

„STVARNO VLASNIŠTVO“ KOMPANIJA: KAKO DO BOLJEG REGISTRA U CRNOJ GORI

Decembar, 2022. godine

Autorka: Milena Muk
Saradnice: Dragana Jaćimović i Bojana Pravilović

Prema podacima Svjetske banke, otprilike 70 odsto najvećih slučajeva korupcije između 1980. i 2010. uključivalo je anonimne kompanije, tj. kompanije koje se nisu mogle povezati sa stvarnim vlasnicima, koji su ubirale benefite od poslovanja i ultimativno držali kontrolu nad imovinom i prihodima kompanije.¹ Upravo je to jedan od povoda da se na globalnom nivou počelo sve više pažnje posvećivati reformama u ovoj oblasti, i uvođenju registara stvarnih vlasnika (na engleskom „beneficial ownership“), kako bi se, umjesto nominalnih zastupnika, povećala transparentnost stvarne vlasničke strukture kompanija. Međunarodna inicijativa Partnerstvo za otvorenu upravu (Open Government Partnership – OGP) naročito se ističe među pokretačima promjena u ovoj oblasti. Od lansiranja ove inicijative u 2011. godini, jedna trećina nacionalnih članova OGP-a je preuzela 52 obaveze u vezi sa stvarnim vlasništvom.²

OGP je međunarodna inicijativa pokrenuta 2011. godine, zasniva se na ideji da je otvorena vlada pristupačnija, odgovornija i odgovornija građanima, i da poboljšanje odnosa između građana i građanki i uprave ima dugoročne, eksponencijalne koristi za sve. OGP je široko partnerstvo koje uključuje članove na nacionalnom i lokalnom nivou i hiljade organizacija civilnog društva. Kroz Partnerstvo, ovi akteri rade na stvaranju dvogodišnjih akcionih planova sa konkretnim koracima – obavezama – o širokom spektru pitanja.

U oktobru 2022. godine, Ministarstvo javne uprave utvrdilo je Nacrt nacionalnog akcionog plana (u daljem tekstu: NAP) za sprovođenje Inicijative partnerstvo za otvorenu upravu 2023-2024. godine. Institut alternativa je uzeo učešće u javnoj raspravi. Kroz projekat „Otvorena uprava za sve: Ka zajedničkim prioritetima“ organizovali smo i dvije tribine, u Baru i u Bijelom Polju, gdje smo okupili građane i građanke, naročito iz nevladinih organizacija, medija, političkih partija, lokalne samouprave, kako bismo proširili raspravu o ključnim tematskim prioritetima iz Nacrta NAP-a. Nacrt nije uključio temu stvarnog vlasništva, ali postoji veliki potencijal da se u narednom periodu ova oblast unaprijedi koristeći iskustvo OGP-a.

U smislu međunarodnih standarda, ključni dokument koji reguliše pravila i principe vođenja registara stvarnih vlasnika je Direktiva o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema u svrhu

- 1 Emile van der Does de Willebois Emily M. Halter Robert A. Harrison Ji Won Park J. C. Sharman, **The Puppet Masters**, How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2011, dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2363/9780821388945.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- 2 <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/beneficial-ownership/>

pranja novca ili finansiranja terorizma, koja je unijela važne novine u ovu oblast 2018. godine.³ Direktiva naglašava da javni pristup informacijama o stvarnom vlasništvu omogućava veći nadzor informacija od strane civilnog društva, uključujući i medije, i doprinosi očuvanju povjerenja u integritet poslovnih transakcija i finansijskog sistema: „Može doprinijeti suzbijanju zloupotrebe korporativnih i drugih pravnih lica i pravnih aranžmana u svrhe pranja novca ili finansiranja terorizma, kako kroz pomaganje istraga, tako i kroz efekte reputacije, s obzirom da je svako ko bi mogao da uđe u transakcije svjestan identiteta stvarnih vlasnika. Takođe, time se olakšava blagovremena i efikasna dostupnost informacija finansijskim institucijama, kao i vlastima, uključujući organe trećih zemalja, koji su uključeni u borbu protiv takvih prekršaja. Pristup tim informacijama bi takođe pomogao istražima o pranju novca, povezanim predikatnim krivičnim djelima i finansiranju terorizma“. Cilj nam je da kroz ovu analizu pružimo osvrt na status koncepta stvarnog vlasništva u Crnoj Gori i ukažemo na mogućnosti da se kroz OGP inicijativu unaprijedi njegova primjena.

