo 107 baza podataka od 18 institucija, pokrivajući tako 15 sektora<sup>27</sup>. Međutim, skoro pola baza podataka objavljeno je od strane samo dvije institucije – Ministarstva obrazovanja i Zavoda za statistiku Crne Gore.

Portal nije promovisan na veb-sajtu bilo kojeg drugog organa (pa ni Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama), osim Ministarstva javne uprave, koje takođe nema vidljivo istaknutu poruku na svom veb-sajtu, koja bi mogla usmjeriti posjetioce na portal.

Portal e-Zdravlje ([www.eZdravlje.me](http://www.eZdravlje.me)) se sastoji od 4 usluge. Naime, građani mogu da:

- Zakažu posjetu Domu zdravlja,
- dobiju e-nalaz od ljekara bez posjete Domu zdravlja,
- dobiju laboratorijski nalaz putem interneta,
- Provjere u kojim apotekama na teritoriji Crne Gore postoje potrebni lijekovi.

Registracija se vrši upisivanjem broja zdravstvene knjižice (broj od deset cifara koji je ispisan na prvoj stranici zdravstvene knjižice) i PIN koda primljenog SMS-om. Usluga je takođe dostupna putem mobilne aplikacije. Na kraju 2018. godine, dodijeljeno je više od 44000 PIN kodova.

Sljedeća dva e-Mehanizma vezana su za učešće građana. Jedan od njih, e-Participacija ([www.euprava.me/eparticipacije](http://www.euprava.me/eparticipacije)), aktiviran je 18. marta 2019. godine. Ova usluga omogućuje građanima da aktivno učestvuju u izradi zakona i drugih strateških dokumenata, kao i da javno iznose svoja mišljenja i stavove u javnim raspravama. Građani nisu koristili portal tokom prve godine<sup>28</sup>, tj. nisu poslali nikakvi komentari ili predlozi u vezi sa platformom.

Ista situacija kao i za portal otvorenih podataka ponavlja se i ovdje – prilikom objavljivanja poziva za javnu raspravu, institucije ne spominju portal e-Participacija kao način da građani učestvuju u njima. Pored toga, portal e-Participacija ne promoviše se na veb-sajtovima drugih institucija i nije dostupan putem mobilnog telefona.

Zapravo, kada mu se pristupi putem pametnog telefona, portal e-Uprava prikazuje se u starijoj verziji, bez portala e-Participacija. Ovo je veoma važna informacija, uzimajući u obzir činjenicu da

<sup>26</sup> 7728 zahtjeva od 8551

<sup>27</sup> U decembru 2018. godine, samo 38 baza podataka je bilo objavljeno na portalu od strane 12 institucija

<sup>28</sup> Izvještaj o monitoringu implementacije reforme javne uprave u 2019. godini, Institut Alternativa, [URL:https://institut-alternativa.org/izvjestaj-o-pracenju-sprovođenja-reforme-javne-uprave-u-2019-godini/](https://institut-alternativa.org/izvjestaj-o-pracenju-sprovođenja-reforme-javne-uprave-u-2019-godini/)



77% građana koristi pametni telefon kao svoj omiljeni uređaj za pristup internetu, a njega prate desktop računari/laptopovi (16%) i tableti (7%)<sup>29</sup>.

Mjesec dana nakon objavljivanja stranice e-Participacija, u aprilu 2019. godine, ponovo je uvedena usluga e-Peticije ([www.epeticije.gov.me](http://www.epeticije.gov.me)). Glavna novina koja je uvedena odnosila se na potreban broj potpisa da bi peticija bila uspješna, tj. razmatrana od strane državnih institucija.

Broj potpisa je smanjen sa 6000 na 3000 lica (što čini približno 0,65% odraslog stanovništva Crne Gore). Ovaj broj potpisa je potrebno prikupiti u roku od 60 dana od dana kada je peticija spremna za potpisivanje. Od aprila 2019. godine bilo je samo sedam e-peticija. Jedna peticija premašila je 3000 potpisa<sup>30</sup>, ali nije stigla do Parlamenta jer ju je Vlada odmah odbila.

Kao zaključak možemo da konstatujemo da sistem e-usluga u Crnoj Gori ima dobru osnovu za dalji razvoj. Međutim, potrebno je da se riješe neki sistemski problemi. Prije svega, kao što je gore rečeno, u većini slučajeva korisnici ne mogu da završe posao koji imaju. Na primjer, mogu da pronađu popis dokumenata na portalu ili da odštampaju formulare, ali svejedno ih moraju odnijeti na šalter. Nadalje, priroda e-Usluga često "dovodi do nerazumijevanja i otpora među zaposlenima uprave"<sup>31</sup> koji više vole nekadašnje procedure koje ne uključuju informatičke tehnologije.

Problemi protiv kojih se e-Uprava u Crnoj Gori bori mogu da se potkrijepe kvantitativnim podacima<sup>32</sup>. Važno je spomenuti da su, osim pristupa internetu, vještine koje građani treba da imaju da bi koristili Internet vrlo važne za dalju digitalizaciju.

Podaci ankete iz avgusta 2019. godine mogu se opisati kao obećavajući po ovom pitanju – naime, oni pokazuju da je od populacije koja koristi internet 42% ispitanika svoje Internet vještine/nivo znanja ocijenilo visokim, 32% srednjim, a 26% osnovnim. Međutim, 78% njih ne zna ništa o e-Uslugama. Uz to, u posljednje 2 godine je samo 3% ispitanika izjavilo da su često koristili e-Usluge, dok je dodatnih 16% koristilo iste samo povremeno.

Na pitanje zašto nisu koristili e-Usluge, 69% je odgovorilo da im e-Usluge nisu bile potrebne, 10% je izjavilo da im nije jasno koje im se usluge mogu pružiti na taj način, dok je 5% reklo da ne posjeduju znanje iz IT oblasti za upotrebu ovih usluga.

Na kraju smo ostavili podatke o percepciji koji se odnose na brzinu procesovanja zahtjeva podnešenog na tradicionalan način u odnosu na onaj koji je podniet putem e-Usluga. 51% ispitanika je izjavilo da će brže riješiti svoj zahtjev odlaskom na šalter, dok je samo 14% ispitanika izjavilo da bi podnošenje zahtjeva putem interneta rezultiralo bržim rješavanjem njihovog problema.

Ukratko, budući prioriteta Ministarstva javne uprave trebalo bi da budu:

- Pобољшanje kvaliteta postojećih e-Usluga, tj. osiguravanje da se cijela procedura obavi putem interneta
- Stvaranje uspješne komunikacijske strategije usmjerene na cijelu populaciju
- Ubjeđivanje zaposlenih da promijene svoj stav prema e-Uslugama

<sup>29</sup> Istraživanje o upotrebi e-usluga i stavovima građana i privrednih subjekata u Crnoj Gori, IPSOS, URL: [https://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/democratic\\_governance/Eservices.html](https://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/democratic_governance/Eservices.html)

<sup>30</sup> Još jedna je dostigla 499 potpisa, dok je pet ostalih imalo manje od 100 potpisa

<sup>31</sup> Građani ne koriste e-portal dovoljno često, Portal Bankar.me, URL: <https://www.bankar.me/2019/07/24/gradani-nedovoljno-koriste-portal-e-uprave/>

<sup>32</sup> Istraživanje o upotrebi e-usluga i stavovima građana i privrednih subjekata u Crnoj Gori, IPSOS, URL: [https://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/democratic\\_governance/Eservices.html](https://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/democratic_governance/Eservices.html)

## 3.2 Digitalni identitet i digitalna bezbjednost

Zakon o elektronskim dokumentima reguliše upotrebu elektronskih dokumenata u administrativnim, sudskim i drugim postupcima i pravnim poslovima. Od kada je usvojen, zakon je sistematizovao obaveze i odgovornosti kompanija, pravnih i fizičkih lica, državnih organa, organa državne uprave, jedinica lokalne samouprave, vlasti i organizacija kojima je povjereno vršenje javnih ovlašćenja u vezi sa elektronskim dokumentima, ako zakonom nije drugačije određeno.

