

---

# DA LI STEPEN RIZIKA I KORIŠĆENJA KRIPTOVALUTA ZA PRANJE NOVCA I FINANSIRANJE TERORIZMA OPRAVDAVA NJIHOVU ZABRANU? \*\*

Marko S. Novaković\*

*Nakon serije mera usmerenih ka ograničavanju bitcoina i ostalih kriptovaluti, Centralna banka Kine je 24.09.2021. objavila da su sve transakcije vezane za kriptovalute nelegalne – što je nastavak suzbijanja bitcoina sa kineskog tržišta koji traje godinama, a posebno je bio aktivan 2013 i 2017. Pored činjenice da je taj potez doveo do naglog pada vrednosti kriptovaluti (istina kratkotrajnog), ponovo je aktuelizovalo pitanje koja je uloga kriptovaluti u pranju novca i finansiranju terorizma i da li njihova zabrana predstavlja pravo rešenje. Sa druge strane, nepunih 20 dana ranije, 07.09.2021. je El Salvador uveo bitcoin kao zvanično sredstvo plaćanja pored američkog dolara. Imajući ovu činjenicu na umu, autor će u ovom radu ukratko predstaviti razvoj kriptovaluti – pre svega bitcoina ali i izvršiti uporedno-pravnu analizu regulisanja kripto-valuti u preko 20 država na svetu. Nakon toga, posebni akcenat biće stavljen na potencijal i ulogu kriptovaluta u pranju novca i finansiranju terorizma, pogotovo u kontekstu ostalih finansijskih institucija.*

*KLJUČNE REČI: kriptovalute; bitcoin; pranje novca; pravna regulativa; zabrana; AML; finansiranje terorizma.*

## UVOD

Od kada su nastankom bitcoina kriptovalute postepeno postajale deo finansijskih tržišta<sup>1</sup> posmatrane su sa velikom skepsom. I danas, kada bitcoin

\* Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

\*\* Doktor pravnih nauka, viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: [marko@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:marko@diplomacy.bg.ac.rs).

<sup>1</sup> Početak ere kriptovaluta vezuje za 2009. godinu i misteriozni identitet(e) koji se krije iza pseudonima Satoši Nakamota, kreatora Bitcoin-a.

postoji punih 12 godina, kada je prihvaćen kao sredstvo plaćanje ne samo od brojnih kompanija već i od država, skepticizam ne jenjava i konstantno se predviđa njegov „kraj“.<sup>2</sup> Posebno negativno nastrojene prema bitcoin-u a kasnije i ostalim kriptovalutama su države i tradicionalne finansijske institucije. Ovo je i razumljivo, kako iz objektivnih tako i iz subjektivnih razloga. Objektivni su činjenice da su kriptovalute veoma volatilne po prirodi, za većinu su obavijene velom misterije (često se ne zna ko je njihov osnivač) i nisu pod nikakvom institucionalnom kontrolom. Upravo ova posljednja činjenica je posebno važna za države jer je državama inherentno da u okviru svog centralnog aparata regulišu i kontrolišu sopstvene valute. Sa jedne strane, ova centralizovan sistem, daje dosta mogućnosti za kontrolu i manipulaciju (kako u negativnom tako i u pozitivnom kontekstu) sa druge, nosi barem dve značajne mane i rizika, koji pogotovo dolaze do izražaja u modernom, informatičkom svetu:

- 1) *SPOF (Single point of failure)*
- 2) Sva moć je u rukama jedne (centralne) vlasti

Koncentracija i monopol vlasti, pogotovo kada je u pitanju monetarna politika, inherentna je samoj prirodi država. Ipak, odavno je postalo jasno koliko rizika nosi ovakva sloboda i suverenost, pogotovo kada su u pitanju nesigurna vremena. Inflacija u SRJ sa početka devedesetih upravo je, između ostalog, posledica pomenute neograničene vlasti u štampanju novčanica. U skorijoj praksi, možemo videti neke druge vidove restriktivne monetarne politike, poput recimo ograničenja uvedenog tokom krize u Grčkoj 2015 godine, kada je bilo moguće podići najviše 60 evra u jednom danu (Reuters Staff, 2015). Navedeno ograničenje, uprkos brojnim spekulacijama da će biti kratkog daha (neki ekonomisti su čak predviđali kolaps bankarskog sistema u kratkom roku (Ammerman, 2015), trajalo je pune tri godine (Associated press staff, 2018) Prema nekim istraživanjima, fiskalna decentralizacija ne utiče na nivo inflacije (Treisman, 2000: 845). Upravo je nesigurnost i nedostatak kontrole, koja je posledica decentralizacije koju donosi blokčein tehnologija koja stoji iza Bitcoin-a i ostalih kriptovaluti je glavna zamerka (uz neke druge koje vremenom dobijaju na značaju, činjenice da se za rudarenje Bitcoin-a na globalnom nivou godišnje potroši energije koliko i cela Finska, (Huang, O'Neil & Tabuchi, 2021)). Upravo nove mogućnosti i decentralizovanost kakva do sada nije bila moguća a koju omogućuje blokčein tehnologija (Iansiti & Lakhani, 2017), predstavlja novu eru u razvoju ne samo finansijskih tržišta, već ima primenljivost koja ih značajno nadilazi.