REGISTAR STVARNIH VLASNIKA U CRNOJ GORI

Registar stvarnih vlasnika po prvi put u Crnoj Gori uspostavljen je 1. avgusta 2021. godine u okviru Centralnog registra privrednih subjekata (CRPS), nakon izmjena Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma iz 2018. godine. Ovaj registar, odnosno elektronska baza podataka o stvarnim vlasnicima, u nadležnosti je Uprave prihoda i carina, i nalazi se na sljedećoj adresi: <https://efirma.tax.gov.me/StvarniVlasnici/Index>.

Prema Zakonu, stvarni vlasnik je fizičko lice koje ima u svojini ili kontroliše klijenta, odnosno fizičko lice u čije ime se vrši transakcija ili uspostavlja poslovni odnos, kao i fizičko lice koje vrši stvarnu kontrolu nad pravnim licem, privrednim društvom, stranim trustom, stranom institucijom ili sličnim subjektom stranog prava. Kada su u pitanju kompanije, odnosno privredna društva, stvarnim vlasnikom smatra se fizičko lice koje:

1. je posredno ili neposredno, imalac najmanje 25% učešća akcija, prava glasa ili drugih prava, na osnovu kojih učestvuje u upravljanju, odnosno učestvuje u kapitalu sa više od 25% udjela ili ima odlučujući uticaj u upravljanju imovinom privrednog društva, odnosno pravnog lica;
2. privrednom društvu, odnosno pravnom licu posredno obezbijedi ili obezbjeđuje sredstva i po tom osnovu ima pravo da odlučujuće utiče na donošenje odluka organa upravljanja privrednim društvom, odnosno pravnim licem prilikom odlučivanja o finansiranju i poslovanju.

Zakon nudi i definicije stvarnih vlasnika drugih pravnih lica (političkih partija, vjerskih zajednica, sindikata i sl). U slučaju privrednih društava, propisuje i da, ako nije moguće utvrditi stvarnog vlasnika ili ako postoji sumnja da je fizičko lice stvarni vlasnik, smatraće se jedno ili više lica na upravljačkim pozicijama stvarnim vlasnikom privrednog društva.

³ Direktiva (EU) 2018/843 Evropskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja finansijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU (Tekst značajan za EGP), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843>

KO IMA PRISTUP?

Prema članu 21a Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma pristup podacima iz Registra imaju:

1. obveznici iz člana 4 ovog zakona u cilju sprovođenja mjera utvrđivanja i provjere identiteta klijenta;
2. finansijsko-obavještajna jedinica, nadzorni i drugi organi za potrebe vršenja poslova iz oblasti sprečavanja i otkrivanja pranja novca i finansiranja terorizma;
3. pravna i fizička lica koja dokažu pravni interes.⁴

Ipak, u Zakonu je napravljen propust, jer je obaveza uvedena samo za novoregistrovane kompanije, odnosno za promjene u vlasničkoj strukturi već registrovanih kompanija:

„Privredna društva, pravna lica, udruženja, ustanove, političke partije, vjerske zajednice, umjetničke organizacije, komore, sindikati, udruženja poslodavaca, fondacije ili drugi poslovni subjekti, pravno lice koje prima, upravlja ili raspoređuje sredstva u određene svrhe, strani trust, strana institucija ili sličan subjekt stranog prava, koji prima, upravlja ili vrši raspodjelu imovinskih sredstava za određene namjene dužni su da unose u Registar podatke o stvarnim vlasnicima i promjenama vlasnika u roku od osam dana od dana upisa lica iz ovog stava u privredni ili poreski registar, odnosno u roku od osam dana od promjene podataka o vlasniku, osim:

- *preduzetnika;*
- *jednočlanog društva sa ograničenom odgovornošću;*
- *direktnog i indirektnog budžetskog korisnika.”*

Kako bi se omogućio rad Registra, te način pristupa istom i unos podataka u Registar, Ministarstvo unutrašnjih poslova je 24. decembra 2020. godine donijelo Pravilnik o načinu vođenja Registra stvarnih vlasnika, prikupljanju, unosu i rokovima unosa i ažuriranju podataka koji se vode u Registru, kao i načinu pristupa tim podacima.⁵

Obveznicima zakona i drugima koji imaju pristup Registru, korisnički nalog otvara Uprava prihoda i carina po prijemu zahtjeva za otvaranje, suspenziju, ažuriranje i ukidanje korisničkog naloga. Unos podataka u Registar kao i pristup podacima iz Registra vrši se upotrebom crnogorske elektronske lične karte ili sertifikata za kvalifikovani elektronski potpis, u skladu sa Zakonom o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu. To se odnosi i na finansijsko-obavještajnu jedinicu (Sektor za finansijsko-obavještajne poslove Uprave policije).

⁴ Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma („Službeni list Crne Gore”, br. 033/14 od 4. 8. 2014, 044/18 od 6. 7. 2018, 073/19 od 27. 12. 2019, 070/21 od 25. 6. 2021)

⁵ Pravilnik o načinu vođenja registra stvarnih vlasnika, prikupljanju, unosu i rokovima unosa i ažuriranju podataka koji se vode u registru i načinu pristupa tim podacima („Službeni list Crne Gore”, br. 127/20 od 29. 12. 2020), dostupno na: <https://www.scmn.me/images/files/SPNFT/Pravilnik-o-nacinu-vodjenja-registra-stvarnih-vlasnika.pdf>

PROVJERA PODATAKA

Nisu predviđeni posebni mehanizmi provjere unijetih podataka. U Pravilniku se navodi samo da pravni subjekat vrši provjeru i potvrdu tačnosti svojih podataka u Registru jednom godišnje, a najkasnije do 31. marta tekuće za prethodnu godinu. Kada su u pitanju pravna i fizička lica koja dokažu pravni interes, ona ostvaruju pristup podacima iz Registra, podnošenjem zahtjeva za pristup podacima Upravi prihoda i carina i na osnovu dokaza o uplati takse za izdavanje potvrde, odnosno izvoda.

Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma precizirano je da se opravdani pravni interes odnosi na sprječavanje i otkrivanje krivičnog djela pranja novca, krivičnog djela kojim je nezakonito stečena imovinska korist i koje može biti predmet krivičnog djela pranja novca ili finansiranja terorizma. Dokazi koji su dovoljni da se dokaže pravni interes nisu navedeni, već je samo navedeno da postupak utvrđivanja da postoji pravni interes utvrđuje rješenjem Sektor za finansijsko-obavještajne poslove Uprave policije. Zainteresovana lica bi trebalo pristup traženim podacima da ostvare u roku od dva dana od prijema rješenja o opravdanom pravnom interesu i plaćene takse za dobijanje izvoda iz registra. Međutim, Pravilnik propisuje i izuzetak, koji nije dovoljno precizan i može voditi izbjegavanju obaveze da se dostavi izvod iz registra i onim licima koja su dokazala pravni interes:

„Ako postoje problemi u funkcionisanju sistema zbog kojih nije moguće dostaviti potvrdu, odnosno izvod, ta potvrda, odnosno izvod dostavlja se najkasnije u roku od dva dana od dana otklanjanja problema“.