Prema Članu 3 ovog Zakona, elektronski dokument je skup podataka koji se generišu, šalju ili primaju elektronskim putem, ili su sačuvani na elektronskom, magnetnom, optičkom ili drugom medijumu, a koji sadrži karakteristike koje se koriste za identifikaciju vlasnika dokumenta, utvrđivanje autentičnosti sadržaja i dokazivanje otpornosti na uticaj vremena, a uključuje sve oblike pisanog teksta, podataka, slika, crteža, mapa, zvukova, muzike, govora itd. Što se tiče metoda digitalne identifikacije, Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu uređuje uslove upotrebe elektronskih pečata, elektronskih vremenskih pečata, kao i elektronskog potpisa, koji je ujedno i najčešće korišćeni metod u Crnoj Gori.

Građani mogu da koriste dostupne usluge na veb-portalu e-Uprava i potpisuju dokumenta u digitalnom obliku. Međutim, za upotrebu određenih usluga potrebno je da imaju elektronski sertifikat, što zavisi od stepena autentifikacije koji zahtijeva organ javne uprave koji pruža uslugu. Veb-portal je dostupan anonimnim korisnicima, korisnicima koji su se registrovali putem imejla, kao i već registrovanim korisnicima. Tačnije, samo registrovani korisnici mogu da koriste usluge koje zahtijevaju viši nivo identifikacije i ti korisnici moraju da imaju elektronski sertifikat sa svojim ličnim podacima.<sup>33</sup> Na primjer, 475 e-Usluga sa portala e-Uprave [www.euprava.me](http://www.euprava.me) mogu da se pristupe putem prijave preko imejla, a njih 83 preko digitalnog sertifikata (od tih 83, digitalni potpis na e-Formularu je potreban za 71 uslugu).

Ovo uključuje mogućnost da dobiju formular koji im je potreban za određenu uslugu, da ga popune i potpišu elektronskim putem, plate administrativne takse i pošalju zahtjev elektronskim putem. Elektronski sertifikat je sertifikat kojim se potvrđuje identitet vlasnika sertifikata.<sup>34</sup> Pošta Crne Gore je tijelo koje izdaje kvalifikovane digitalne sertifikate za napredni elektronski potpis, kao i kvalifikovane digitalne sertifikate za elektronski potpis fizičkim i pravnim licima. Kada su u pitanju vladine institucije, Ministarstvo javne uprave nadležno je za izdavanje potvrda Vladinim službenicima, kao i ostalim službenicima u državnoj upravi.

Osim izvještaja u medijima, u Crnoj Gori nisu dostupni precizni podaci u vezi sa upotrebom elektronskih potpisa. Saopštenje za medije iz juna 2018. godine<sup>35</sup> navodi da je izdato 400 digitalnih sertifikata za građane i 20.000 za kompanije, što je najnovija informacija koju je objavilo Ministarstvo javne uprave.

<sup>33</sup> Vodič za upotrebu portala e-Uprave, URL: [https://www.euprava.me/WebResources/Documents/User\\_manual\\_me\\_lat.pdf](https://www.euprava.me/WebResources/Documents/User_manual_me_lat.pdf)

<sup>34</sup> Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu, URL:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjstZzaw4jpAhWPx4UKHR-DDDcQFJAegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.uip.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D274646%26rType%3D2%26file%3DZakon%2520o%2520elektronskoj%2520identifikaciji%2520i%2520elektronskom%2520potpisu.pdf&usq=AOvVaw2HOD-tQiHlmtujKSG4Be97>

<sup>35</sup> Portal Bankar.me, URL: <https://www.bankar.me/2018/06/13/elektronski-potpis-ima-400-gradana-i-20-000-firmi/>

### 3.3 Privatnost i zaštita podataka

Kao što je gore navedeno, zaštita podataka koji se odnose na pojedince regulisana je Zakonom o zaštiti ličnih podataka.

Prema ovom Zakonu, jedna od obaveza bilo kojeg Vladinog organa je da obavijesti vlasnika podataka u slučaju kada se njegovi podaci ne prikupljaju direktno od njega, a planira se njihova dalja obrada. Lice se mora obavijestiti najkasnije prije početka obrade ličnih podataka. Obavještenje sadrži informaciju o tome koji će se konkretni podaci obrađivati i kojem trećem licu će se oni proslijediti.

Međutim, ovo obavještenje se ne mora poslati u slučaju kada se lični podaci prosljeđuju trećoj strani u statističke ili naučno-istraživačke svrhe ili ako je obrada po zakonu nemoguća ili zahtijeva aktivnosti koje su nesrazmjerne svrsi obavještenja. Ipak, u takvim slučajevima, Vlada je dužna da sprovede odgovarajuće sigurnosne mjere za zaštitu ličnih podataka. Na primjer, u slučaju da se podaci prosljeđuju u svrhu statističkih i naučnih istraživanja, Vlada bi trebalo da preda lične podatke na takav način da ne otkriva identitet vlasnika podataka.

Takođe, vlasnik podataka ima pravo da podnese pisani zahtjev bilo kojem Vladinom organu da provjeri da li se taj organ koristi tim podacima. Nakon podnošenja takvog zahtjeva, Vlada je dužna da utvrdi identitet vlasnika podataka i da odgovori u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. U slučaju da se lični podaci obrađuju, državni organ je dužan da pošalje obavještenje, kao i informaciju o sadržaju ličnih podataka koji se obrađuju i eventualnom trećem licu kojem se lični podaci prosljeđuju.

Ovo pravo vlasnika podataka može biti ograničeno ako je to potrebno u svrhu nacionalne odbrane, nacionalne i javne sigurnosti, sprečavanja zločina, otkrivanja i gonjenja počinitelaca krivičnih djela, zaštite ekonomskih i finansijskih interesa, kao i zaštite drugih ljudi, njihovih prava i sloboda, do stepena koji je potreban za postizanje svrha zbog kojih se uvodi ograničenje.

Što se tiče nadzora zaštite privatnosti, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama <sup>36</sup> (AZLPSPi) je odgovorna za nadzor primjene Zakona o zaštiti ličnih podataka. U izvršavanju zadataka iz svoje nadležnosti, Agencija je nezavisna i ima status pravnog lica sa savjetodavnim ovlaštenjima. U nadležnosti Agencije je davanje mišljenja u vezi sa primjenom ovog Zakona, iznošenje predloga za procjenu ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata koji uređuju pitanja obrade ličnih podataka.

Svaki građanin koji smatra da je povrijeđeno njegovo pravo garantovano Zakonom o zaštiti ličnih podataka, može Agenciji podnijeti zahtjev za utvrđivanje povrede tog prava. Agencija odlučuje o zahtjevima za zaštitu prava, a isto tako daje preporuke za poboljšanje zaštite ličnih podataka. Nadalje, Agencija odobrava uspostavljanje baze ličnih podataka i nadzire sprovođenje organizacionih i tehničkih mjera za zaštitu ličnih podataka. Posljednji izvještaj o aktivnostima <sup>37</sup> Agencije je iz 2018. godine kada je sprovedla 99 procedura nadzora. Aktivnosti pravnih lica nadzirali su se u 37 slučajeva, državnih institucija u 13 slučajeva, a državne uprave u 11 slučajeva.