Mnogi autori porede ulogu bitkoina XX veku sa ulogom koju je do sada imalo zlato, i nalaze brojne sličnosti. Bitcoin izgleda kao verzija zlata iz 21. veka - sličnost,

<sup>2</sup> Od 2009 do vreme pisanja ovog članka, u septembru 2021 godine, Bitcoin je "proglašen mrtvim" 429 puta - <https://99bitcoins.com/bitcoin-obituaries/>. [15.7.2021.].

za početak, dolazi i kroz svesno kreiranu terminologiju „rudarenja“. Baš kao što je cena zlata zavisila od činjenice da je bio potreban veliki ljudski napor da se izvuče iz velikih količina zemlje na udaljenim lokacijama, bitcoin zahteva velike količine računarske energije koju pokreće (još uvek) jeftina električna energija. Mnogi autori ovo percipiraju kao promenu fundamentalnih vrednosti da umesto nekada kroz ljudski rad u rudnicima, vrednost danas stvara kroz blokčein tehnologiju, odnosno, da se vrednost odražava kroz kombinaciju uskladištene energije i kompjuterske inteligencije (James, 2018). Ipak, bitcoin i mnoge druge kriptovalute su tu da ostanu, i njihov značaj će, ma koliko kripto-tržište bilo nepredvidivo, samo da raste. Ovo se pre svega odnosi za bitcoin imajući u vidu *lightening network* (Wilser, 2021).<sup>3</sup> U nastavku će biti analizirano u kojoj meri su države to uvidele i na koji način su (i da li) regulisale poslovanje kripto valutama na svojim teritorijama.

## 1. MICA PREDLOG EVROPSKE KOMISIJE

Evropska komisija je u sklopu svoje strategije digitalnih finansija, predložila uredbu o „Tržištima kripto-imovine“ u septembru 2020. Ovaj predlog, koji je trenutno u prvom čitanju u Savetu Evropske unije, nastoji da stvori potpuno usklađeno evropsko tržište kripto imovine. Osnovni cilj nove regulative jeste da se obezbedi pravna sigurnost za kripto-imovinu koja nije obuhvaćena postojećim zakonodavstvom EU o finansijskim uslugama i uspostavi jedinstvena pravila za pružaoce usluga i izdavaoce kripto-imovine na nivou EU. Predložena uredba će zameniti postojeće nacionalne okvire koji se primenjuju na digitalnu imovinu koja nisu obuhvaćena postojećim zakonodavstvom EU o finansijskim uslugama.

Kako je u pitanju dokument od skoro 170 strana, koji je još u fazi čitanja, a pri tom ne predstavlja fokus analize ovog rada (iako sama MICA zavređuje ne samo članak posvećen njoj već seriju istih), ovde će biti istaknuto samo da je cilj ove direktive da zaokruži regulativu kripto-tržišta u cilju povećanja pravne sigurnosti, olakšavanja pre svega potrošačima i pružiocima usluga kroz već dovoljno komplikovan i dinamičan kripto-svet, uz povećanje njihove zaštite i informisanosti. Shodno tome, definišu se novi pojmovi (poput „*asset-referenced tokens*“, „*e-money tokens*“).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> <https://www.coindesk.com/tech/2021/07/12/the-lightning-network-is-going-to-change-how-you-think-about-bitcoin/> [15.7.2021.].

<sup>4</sup> Serija definicija se nalazi na u članu 3, strani 34 - Brussels, ali je značajnije ono što se kroz sam tekst definiše i reguliše – videti više u: 24.9.2020 COM(2020) 593 final 2020/0265 (COD) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937 (Text with EEA relevance) {SEC(2020) 306 final} - {SWD(2020) 380 final} - {SWD(2020) 381 final}. [15.7.2021.].