Zakonom je predviđena i mogućnost ograničenja pristupa podacima o stvarnim vlasnicima, na osnovu, kako piše, „obrazloženog zahtjeva” obveznika, finansijsko obavještajne jedinice ili lica koja imaju pravni interes, „ako bi pristup tim podacima doveo stvarnog vlasnika u rizik od prevare, otmice, ucjene, nasilja ili zastrašivanja ili ako je stvarni vlasnik maloljetna osoba ili mu je oduzeta poslovna sposobnost.“ Ovako postavljena odredba takođe može dovesti do širokog tumačenja u praksi, s obzirom na to da osim obrazloženja zahtjeva, nije bliže propisana procedura utvrđivanja navedenih rizika.

Zakonom su predviđene prekršajne kazne za neutvrđivanje stvarnih vlasnika. Međutim, iz opisanih nedorečenosti, proizilazi potreba da se bolje definišu mehanizmi provjere i nadzora nad registrom, što jeste ostalo na nivou pokušaja u prethodnom periodu.

(NE)IZVJEŠTAVANJE O NOVIM PRAVILIMA I ZAKONSKE IZMJENE NA ČEKANJU

Ne postoji sveobuhvatni izvještaj o primjeni novouvedenih pravila u vođenju registra stvarnih vlasnika u Crnoj Gori. Takođe, nije sprovedena ni kampanja niti druge vrste edukativnih aktivnosti, kako bi se kompanije bolje upoznale sa ovim konceptom. Pod pokroviteljstvom Berlinskog procesa, izrađena je Mapa puta za borbu protiv korupcije i ilegalnih finansijskih tokova, koja predviđa široku promociju koncepta stvarnog vlasništva kroz kampanje, treninge i radionice,⁶ ali se u Crnoj Gori na tom planu trenutno ne radi mnogo.

Međutim, tokom 2021. i početkom 2022. godine rađeno je na unapređenju Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, čiji predmet jesu bile odredbe koje se odnose na stvarno vlasništvo. Izmjene, koje su prošle i javnu raspravu, propisivale su i nadzor nad Registrom stvarnih vlasnika kao i omogućavanja javnosti da pristupi Registru stvarnih vlasnika (određenom setu podataka), onemogućavanja klijentima da koriste falsifikovane lične isprave kroz propisivanje mogućnosti obveznicima da koriste Centralni registar stanovništva, propisivanja elektronske i video-elektronske identifikacije klijenta, jačanje nadzora nad obveznicima (neposredni i posredni nadzor), ustanovljenje Registra politički eksponiranih lica, te Registra računa i sefova kojem će imati pristup finansijsko-obavještajna jedinica itd.⁷

Kada je riječ o stvarnom vlasniku, propisan je nadzor nad Registrom stvarnih vlasnika što važeći zakon ne poznaje. Prema predloženim izmjenama, nadzor bi vršila Uprava prihoda i carina na način što će provjeravati da li raspolaže tačnim i potpunim podacima o stvarnom vlasniku, kao i da li su obveznici unijeli tačne podatke i u propisanim rokovima. Takođe, Uprava bi imala mogućnost da zahtijeva od obveznika da joj dostavi dokumentaciju na osnovu koje je moguće utvrditi vlasničku i kontrolnu strukturu klijenta te prikupiti podatke o stvarnom vlasniku. U ovom dijelu bitno je istaći da je ovim zakonom omogućen pristup Registru stvarnih vlasnika svim fizičkim i pravnim licima, bez obzira na pravni interes, odnosno određenom setu podataka (lično ime, datum rođenja, državljanstvo, država prebivališta, vrsta i obim vlasničkog udjela).