<sup>36</sup> URL: <http://www.azlp.me/en/home>

<sup>37</sup> Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju na polju dostupnosti informacija za 2018. godinu, URL: <http://www.azlp.me/me/izvjestaji/10048>

### 3.4 Slobodan pristup informacijama

Slobodan pristup informacijama regulisan je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Prema njemu, svako ima pravo na pristup informacijama od javnog značaja, uvid u dokument koji sadrži informacije i pravo na dobijanje kopije dokumenta. Zakon takođe predviđa proaktivni pristup informacijama, tj. uređuje listu dokumenata ili skup informacija koje je svako tijelo dužno da objavi na svom veb-sajtu. Kako bi se olakšao postupak, napravljen je veb-portal [www.data.gov.me](http://www.data.gov.me).

Da bi se imao uvid u informacije, potrebno je poslati zahtjev za slobodan pristup informacijama, koji se može podnijeti na veb-portalu Vlade Crne Gore ili lično predati u prostorijama gorepomenute AZLPSPi.

Uz to, lice koji traži slobodan pristup ima pravo žalbe Agenciji u slučaju uskraćivanja prava na slobodan pristup od strane državne institucije ili administrativnog tijela. U posljednjem dostupnom izvještaju iz 2018. godine<sup>38</sup>, Agencija je registrovala 6089 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, što je za 3,6% više u odnosu na 2017 godinu. 56% zahtjeva podnijele su nevladine organizacije, a 37% privatna lica.

Od 6089 zahtjeva, državne institucije su pozitivno odgovorile na 2796 (45,9%). U 3284 slučaja uložena je žalba, a Agencija je poništila odluku državne institucije u 1077 slučaja (32,8% svih žalbi).

Zakon su kritikovale i državne institucije i NVO-i koji su uticali na odluku o usvajanju novog Zakona 2020. godine. Glavni nedostaci odnosili su se na:

- nedovoljan nivo svijesti državnih institucija
- ne odgovaranje uprave na primljeni zahtjev za slobodan pristup informacijama
- veliki troškovi za podnosiocje zahtjeva koji se odnose na kopiranje informacija
- Nedovoljno informisana javnost o pravu na slobodan pristup informacijama

Štaviše, novi predlog zakona takođe je primio negativne kritike organizacija civilnog društva koje su ga nazvale restriktivnijim od zakonski obavezujućeg prethodnika.

### 3.2 Javne ustanove i e-usluge

U Crnoj Gori postoji veliki broj e-usluga, ali smatra se da je važniji stepen razvijenosti tih usluga od njihovog broja.

*"Postoji pet stadijuma razvoja e-usluga: prvi je informativni, odnosno dobijanje informacija, drugi je mogućnost preuzimanja formulara, treći predstavlja mogućnost slanja formulara ili dvosmjerne razmjene, četvrti uključuje usluge plaćanja taksi, a peti stadijum uključuje personalizaciju."*

PJUI

Predstavnici državnih ustanova vide veliki problem u upotrebi elektronskih usluga, pa ih čak i visokoobrazovani ljudi nerado koriste, vjerujući da je za upotrebu e-usluga potrebno posebno znanje.

<sup>38</sup> Ibid.

*"Problem sa našim uslugama je taj što one uglavnom nisu razvijene, te je samo nekoliko usluga dovršeno i doseglo svoj maksimalan nivo. Ako se usluga nudi na prvom ili drugom stadijumu, pa čak i trećem, i ako u bilo kojem stadijumu korisnik treba lično da ode u ustanovu, on će odmah izgubiti povjerenje u tu uslugu, pa zato i imamo nižu ocjenu e-dostupnosti- ne zato što ne postoje elektronske usluge, jer imamo puno dobrih, već zato što te usluge nisu u potpunosti razvijene."*

PJU2

Jedno od pitanja koje je ostalo bez odgovora u prvom dijelu istraživanja (teorijske analize) je upotreba digitalnih potpisa u Crnoj Gori, na šta su institucije dale sljedeći odgovor:

*"Upotreba digitalnih potpisa je na niskom nivou, kako zbog nepoznavanja propisa, tako i zbog nerazumijevanja načina na koji se koriste. Kada je riječ o prekograničnim uslugama, postoji problem nepriznavanja pouzdanih usluga između zemalja, iako je Crna Gora prethodno potpisala sporazume sa Republikom Srbijom i Sjevernom Makedonijom o priznavanju pouzdanih usluga. Još uvijek nema e-usluga u kojima bi se ovaj sporazum mogao primijeniti."*

PJU3

Pandemija je prepoznata kao glavni razlog što je veliki broj elektronskih usluga počeo da se aktivno koristi i što su i građani i javna uprava otkrili njihovu efikasnost. Takođe je primijećeno da dualnost usluga u kombinaciji sa inertnošću sistema dodatno utiče na nisku upotrebu elektronskih usluga te da bi ukidanje bilo koje druge vrste usluga, osim elektronskih, izvršilo pritisak na građane da koriste e-usluge više, kao što je slučaj sa studentskim kreditom, čiji se zahtjev može predati samo elektronskim putem.

### 3.2 Civilno društvo i e-usluge

Predstavnici OCD-a su saglasni da postoji popriličan broj elektronskih usluga, ali da još uvijek postoje polja koja su zanemarena ili usluge koje nisu u potpunosti razvijene.

Jedan od problema prilikom upotrebe određenih onlajn usluga je u vezi sa dostupnošću opcije za čitanje teksta sa ekrana za ljude koji imaju problem sa vidom.

*"Na veb-sajtu e-Uprave u dijelu „pitaj upravu“ prilikom unosa pitanja nalazi se „captcha“ kod slova i znakova koje opcija za čitanje teksta sa ekrana za ljude koji imaju problem sa vidom ne prepoznaje. Zbog toga, taj dio veb-sajta im je potpuno nedostupan. Sve veb-stranice koje nude e-usluge koje zahtijevaju takav kod nedostupne su osobama sa invaliditetom."*

PCD2

Ispitanici iz civilnog sektora su uglavnom saglasni da postojeće elektronske usluge treba poboljšati zajedno sa razvojem novih. Takođe se zaključuje da je jedan od nedostataka to što su mnoge privremene usluge aktivirane tokom pandemije, a zatim otkazane odmah nakon zaustavljanja virusa.

*"Nedostaju nam kontakti; često se desi da kada su nam potrebne određene informacije, nemamo ažurirane informacije o kontaktima, imejl ili telefonski broj i ne možemo ih pronaći onlajn."*

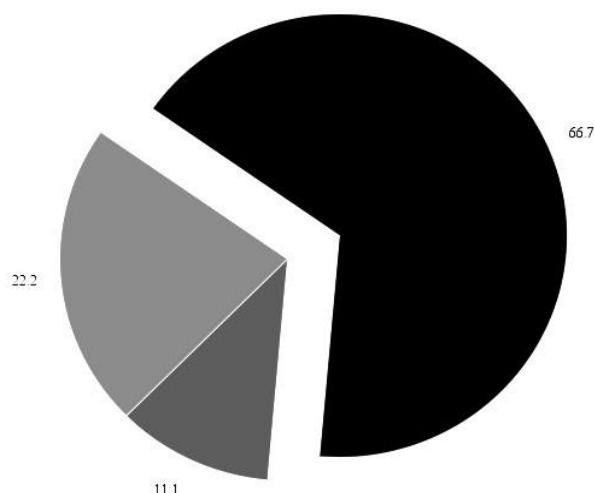
PCD3

Objašnjeno je da se društvene mreže ne smiju zanemariti i da ih treba posmatrati kao vrstu e-usluga u smislu demokratizacije jer nemaju svi naviku da uđu na veb-stranicu ustanove, dok skoro svaki građanin ima naviku da koristi društvene mreže.