## 2. UPOREDNI PRIKAZ REGULISANJA KRIPTOVALUTA U DRŽAVAMA

Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, države su oduvek držale čvrsto u svojim rukama kontrolu sopstvenih valuti. Otuda i ne čudi što su države bile vrlo skeptične, često i otvoreno neprijateljski nastrojene prema kriptovalutama, pre svega inicijalno otelotvorenim u bitkoinu. Neke države i dalje imaju izrazito negativan stav prema (aktuelnim) kriptovalutama, neke tek planiraju da regulišu svoja tržišta a druge su veoma aktivno pristupile pravnom regulisanju. U narednom poglavlju, sledi strukturisani uporedni prikaz navedenih razlika u stepenu i vrsti pravnog regulisanja kripto tržišta. Srbija je donela Zakon o digitalnoj imovini kojim je regulisala najvažnije elemente vezane za kriptovalute, uključujući postupak izdavanje digitalne imovine, pružanje usluga povezanih sa digitalnom imovinom i nadležnost Komisije za hartije od vrednosti i Narodne banke Srbije.<sup>5</sup> Time se Srbija svrstava u red država koje su zakonski regulisale kriptovalute – a njihov broj je značajno manji nego što bi se moglo pretpostaviti nakon 12 godina njihovog postojanja i sve većeg uticaja (pozitivnog ili negativnog) na društva. Ovaj broj će svakako ubrzo biti sve manji, jer će države morati u najskorije vreme da se aktivno uključe u regulisanje ovog tržišta.

### *2.1. Države koje su usvojile neku kriptovalute kao zvanično sredstvo plaćanja*

El Salvador je 7. septembra ove 2021.godine postao prva država na svetu koja je usvojila neku kripto valutu (bitkoin) kao zvanično sredstvo plaćanja (pored američkog Dolara). Zakon o bitkoinu znači da će građani moći da plaćaju porez u bitkoinu a prodavnice će moći da prikazuju cene u ovoj digitalnoj valuti. Posebno je značajno da novac razmenjen u bitkoinu neće biti podložan porezu na kapitalnu dobit. El Salvador takođe ima 700 bitkoina, koji vrede na dan pisanja ovog članka oko 27 miliona evra.

### *2.2. Države koje su regulisale tržište kriptovaluta*

Među evropskim državama koje su regulisale kriptovalute na jedan sveobuhvatniji način izdvaja se Ujedinjeno Kraljevstvo, u kome se, u skladu sa vrstom pravnog sistema, postepeno razvija kako normativna regulativa tako i sudska praksa. Sve kompanije koja se bave aktivnostima vezanim za kripto imovinu

<sup>5</sup> Zakon o digitalnoj imovini, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 153/2020.

u Velikoj Britaniji moraju da se registruju u britanskoj FCA (*Financial Conduct Authority*) i da se prijave za licencu „Ovlaštenih platnih institucija“. FCA je u junu 2021 odlučila da Binance Markets Limited –u (deo Binance grupe) nije dozvoljeno preduzimanje bilo koje regulisane aktivnosti u Velikoj Britaniji (Benveniste, 2021). Ovu zabranu, koja može delovati *prima facie* kontradiktorna, treba posmatrati samo kao ono što i jeste – odluka u jednom slučaju. Naime, viši sud u Velikoj Britaniji je u 2020, u slučaju AA v persons unknown odlučio da kripto-izgovor, poput Bitkoina, predstavlja vrstu svojine u skladu sa engleskim pravom (AA vs. Person Unknown, 2020).

U Singapuru je trgovanje kriptoizgovorima legalno i reguliše ga Monetarna uprava Singapura (u daljem tekstu MAS)<sup>6</sup> a u skladu sa Zakonu o platnim uslugama<sup>7</sup> (u daljem tekstu PAS). PSA je stupio na snagu 28. januara 2020. godine i reguliše tradicionalna i digitalna plaćanja. Početkom januara 2021. godine, MAS je uveo dodatne izmene PSA - kako bi bio u toku sa tržišnim i regulatornim fluktuacijama i kako bi se dodatno umanjio rizik od pranja novca i finansiranja terorizma. Novi amandmani daju nove i proširuju postojeće definicije ali i proširuju nadležnosti MAS.<sup>8</sup> Singapur je odličan primer države koja reguliše tržište valuta na jedini mogući način – aktivno. Tržište i oblast kriptoizgovora uopšte se konstantno menjaju, te je neophodno da i države, kako bi izašle u susret svim promenama, izađu iz svoje komforne zone i budu spremne na česta prilagođavanja i izmene pravne regulative. To jedini način, u ovoj ranoj fazi regulative kripto-tržišta, da zaštitite i sebe i ostale učesnike na tržištu a da pitom ostvare benefit od kriptoizgovora.<sup>9</sup>