Predviđeno je uvođenje Registra politički eksponiranih lica koji će u elektronskom obliku voditi Agencija za sprječavanje korupcije, a kome će neposredan pristup imati finansijsko-obavještajna jedinica i obveznici. U odnosu na Registar stvarnih vlasnika, prelazne odredbe su predviđale ispravljanje propusta u važećem zakonu, da lica, koja su već upisana u privredni ili poreski registar unesu podatke u Registar stvarnih vlasnika u roku od 120 dana od dana stupanja na snagu zakona, kako bi se omogućilo da se obaveza unosa podataka ne odnosi samo na buduće obveznike. Međutim, usljed političkih okolnosti⁸, ove izmjene nisu predate u skupštinsku proceduru, pa se sa izmjenom pravnog okvira i pratećim reformama zastalo. Imajući u vidu brojne propuste u pravnom okviru i važnost stvarnog vlasništva za borbu protiv korupcije, neophodno je unaprijediti postojeći sistem, u čemu mogu pomoći i uporedne prakse iz zemalja koje su ostvarile rezultate unapređenjem podataka o stvarnom vlasništvu kompanija, kao što su Ukrajina i Slovačka.

6 Vlada Crne Gore, Informacija o sprovođenju Inicijative „Mapa puta za borbu protiv korupcije i ilegalnih finansijskih tokova“, pod pokroviteljstvom Berlinskog procesa i uz ekspertsku pomoć UNODC-a i RAI-a, 23. 7. 2021. godine

7 Nacrt zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, 19. 11. 2021. godine, dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/3e08dc9c-5ae6-4324-9df7-7901128bb1b6>

8 Političke nestabilnosti, koja se najbolje odlikava u činjenici da su dvije vlade (42. i 43. Vlada) izgubile povjerenje u parlamentu u rasponu od svega nešto više od šest mjeseci tokom 2022. godine.

DOBRE PRAKSE: SLUČAJ UKRAJINE⁹

Borba protiv korupcije u Ukrajini doživjela je zamah nakon promjena 2014. godine, kada je i donijet poseban starteški okvir u ovoj oblasti (Državna antikorupcijska politika - *State Anti-Corruption Policy*) za period 2014-2017. godine. Plan je uključio i uspostavljanje javnog registra stvarnog vlasništva kao sredstva za postizanje transparentnosti u poslovanju i ekonomskim odnosima.

Organizacija civilnog društva Centar za borbu protiv korupcije (*Anti-Corruption Action Centre - AntAC*) je registar vlasništva, koji je objavljen prateći standarde otvorenih podataka, integrisala u onlajn platformu koja uključuje informacije o preko 47 000 politički eksponiranih osoba. Platforma vizualizuje veze između ovih osoba i pruža informacije o njihovoj imovini. Dodatno, objavljivanje registra u formatu otvorenih podataka omogućilo je njegovu unakrsnu provjeru sa drugim registrima, kao što je jedinstveni državni registar pravnih lica, pojedinačnih preduzetnika i organizacija civilnog društva. Detaljna analiza podataka iz ovih različitih registara pokazala je da od 1.672.576 pravnih lica u registru u tom trenutku, svega je 21,6% onih koji su dostavili tražene podatke o stvarnim vlasnicima. Od onih koji jesu prijavili stvarnog vlasnika, 22% njih je navelo pravno lice ili reklo da je stvarni vlasnik odsutan/ nemoguće ga je identifikovati. Polovina ukupno registrovanih subjekata bila je u vlasništvu pojedinaca ili grupa ljudi koji su izuzeti od obaveze izvještavanja.

Ova analiza pokazala je i da je manja vjerovatnoća da će se oligarsi, koji su i bili „meta” ovih reformi, pojaviti u registru kao stvarni vlasnici. Otkriveno je da se nominalni vlasnici, kao što su menadžeri kompanija, pojedinci koji prodaju svoje identitete navode u vlasničkim strukturama, koje su suštinski povezane sa oligarsima. Identifikovanje obrazaca koji ukazuju na prijavljivanje nominalnih vlasnika ukazuje na one koji ne poštuju zakonska rješenja o otkrivanju podataka o vlasništvu. Ovo je dodatno poboljšano činjenicom da se podaci mogu analizirati u više zemalja (uporedna analiza stvarnih vlasnika otkrivenih u različitim registrima omogućava identifikaciju dostavljanja netačnih podataka, podnošenje punomoćnika kao stvarnog vlasnika, dodatne informacije o korisniku, kao što je postojanje drugog državljanstva ili prebivališta u inostranstvu).