Jedan od uočenih nedostataka je taj što mnoštvo usluga ili veb-stranica koje nude određenu uslugu nisu prilagođene korisnicima.

Online survey for CSO: Familiarity of citizens with the possibility of using public services via Internet

■ Yes ■ No



*"Postoje, na primjer, usluge kojima se može pristupiti samo ako imate određenu verziju pretraživača, pa je u tom slučaju potrebno strpljenje i znanje, a uz to moramo uzeti u obzir da neće uvijek tehnički najpismenija osoba biti korisnik e- usluge."*

PCD2

Zaključeno je da demokratizacija elektronskih usluga mora da uzme u obzir i adaptaciju starijim osobama i ljudima svih jezika u Crnoj Gori jer je riječ o multikulturalnoj i multinacionalnoj državi.

*"Neke bi stvari trebalo puno bolje da funkcionišu, posebno što se tiče informacija o javnom prevozu. Na lokalnom nivou moramo direktno da pitamo ljude na ulici o broju linija, rasporedu vožnji, javnim ili privatnim kompanijama itd. Javni prevoz je jedno od ozbiljno zanemarenih polja u cijelom ovom procesu."*

PCD3

Generalni zaključak civilnog sektora je da iako imamo određene usluge koje bi mogle znatno da poboljšaju život, potrebno je vrijeme i puno strpljenja jer mnoge usluge su nedovršene kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, a posebno ovom drugom.

## 3.2 Predstavnici medija i e-usluge

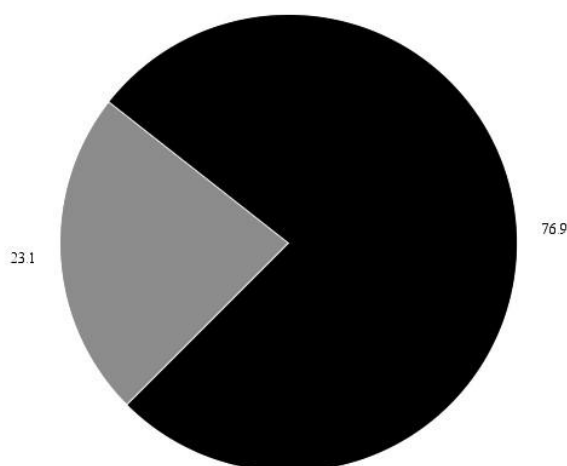
Ispitanici iz medija potvrđuju da postoji nepovezanost između korisnika i sistema. Prema njihovom mišljenju, usluga koja se obavlja putem interneta će uvijek zahtijevati dodatne postupke, te postupak koji bi trebalo da ubrza stvari zapravo znači da korisnik mora da učini puno više od planiranog, zbog čega većina građana u Crnoj Gori više vole tradicionalne načine pružanja usluga od elektronskih.

*"Mora postojati veza jer usluga ne može da funkcioniše ako postoji posrednik, to je opšte prihvaćeno pravilo. Gdje god se ostavi prostor da se praktikuju navike, građani će uvijek odabrati tu opciju jer imaju više povjerenja u nju. Ako građaninu ne ostane izbor, tada će funkcionisati drugačije."*

Online media survey: Are citizens sufficiently familiar with how to use e-services

PM3

■ Yes ■ No



Ističe se činjenica da ukoliko se pokaže na primjeru kako nešto funkcioniše to može doprinijeti i upotrebi e-usluga. Predloženo rješenje uključuje objavljivanje dobrih iskustava onlajn, neku vrste recenzije koja govori o upotrebi e-usluge.

Prema mišljenju ispitanika u medijima, ne postoji garancija da će ljudi prihvatiti uslugu, međutim, kad ljudi shvate da im nešto treba, a da im e-usluga može biti korisna, brže će početi da se služe tom uslugom.

4



# Digitalna pismenost građana



## Digitalna pismenost građana

Na pitanje o Digitalnoj agendi, digitalnoj pismenosti i e-spremnosti građana, svi ispitanici su imali slične odgovore. Prema njihovom mišljenju, Digitalna agenda podrazumijeva premještanje usluga koje su od interesa za građane onlajn, kako bi putem interneta legalno obavljali svakodnevne poslove. Ispitanici su saglasni da digitalna pismenost mora biti na većem nivou u Crnoj Gori i da spomenuto premještanje usluga onlajn mora da bude efikasno i da ne smije da se zakomplikuje dodatnim bespotrebnim odlascima na šalter.

*"Ono što želim kao građanin je da sve elektronske usluge budu jednostavne, da ne idem u instituciju osim ako je to prijeko potrebno. Želim da mi bude omogućeno da dosta poslova završim onlajn, da me ne zbunjuje čitav postupak, a siguran sam da će time i rad državnih institucija biti mnogo efikasniji."*

PCD1

### 4.1 Stav javnih vlasti prema digitalnoj pismenosti i e-spremnosti

Prema mišljenju ispitanika, Crna Gora je 2007. godine napravila veliki iskorak u procesu digitalizacije, ali nakon globalne ekonomske krize doživjela je veliki pad. Generalni zaključak je da se parametri razvoja Digitalne agende moraju pratiti detaljnije u svakom segmentu jer, iako je poboljšana procjena e-dostupnosti, čini se da postoji problem u implementaciji koja je jako spora i upotrebi informaciono-komunikacionih tehnologija, koje nije konstantno.

Takođe se navodi da:

*"Svijet je odavno prešao na pojam digitalna transformacija, a digitalizacija je samo automatizacija nekih radnji uz pomoć informaciono-komunikacionih tehnologija. Digitalna transformacija je nešto drugo; to je način razmišljanja, poslovanja i slično."*

PJU1

Kada je u pitanju e-spremnost, jedan od zaključaka je da je vrlo važno da se u proces digitalizacije uključi mobilni telefon, jer su računari zastarjeli uređaji koji sve više ustupaju mjesto manjim i efikasnijim laptopovima.

Ono što zabrinjava je interpretacija podataka na institucionalnom nivou. Napominje se da se društvo koje zasniva svoj razvoj na podacima mora graditi tako što će se obezbijediti obrazovanje svakom pojedincu u procesu digitalizacije, na svim nivoima društva. Isto tako, ne može se očekivati da na svakom koraku postoje ljudi iz IT sektora da riješe problem.

S druge strane, primjećuje se da ljudi imaju problem sa razumijevanjem činjenice da informatička pismenost nije nužno povezana sa standardom zemlje, da finansijska, tehnološka, informatička ili bilo koja druga pismenost nema nikakve veze s tim kolika je prosječna plata u zemlji. Ovo implicira da u ovom kontekstu postoji nesporazum između institucija i građana.

Kvalitet i cijena interneta su pomenuti kao jedan od faktora koji imaju veliki uticaj na e-spremnost zemlje.

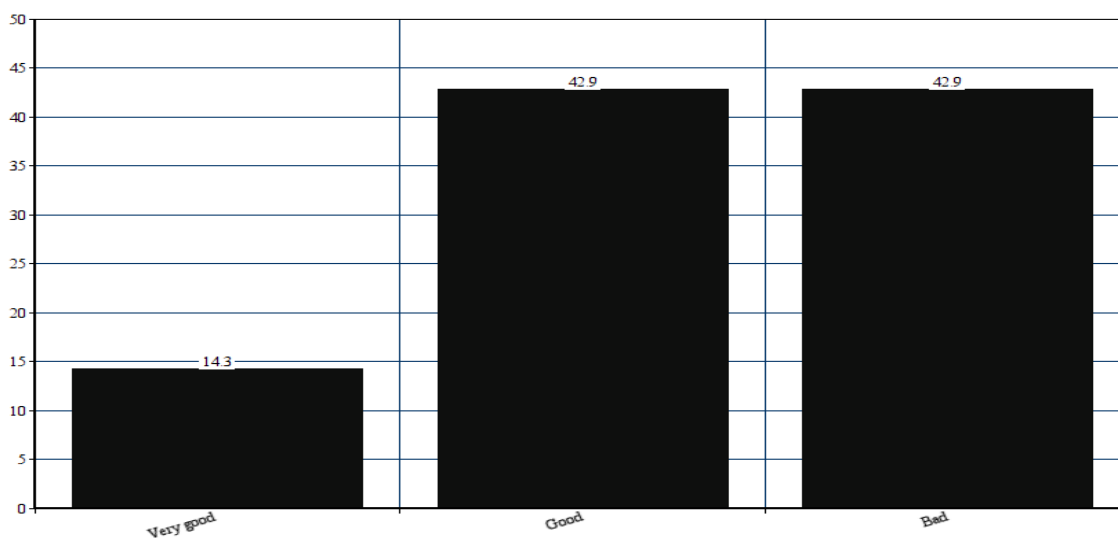
*“Jedan od problema s kojim se suočavamo u Crnoj Gori su cijena i brzina interneta, što je presudno za e-spremnost – navodi se da imamo najsporiji a najskuplji internet, dok Rumunija ima najjeftiniji a najbrži.”*

PJU2

Povrh toga, faktori koji su prepoznati kao važni za poboljšanje ovog aspekta digitalizacije su sljedeći:

- Povećana netolerancija građana zbog tehničkih problema
- Promocija koja se lako ispolitizuje iako političke stranke generalno ne razgovaraju o ovoj temi.

Online survey of institutions: Assessment of citizens' awareness of e-government and e-services



Svi predstavnici javnih vlasti istakli su da je situacija sa virusom COVID-19 pozitivno uticala na digitalizaciju- ljudi su više počeli da koriste internet, opšte informacije o digitalizaciji su se intenzivnije plasirale, a mnoge usluge su se ažurirale ili su pak napravljene i promovisane nove usluge- uprkos tome što je ova situacija štetila mnogim drugim aspektima društva, kao što su zdravlje i ekonomija zemlje.

## 4.2 Stav civilnog društva prema digitalnoj pismenosti i e-spremnosti

Kada je riječ o nevladinom sektoru i njihovom stavu o Digitalnoj agendi i opštoj e-spremnost zemlje, spominje se starija populacija koja ima otpor prema digitalnim tehnologijama i koja je navikla da radi stvari na određeni način. Isto tako, navodi se da su i ljudi iz državne uprave navikli da rade stvari na određeni način, te da država po svojoj prirodi ima interni sistem koji je teško promijeniti.

*“Mislim da je ova situacija sa pandemijom pokazala stvarnu važnost elektronskih usluga i da su čak i ljudi koji su prije imali otpora prema njima jednostavno shvatili, da su u situaciji koja ih je zadesila, elektronske usluge neophodne i da pojednostavljuju proceduru obavljanja nekog posla, te*

*su zato počeli da ih koriste."*  
PCDI

Jedan od zaključaka je da bi svi trebalo da budu uključeni u proces digitalizacije. Dodaje se da na institucionalnom nivou mora postojati posebno nacionalno tijelo koje će pratiti proces digitalizacije, i da na nivou svake institucije mora postojati kontakt osoba koja bi bila zadužena za digitalizaciju. Poseban akcenat stavlja se na potrebu decentralizacije na lokalnom nivou, koja se smatra neophodnom jer se većina podataka koji postoje odnose samo na Podgoricu, čak i ako je riječ o oskudnoj ponudi.

*"Kao glavni problem vidim nedosljedno sprovođenje digitalizacije, koja je isto tako robusna. S druge strane, problem je centralizacija koja čini da je Podgorica reprezent čitave Crne Gore, i nije prihvatljivo to da se podrazumijeva da je digitalna pismenost prosječnog stanovnika Podgorice isto što i digitalna pismenost prosječnog stanovnika na nivou Crne Gore."*  
CSRI

### 4.3 Stav predstavnika medija prema digitalnoj pismenosti i e-spremnosti

Kad je riječ o medijima, polje Digitalne agende i e-spremnosti definiše se kao polje o kom sami mediji nisu dovoljno informisani, a za koje nažalost nema novinara koji bi se njime bavili.

Prema anketi sprovedenoj putem interneta, koju su popunili predstavnici 10 različitih medija (portali, TV i novine), donosi se zaključak da, iako su novinari upoznati sa temom, oni često samo prosljeđuju te informacije bez dubljeg razumijevanja.

Faktori koji značajno utiču na digitalizaciju i njeno trenutno stanje iz medijskog aspekta su:

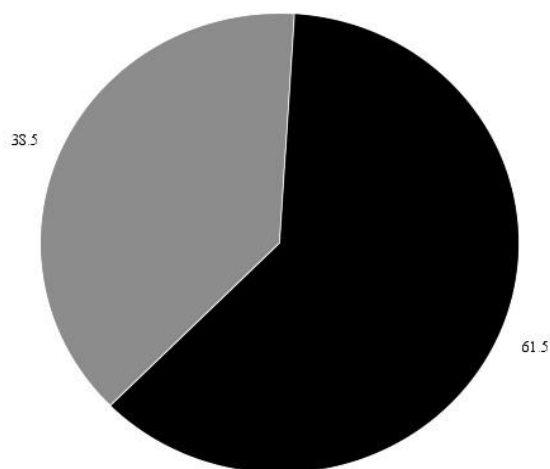
- Loša vidljivost veb-sajtova preko kojih se često ne mogu dobiti potrebne informacije
- Nedostatak odgovora institucija na određena pitanja i njihova generalna inertnost, kao i samovolja u donošenju odluka kome da daju odgovore.

Najveći benefit digitalizacije predstavnici medija vide u pojednostavljenju pristupa samim informacijama.

*"Svako pojednostavljivanje pristupa informacijama i transparentno objavljivanje istih olakšava posao novinarima."*  
PMI

Online Media Survey: Does the media follow developments related to the Digital Agenda of the Western Balkans

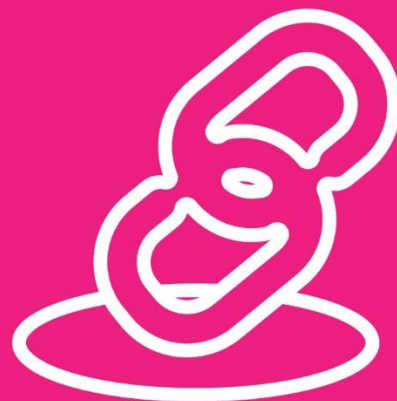
■ Yes ■ No



Takođe je objašnjeno da se iz takvog stava institucija može steći dojam da one ne pokazuju dovoljno volje da daju priliku javnosti da stekne više znanja o određenoj temi- na primjer, u kontekstu digitalizacije, nije objašnjeno kako rade mnoge usluge.