Podaci o vlasništvu imaju vrijednost i u privatnom sektoru. Ukrajinska kompanija posvećena transparentnosti poslovanja, razvila je „analitički sistem za usklađenost, analizu tržišta, poslovnu inteligenciju i istragu“ pod nazivom YouControl. YouControl prikuplja i objedinjuje podatke iz 180 pouzdanih izvora, kao i neke od sopstvenih analiza kako bi profilima kompanije pružio znatnu količinu informacija, uključujući sve ono što bi trebalo da izazove crveni alarm: neplaćeni porezi, neriješene tužbe, nepodnošenje izvještaja. YouControl naplaćuje usluge privatnom sektoru, ali ih besplatno pruža civilnom društvu, nevladinim organizacijama i univerzitetima.

YouControl je primjer kako treće strane mogu da koriste ove registre ako su objavljeni, otvoreni i slobodni za korišćenje. Samim tim, pojačana verifikacija podataka biće od ključnog značaja za ostvarivanje čitavog spektra koristi od takve usluge, kao i za otkrivanje u mnogim drugim aplikacijama i potencijalnim grupama korisnika. Poboljšana verifikacija je takođe prioritet u okviru najnovijeg akcionog plana Open Government Partnership (OGP) odobrenog u avgustu 2021. godine.

9 Ključni nalazi preuzeti iz teksta: Alanna Markle, *Early impacts of public beneficial ownership registers: Ukraine, Open Ownership*, 01 February 2022, dostupno na: <https://www.openownership.org/en/publications/early-impacts-of-public-beneficial-ownership-registers-ukraine/case-studies/>

DOBRE PRAKSE: SLUČAJ SLOVAČKE

Slovačka je, pored Danske, bila jedna od prvih zemalja koja je objavila informacije o stvarnom vlasništvu, odnosno objavljivanje stvarnog vlasništva svih kompanija koje crpe javna sredstva. Slovački registar činjenica o javnim partnerima (*Register of Public Sector Partners*), uspostavljen je 2015. godine za pravna lica koja učestvuju u procesima javnih nabavki, odnosno obezbjeđuju dobra i usluge javnom sektoru, stiču imovinu ili primaju finansijske doprinose od javnog sektora. Inovativan pristup u Slovačkoj podrazumijevao je uvođenje obaveze registracije, dok je za kontrolu registra nadležan Sud za registraciju (*Registration court*), koji ima i nadležnost za kažnjavanje kompanija zbog netačnih i nepotpunih informacija. Cjelokupna odgovornost za istinitost i potpunost podataka je na ovlaštenom licu i privatnom licu, odnosno javnom partneru.¹⁰ Ukoliko pravna lica učestvuju u procesima javnih nabavki, a da se prethodno ne registruju kroz navedeni registar, mogu se kazniti na način da im bude zabranjen rad na period do tri godine i plate novčanu kaznu u vrijednosti do milion eura. Kompanije se mogu kazniti i na način da budu izbrisane iz registra, pri čemu im se raskidaju važeći ugovori jer pravna lica koja nisu u registru ne mogu sklapati ugovore sa državom. Jedan od najvećih izazova tokom uspostavljanja registra je predstavljala provjera podataka dostavljenih od strane kompanija o stvarnim vlasnicima. Ključne prepreke su bile to što 1) firme nisu bile obavezne da dostave i zvaničnu dokumentaciju prilikom prijave u registar i 2) što registar nije bio povezan sa slovačkim registrom privrednih subjekata. Podaci su pokazali da je jedna od četiri firme kroz proces prijave za ovaj registar uključila i stvarnog vlasnika koji se nije prethodno pominjao u dijelu vlasničke strukture u njihovom centralnom registru privrednih subjekata.¹¹