Iako postoji nekoliko važnih nedostataka u medijima što se tiče Digitalne agende i informisanja građana o istoj, generalni zaključak je da je najvažnije da se informacije prenose na pravi način, jer loše prenesene informacije mogu imati gori uticaj od onih koje se uopšte ne prenose.

5



Sajber bezbjednost

# Sajber bezbjednost

Strateško planiranje sajber bezbjednosti u Crnoj Gori zasniva se na Strategiji sajber bezbjednosti za Crnu Goru 2018–2021 koja definiše mehanizme i instrumente za ostvarivanje interesa nacionalne sigurnosti. U institucionalnom pogledu, osnivanje Direkcije za informatičku bezbjednost i odgovor na kompjuterske incidente (CIRT) 2012. godine bila je ključni korak na polju informacija i sajber bezbjednosti. Ovo tijelo je glavno za koordinaciju prevencije i zaštite od kompjuterskih incidenata na internetu i drugih bezbjednosnih rizika.

## 5.1 Sajber bezbjednost u Crnoj Gori

Nacionalni CIRT tim, koji je organizaciona jedinica Ministarstva javne uprave, koordiniše radom lokalnih CIRT timova. Prateći Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o informacionoj bezbjednosti osnovano je Vijeće za informacionu bezbjednost, koje predstavlja okvir za praćenje i poboljšanje sajber bezbjednosti u javnom i privatnom sektoru.

Nadalje, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo obrazovanja i Direkcija za informatičku bezbjednost i odgovor na kompjuterske incidente su prepoznate kao institucije odgovorne za sajber bezbjednost. Što se tiče ostalih preduzetih mjera, Ministarstvo javne uprave definisalo je listu kritične informatičke infrastrukture u Crnoj Gori, u saradnji sa drugim relevantnim institucijama.

Vlada Crne Gore prepoznala je u Strategiji važnost informacija kojima raspolažu privredni subjekti, pa je zato osnovano sedam CIRT timova u okviru najvažnijih kompanija iz polja telekomunikacija (Crnogorski Telekom, Telenor, M:tel), IT-a (Wireless Montenegro, Telemach, M- kabl) i bankarskog sektora (Société Générale Montenegro Bank). Isto tako, planira se osnivanje novih CIRT timova u saradnji sa univerzitetima i Elektrodistribucijom Crne Gore, državnom kompanijom za obezbjeđivanje stanovništva električnom energijom.

Pored toga, potpisan je memorandum o razumijevanju između Crne Gore i NATO-a, koji bi trebalo da olakša njihovu saradnju na polju sajber bezbjednosti.

Definisanje institucionalne i organizacione strukture na polju sajber bezbjednosti u zemlji jedan je od strateških ciljeva koji je rezultirao osnivanjem 79 lokalnih CIRT timova do kraja 2019. godine, s namjerom jačanja sajber infrastrukture na lokalnom nivou. Važno je spomenuti da je cilj koji je predstavljen u Strategiji sajber bezbjednosti za kraj 2021. godine osnivanje 100 lokalnih CIRT timova, 60 u državnim institucijama i 40 u okviru privatnog sektora, koji bi bili odgovorni za saradnju sa članovima nacionalnog CIRT tima na pitanjima zaštite od kompjuterskih incidenata na internetu.

Prema najnovijim podacima, trend povećanja broja prijavljenih incidenata nastavljen je i u 2019. godini. Naime, tokom 2018. godine prijavljeno je ukupno 537 incidenata, dok je do kraja 2019. godine CIRT tim registrovao 604 incidenta. Najveći broj incidenata u 2019. godini odnosio se na malver (387), zatim zloupotrebu profila na društvenim mrežama (79) i onlajn prevare (70). Takođe je zabilježen visok porast napada na informatičke strukture državnih institucija, posebno vladinog portala [www.gov.me](http://www.gov.me).

Sa ciljem jačanja kapaciteta državnih organa za sprovođenje zakona, u Ministarstvu unutrašnjih poslova formirana je Grupa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala. Ovo institucionalno tijelo bavi se pitanjem visokotehnološkog kriminala poput klasičnih djela kompjuterskog kriminala, dječje pornografije, zloupotrebe brojeva kreditnih kartica i zloupotrebe autorskih prava. U Forenzičkom

centru Uprave policije u Danilovgradu 2013. godine formirana je Grupa za ispitivanje informacionih tehnologija. Što se tiče tehničkih kapaciteta, uz alate za ispitivanje kompjutera izvršena je nabavka i alata za ispitivanje mobilnih telefona.

Kako bi se podigla svijest građana u vezi sa zaštitom na internetu, Uprava za kadrove organizovala je obuku za 350 državnih službenika i namještenika na temu sajber bezbjednosti u sklopu redovnog programa obuke u periodu od 2016. do 2018. godine. Što se tiče članova osoblja koji rade na sajber bezbjednosti, organizovana je visoko specijalizovana obuka.

Kada se govori o situaciji sajber bezbjednosti u zemlji, valja spomenuti dva globalna indeksa. Nacionalni indeks sajber bezbjednosti (NISB) mjeri spremnost zemalja da spriječe sajber prijetnje i da riješe sajber incidente.

Prema izvještaju NISB-a za 2018. godinu, Crna Gora se nalazi na 83. mjestu od 160 zemalja.<sup>39</sup> Najbolje ocijenjena područja su zaštita ličnih podataka (100%), borba protiv sajber kriminala (67%) i razvoj politike sajber bezbjednosti (57%), dok je postotak za analizu i informacije o sajber prijetnjama, zaštitu osnovnih usluga i vojne sajber operacije 0%. Prema Globalnom indeksu sajber bezbjednosti (GISB)<sup>40</sup>, koji je pouzdana referentna tačka koja mjeri posvećenost država sajber bezbjednosti na svjetskom nivou, Crna Gora se 2018. nalazila na 61. mjestu od 175 država članica.

## 5.2 Pitanja privatnosti i bezbjednosti

Što se tiče sajber bezbjednosti, ispitanici su saglasni da u Crnoj Gori građani nisu svjesni koliko su osjetljivi njihovi privatni podaci. Osim toga, po mišljenju predstavnika civilnog društva, građani često nisu svjesni koliko samoinicijativno dijele svoje podatke, posebno putem društvenih mreža, koji lako mogu da se dalje zloupotrijebe.

Jedan od razloga za nedostatak informacija o ovom pitanju je taj što zloupotreba podataka u našoj zemlji još uvijek nije na visokom nivou.

*"Nedavno sam koristio veb-sajt [www.document.me](http://www.document.me) za naručivanje dokumenta gdje sam primijetio da veb-sajt uopšte nema SSL sertifikat, odnosno da nema https protokol, zbog čega me je i pretraživač upozorio da ne bi trebalo da dijelim osjetljive podatke. Važno je napomenuti da je ovo Vladin veb-sajt koji traži sve lične podatke (broj lične karte, ime, ime roditelja itd.), koji vas stavlja u situaciju da morate da unesete sve svoje podatke kroz veb-sajt za koji i vaš pretraživač kaže da nije siguran. Želim da vjerujem da je ovaj veb-sajt dobro zaštićen, ali sve i da je tako, ovakva veb lokacija predstavlja lošu praksu. Dovoljno je teško natjerati ljude da koriste e-usluge i jako je loše ako odustanu od istih iz sigurnosnih razloga."*

PCSI

Navodi se da sajber bezbjednost nije prioritet jer uglavnom nema dovoljno informacija o toj temi na primjer o vrstama privatnosti, stepenu odgovornosti za objavljivanje na internetu i slično. Uz to, stepen tehničke pismenosti smatra se komplementarnim stepenu zabrinutosti za sajber bezbjednost te da postoji nedostatak informacija na generalnom planu u ovom polju.

Kada je riječ o sigurnosti podataka, opet se naglašava problem interoperabilnosti:

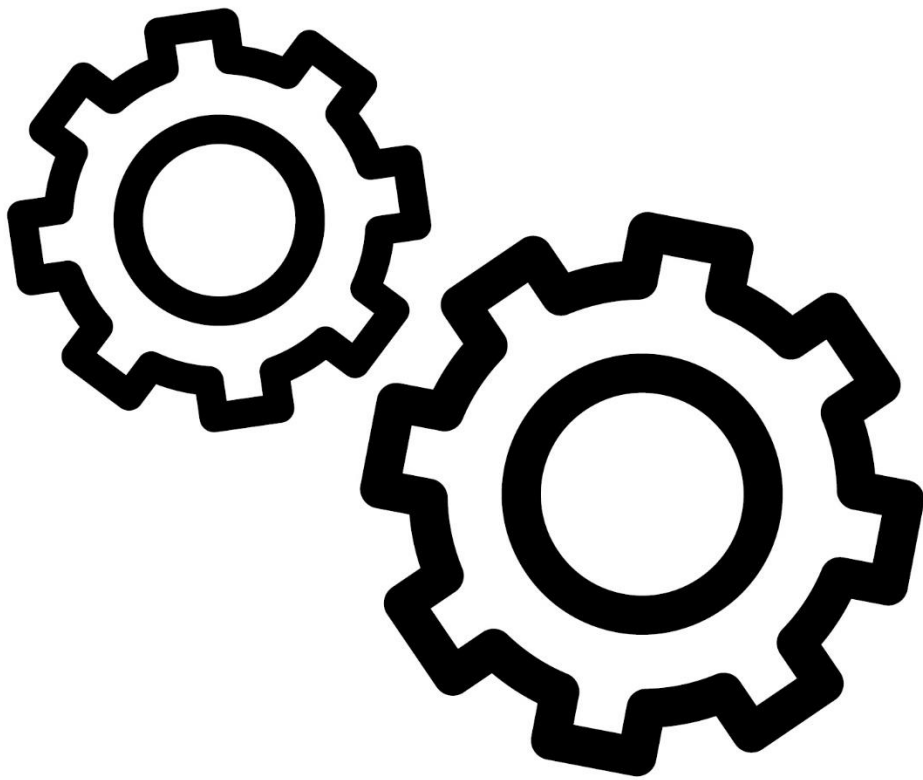
<sup>39</sup> National Cyber Security Index (NCSI), link: <https://ncsi.ega.ee/country/me/55/#details>

<sup>40</sup> Global Cybersecurity Index (GCI), link: [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf)

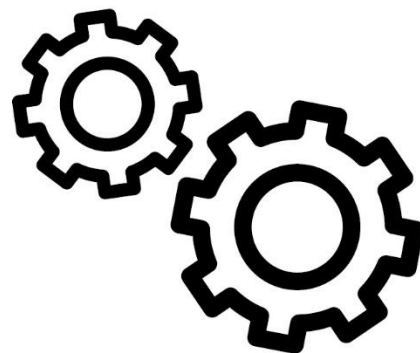
*"Ne bi trebalo da ponovo tražite informacije koje je građanin već jednom dao. Problem je što je na papiru sve u redu, ali mnogo ideja nije zaživjelo u praksi."  
PM3*

Predstavnici javnih vlasti imaju sličan stav o ovoj temi i prema njihovom mišljenju, digitalna transformacija ne može da se nametne projektima i predavanjima, a da taj proces ne prati ozbiljna transformacija u obrazovanju.





6



Učešće građana u kreiranju  
politika

## Učešće građana u kreiranju politika

Ono u vezi sa čim se svi ispitanici slažu je to da promociju elektronskih usluga radi povećanja učešća građana ne može obavljati ni pojedinac, ni organizacija, pa čak ni pojedinci iz određenih institucija – ono što je potrebno je sistemska infrastruktura.

*"Imate trougao sastavljen od građana, države i banaka. Dakle, trougao koji je sastavljen od javnog i privatnog sektora sa jedne strane i građana koji bi trebalo da osjete benefite kao krajnji korisnici elektronskih usluga."*

PJU1

Javni sektor navodi da su projekti koji se bave isključivo digitalizacijom do sada bili rijetki slučajevi, jer je ovakva tema uglavnom bila u kombinaciji sa nekom drugom. Zaključeno je da civilni sektor ima važnu ulogu u građanskim inicijativama i njihovom učestvovanju.

*"Davno su još postojale inicijative mladih ljudi koji su prvi počeli da pričaju o stvarima vezanim za digitalizaciju, a ta inicijativa je potekla iz nevladinog sektora. Promjene se ne mogu desiti preko noći, ali duboko vjerujem da OCD-i imaju glavnu ulogu u tom procesu."*

PJU1

Kada je riječ o predstavnicima medija, iako nekoliko novinara vjeruje da mediji nemaju privilegiju da se bave temama kojima žele da se bave, s druge strane, nezavisni blogeri ipak navode da postoji prostor za novinare da obrađuju teme koje ih zanimaju, ali da zbog čestog nerazumijevanja polja digitalizacije od strane samog urednika, novinari moraju da ulože dodatne napore kako bi prenijeli informacije.

*"Informisanje, informisanje, informisanje i međusobna saradnja ministarstava su obavezne aktivnosti. Postoji sistem koji ja zovem četvorostruka spirala: javni sektor, ekonomski sektor, naučno-obrazovna zajednica i nevladine organizacije. Nedostaje podrška i promocija elektronskih usluga jer često odgovor koji glasi „nisam znao“ dovede do smanjenja e-participacije. COVID-19 je mnogima otvorio oči o potencijalima elektronskih usluga."*

PJU2

Civilni sektor je saglasan da nedostaje međusobne saradnje svih sektora kako bi se povećala participacija, ali isto tako tvrdi da je to prirodno za veliki sistem. Stoga, država mora da se fokusira na pojedince i male grupe u civilnom i privatnom sektoru koji su fleksibilniji.



7



Partnerstvo za otvorenu  
upravu [POU]

## Partnerstvo za otvorenu upravu [POU]

Na kraju ovog poglavlja biće spomenute međunarodne organizacije i institucije koje podržavaju razvoj Digitalne agende.

Prije svega, važno je napomenuti da je Crna Gora članica globalne inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (POU).

Iako članica<sup>41</sup> od 13. februara 2012. godine, Crna Gora je dugo vremena imala status „neaktivne članice“ zbog toga što nije dostavila akcioni plan tokom tri ciklusa do 2018. godine. Novi akcioni plan<sup>42</sup> je usvojen u novembru 2018. godine kada je Crna Gora istovremeno povratila status aktivne članice.

Pored POU-a, Crna Gora je potpomognuta u procesu reforme javne uprave (RJU) od Evropske komisije (EK) i OECD-a kroz svoju inicijativu SIGMA.