Ovaj registar je omogućio organizacijama civilnog društva da analiziraju podatke i da identifikuju mreže kompanija koje imaju istog stvarnog vlasnika(e). Na ovaj način je otkriveno da su 190 stvarnih vlasnika ustvari javni funkcioneri (kod kojih je moglo doći do konflikta interesa u postupcima javnih nabavki). Lokalne organizacije su takođe koristile ovaj registar i upoređivale da li kompanije daju tačne informacije o njihovim stvarnim vlasnicima kada sklope ugovor za neku javnu nabavku. Tako je u martu 2016. godine otkriven slučaj da je jedna javna novinska agencija potpisala ugovor sa kompanijom o nadogradnji računara sa kompanijom koja nije dostavila podatke o stvarnom vlasništvu. Pored ovoga, bila su još i dva slučaja gdje su ugovori sklopljeni od strane lokalnih uprava. Kada je novi registar pokrenut 2017. godine, državni željeznički operater je bio primoran da se povuče iz posebno kritikovanog pedesetogodišnjeg ugovora o najmu glavne željezničke stanice, kada su građani otkrili da kompanija nije dostavila podatke o stvarnom vlasništvu. Još jedan primjer u kojem je slovački registar bio od posebne koristi za medije i civilno društvo, jeste kada je otkriven ozbiljni sukob interesa koji je uključivao i premijera Češke, a koji se našao na listi stvarnih vlasnika jedne kompanije iz Republike Češke (aktivnoj u 18 zemalja, a registrovanoj i u Slovačkoj), a koja je sklapala milionski vrijedne ugovore EU novca za izvođenje različitih javnih radova.

10 Ključni nalazi preuzeti iz teksta: Tymon Kiepe Louise Russell-Prywata, Victor Ponsford, *Early impacts of public registers of beneficial ownership: Slovakia*, September 2020, dostupno na: <https://openownershiporgprod-1b54.kxcdn.com/media/documents/oo-impact-story-slovakia-2020-09.pdf>

11 Preuzeto iz teksta: *Using Slovakia's Beneficial Ownership Register for Impact*, 29th May 2019, dostupno na: <https://www.opengovpartnership.org/stories/lessons-from-reformers-using-slovakias-beneficial-ownership-register-for-impact/>

PRESUDA SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE: KORAK UNAZAD ZA TRANSPARENTNOST STVARNOG VLASNIŠTVA

Uprkos pomacima u transparentnosti stvarnog vlasništva, i planovima da naredna Direktiva u ovoj oblasti dodatno unaprijedi kategorije i otvorenost podataka, Sud pravde Evropske unije je 22. novembra 2022. proglasio nevažećom odredbu Pete direktive Evropske unije protiv pranja novca koja zahtijeva od zemalja EU da obezbijede javni pristup registrima stvarnog vlasništva.

U presudi koja je sa negodovanjem dočekana od strane zagovarača veće transparentnosti i borbe protiv korupcije, Sud je utvrdio da Direktiva (EU) 2018/843 Evropskog parlamenta i Savjeta iz 2018. godine o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korišćenja finasijskog sistema u svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma predviđa preširoki javni pristup registrima i da je nesrazmjerna zaštita ličnih podataka stvarnih vlasnika i njihove privatnosti.¹²

Sud priznaje da je cilj Direktive borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma i da bi postizanje ovog cilja moglo opravdati „čak i ozbiljno miješanje“ u pravo na privatnost i pravo na zaštitu podataka. Zaključak Suda je, međutim, da s obzirom na to da opšti pristup javnosti nije ni striktno neophodan ni proporcionalan, to ne može opravdati miješanje u privatnost i zaštitu ličnih podataka. Odluka ponovo ukazuje na važnost da se dokaže opravdani interes za pristup registru, što je bio dio ranije Direktive u ovoj oblasti, koji je ugrađen i u važeći zakonski okvir u Crnoj Gori. Iako je Evropska komisija tvrdila da je teško definisati šta je opravdani interes, ali Sud smarta da to ne može biti dovoljno opravdanje, iako naglašava da „mediji i organizacije civilnog društva povezane sa prevencijom i borbom protiv pranja novca i finansiranja terorizma imaju legitiman interes za pristup informacijama o stvarnom vlasništvu“, kao i ona lica koja ulaze u transakcioni odnos sa tim kompanijama, kao i nadzorni organi.¹³