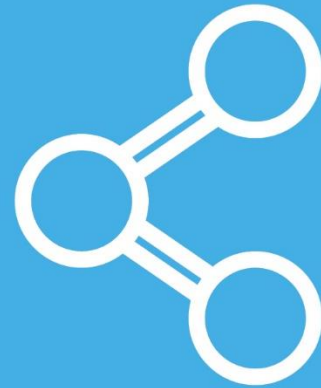
Uz to, EK finansira još dva projekta usko vezana za ovu temu: „Podrška stvaranju transparentnije, efikasnije i servisno orijentisane javne uprave“<sup>43</sup> koju sprovodi UNDP i "Efikasna interna i eksterna komunikacija Strategije reforme javne uprave" koja se sprovodi u saradnji sa Ministarstvom javne uprave i KPMG-om.

<sup>41</sup> Montenegrin portal of Open Government Partnership, URL: <https://www.otvorenauprava.me/>

<sup>42</sup> National action plan for implementation of the Open Government Partnership initiative in Montenegro 2018-2020, URL: <https://www.otvorenauprava.me/wp-content/uploads/2018/10/NAP.pdf>

<sup>43</sup> URL: <https://open.undp.org/projects/00110139>

8



# Plan za unapređenje Digitalne agende u Crnoj Gori

# Plan za unapređenje Digitalne agende u Crnoj Gori

U skladu sa prikupljenim podacima, u nastavku je niz preporuka za poboljšanje na prioritetnim poljima, odnosno Plan za unapređenje digitalne agende u Crnoj Gori.

## Strateški, pravni i administrativni razvoj

- ❖ Dijalog postoji i razvija se. Dodatne napore treba uložiti za razvoj dijaloga koji nije tipičan. Tipičan dijalog sa državom obično se odvija unutar radnih grupa; međutim, potrebno je da dijalog postane brži, bolji i ličniji, što će dodatno povećati njegov značaj.
- ❖ Ne bi trebalo zanemariti inicijative mladih – posebno inicijative frilensera, milenijalaca, i mladih iz oblasti IT-a, jer oni su ti koji u potpunosti mijenjaju trendove i potrošačke navike.
- ❖ Institucija koja pruža elektronske usluge mora da uzme u obzir da postoje izuzeci od pravila i da pronađe mehanizme uz pomoć kojih će sistem uspješno da odgovori u situacijama bez presedana.
- ❖ Trebalo bi da se razviju direkcije za digitalizaciju na nivou svake institucije ili bi trebalo da se bar utvrdi ko je osoba zadužena za digitalizaciju. Ovu poziciju ne bi trebalo da pokriva niko od stručnjaka iz IT sektora koji održavaju servere, kompjutere, instaliraju programe i slično, već neko ko može da procijeni kako se rad same institucije može poboljšati u digitalnom smislu.
- ❖ Postojeće usluge treba da se privedu kraju kako bi se povećala e-participacija.
- ❖ Treba izbjegavati razvijanje usluga koje samo traju dok traje projekat. Cilj nije "trenutna" korist, već strateški i dugoročni razvoj elektronske usluge.
- ❖ Potrebno je da se razvije strategija za razvoj IT sektora koji je prepoznat kao nedovoljno razvijen, a koji ni ne može da se dalje nezavisno razvija do tog nivoa gdje bi mogao da zadovolji trenutne potrebe javnog i privatnog sektora, a time i građana kao krajnjih korisnika.
- ❖ Treba razmotriti mogućnost neformalnog obrazovanja na polju digitalizacije kako bi se prekvalifikovali ljudi koji imaju zanimanja koja su u hiperprodukciji.



## Digitalna pismenost

- ❖ Naglasak bi trebalo da bude na razumijevanju Digitalne agende od strane svih relevantnih interesnih strana, jer oni koji ne razumiju u potpunosti prednosti digitalizacije ne mogu ni da je podrže.
- ❖ Društvene mreže treba posmatrati kao jednu od osnova za dalji rad na informatičkoj pismenosti i njenoj promociji.
- ❖ Potrebno je napraviti da određeni segmenti digitalizacije budu dio obrazovnog sistema, ne samo na nivou upotrebe elektronskih usluga, već i na nivou diskutovanja o informacijama, njihovim izvorima na internetu, kao i mogućim zloupotrebama.
- ❖ Elektronske usluge treba da budu prikladne za ljude različitog uzrasta, i dostupne na jezicima koji se govore u Crnoj Gori.
- ❖ Posebna pažnja mora da se posvetiti dostupnosti informacija za osobe sa invaliditetom
- ❖ Javna uprava bi trebalo da učestvuje u komunikaciji digitalne transformacije, isto kao što bi i Vlada i resorna ministarstva trebalo da ispituju koji su najefikasniji kanali komunikacije za što uspješnije plasiranje informacija da bi ulagali u te kanale.
- ❖ Civilni sektor bi trebalo da predstavlja dobar kanal komunikacije između Vlade i građana, posebno na polju digitalizacije, dok privatni sektor bi trebalo da bude više uključen u razvoj elektronskih usluga.

## Sajber bezbjednost

- ❖ Važno je imati otvorenost podataka prije svega zbog povjerenja građana u državni sistem, a isto tako, ono predstavlja veoma dobar izvor informacija koji može da se valorizuje u društvene svrhe. Kompanije sa otvorenim podacima kao i pojedinci mogu da valorizuju otvorene podatke kako za sebe tako i za društvo.
- ❖ Vrlo je važno da se obrati pažnja na moguće zloupotrebe. Relevantne institucije moraju da razviju strateška upozorenja o mogućoj upotrebi ili zloupotrebi otvorenih podataka.



**Nevladina organizacija 35mm** radi na stvaranju boljeg društva u Crnoj Gori i širem regionu. "Bolje društvo" podrazumijeva poštovanje ljudskih prava i vladavine prava, posebno javnu odgovornost i transparentnost vlada i njihovih institucija, kao i slobodu govora građana. Naša vizija Crne Gore i regiona podrazumijeva pristup pomirenih, multikulturalnih i zrelih demokratskih društava zajednici evropskih država. Program NVO-a "35mm" razvijen je na osnovu ideje o kreiranju jake mreže za saradnju i podršku raznim kritičkim mišljenjima u Crnoj Gori i regionu.

Program se zasniva na tri osnovna stuba: Građani i civilno društvo, medije i javne i Vladine institucije.

<http://www.nvo35mm.org/>

#### Projektni partneri:

- Metamorphosis Foundation for Internet and Society (Sjeverna Makedonija) – [www.metamorphosis.org.mk](http://www.metamorphosis.org.mk)
- e-Governance Academy (Estonija) – [www.ega.ee](http://www.ega.ee)
- CRTA – Center for Research, Transparency, and Accountability (Srbija) – [www.crtars.rs](http://www.crtars.rs)
- Open Data Kosovo-ODK (Kosovo) – [www.opendatakosovo.org](http://www.opendatakosovo.org)
- Lëvizja Mjaft! (Albanija) – [www.mjaft.org](http://www.mjaft.org)

NVO 35mm

Adresa: Marka Radovica 20/32, 81000 Podgorica, Montenegro

Imejl: [35mmproduction@gmail.com](mailto:35mmproduction@gmail.com)

[www.nvo35mm.org](http://www.nvo35mm.org)



This project is co-funded  
by the European union



The "Increasing Civic Engagement in the Digital Agenda – ICEDA" project is implemented by Metamorphosis Foundation (North Macedonia), Open Data Kosovo (Kosovo), e-Governance Academy (Estonia), CRTA – Center for Research, Transparency and Accountability (Serbia), NGO 35mm