To ukazuje da će istraživački novinari i antikorupcijske organizacije i dalje moći da pristupe podacima o stvarnom vlasništvu, iako je u praksi, čak i ovim ljudima, pristup već sada otežan u mnogim zemljama, a ova presuda će ga samo otežati, ukazala je organizacija Access Info u svojoj reakciji na ovu odluku, ukazujući da opcija „legitimnog interesa“ može biti prihvatljiva samo kao kratkoročno privremeno rešenje dok se ne postigne veća otvorenost za svu javnost.¹⁴

12 Access Info Europe, *Open Beneficial Ownership Register Rules Declared Invalid by EU's Highest Court*, Madrid, 23 November 2022, dostupno na: <https://www.access-info.org/2022-11-23/open-bo-invalid-eu-court/>

13 JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber), (Reference for a preliminary ruling – Prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing – Directive (EU) 2018/843 amending Directive (EU) 2015/849 – Amendment to Article 30(5), first subparagraph, point (c), of Directive 2015/849 – Access for any member of the general public to the information on beneficial ownership – Validity – Articles 7 and 8 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union – Respect for private and family life – Protection of personal data), 22 November 2022, dostupno na: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=073BCED984D0F367A989318BD3FE3553?text=&docid=268842&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1972656>

14 Access Info Europe, *Open Beneficial Ownership Register Rules Declared Invalid by EU's Highest Court*, Madrid, 23 November 2022, dostupno na: <https://www.access-info.org/2022-11-23/open-bo-invalid-eu-court/>

Preporuke za uključivanje određenih mjera u okviru Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje Inicijative partnerstva za otvorenu upravu:

01

Vlada Crne Gore treba da nastavi sa izmjenom zakonskog okvira iz oblasti sprječavanja pranja novca, ali i sprječavanja korupcije, kako bi se unaprijedio nadzor nad vođenjem Registra stvarnih vlasnika u Crnoj Gori;

02

Vlada Crne Gore, Uprava prihoda i carina, Uprava policije (Sektor za finansijsko-obavještajne poslove) i resorna ministarstva (finansija i unutrašnjih poslova) treba da proaktivnije promovišu koncept stvarnog vlasništva: Inicijativa Partnerstva za otvorenu upravu u sinergiji sa drugim inicijativama pod pokroviteljstvom Berlinskog procesa, može u tom pogledu pružiti značajan doprinos kroz organizovanje kampanja i kreiranja programa obuke za nadzor i provjeru dostavljenih podataka;

03

Zakonske izmjene treba da omoguće pristup javnosti registru stvarnih vlasnika barem u dijelu koji se odnosi na kompanije koje ulaze u ugovorne odnose sa državom i lokalnim samoupravama;

04

Pristup cjelovitom registru stvarnih vlasnika u cjelini treba da bude rasterećen administrativnih barijera i nesrazmjerno visokih taksi; Javni dio registra treba da bude objavljen uz poštovanje standarda otvorenih podataka;

05

Vlada i druge nadležne institucije, u prvom redu Agencija za sprječavanje korupcije, treba da omoguće interopeabilnost (međusobnu povezanost) registra stvarnih vlasnika sa drugim registrima, naročito registrom ponuđača u okviru postupaka javnih nabavki i planiranim registrom politički eksponiranih osoba.

O INSTITUTU ALTERNATIVA

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 107 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike. Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključenih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovedla međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

www.institut-alternativa.org

www.mojgrad.me

www.mojauprava.me

www.mojnovac.me