Zanimljiv je primer Indonezije, koja je inicijalno zabranila kriptoizgovore, a zatim ih legalizovala. U januaru 2018, Indonezija je zabranila svim operaterima platnog sistema i operaterima finansijske tehnologije obradu transakcija u virtuelnim valutama. Međutim, indonežanska vlada je 2019. godine objavila propise kojima se reguliše trgovanje kripto izgovorom kao robom pod nadzorom Regulatorne agencije, dok se subjekti koji učestvuju u trgovini takođe moraju prijaviti indonežanskom Centru za izveštaje i analizu finansijskih transakcija.<sup>10</sup>

Kanada nije detaljno regulisala kripto valute u odvojenim normativnim aktima, već ih reguliše kripto valute u sklopu regulacije hartija od vrednosti i sa prevashodnim

---

<sup>6</sup> Monetary Authority of Singapore (Monetarna uprava Singapura)

<sup>7</sup> Payment Services Act 2019 (No. 2 of 2019) - <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/2-2019/Published/20190220?DocDate=20190220> [15.7.2021.].

<sup>8</sup> Više o proceduri dobijanja licence videti u PAS, odsek 6, strana 22.

<sup>9</sup> Upravo to je Singapur uradio, jer je nekoliko indijskih startupa u kriptoizgovorima i blokčeinima migriralo je u Singapur poslednjih godina. Jedna od najvećih indijskih berzi kriptoizgovora, CoinDCKS, preselila je svoju holding kompaniju u Singapur. Uzrok za ovo je, naravno, i sve nepovoljnija klima za kompanije koje posluju kripto-valutama u Indiji, ali opet- uslovi u Singapuru su takvi, da su te kompanije baš Singapur izabrale za svoje sedište.

<sup>10</sup> Draft-Perban-tentang-SMPI.pdf (bssn.go.id) [15.7.2021.].

ciljem zaštite javnosti. Shodno tome, kanadski zakon o pranju novca zahteva od svih subjekata koji se bave virtuelnom valutom da se registruju u Kanadskom centru za analizu finansijskih transakcija i izveštaja („FINTRAC“) i primene primenljive mere SPN/FT. Najbolja demonstracija pasivnosti kanadskog pristupa jeste činjenica da je Kanadska uprava za hartije od vrednosti (CSA) najaktivniji u regulaciji pitanja vezanih za kriptovalute na nivou cele države – a u pitanju je neformalna organizacija koja predstavlja sve regulatore koji imaju jurisdikciju nad hartijama od vrednosti u okviru kanadskih pokrajina i teritorija.<sup>11</sup> CSA je 2018. godine objavila objašnjenje u kojem se pojašnjava da će se zakoni o hartijama od vrednosti primenjivati na kripto-kompanije koja nude kako digitalne koine tako i tokene, a sličnim obaveštenjem je u januaru 2020. pojašnjena primena zakon o hartijama od vrednosti na platforme koje olakšavaju trgovanje kripto-imovinom.

### *2.3. Zemlje koje su predložile regulisanje kriptovalute*

Mnoge države, među kojima su neke na vodećim mestima u tehnološkim inovacijama i digitalnom razvoju, još uvek su na „repu“ pravnog regulisanja tržišta kripto valuti. Tako, Francuska trenutno ne reguliše trgovanje kriptovalutama, iako se polako se kreće ka opsežnijoj regulaciji. U cilju borbe protiv anonimnosti transakcija kriptovalutama, predložen je novi Pravilnik sa strožim normama BPPN i BPFT, koji obezbeđuje obavezno poštovanje standarda Radne grupe za finansijske akcije (FATF). Još jedna članica EU, Holandija, se odlučila samo da sprovede EU regulative u ovoj oblasti i da ne ode značajno dalje u regulisanju. Shodno tome, u maju 2020. donet je holandski Zakon o primeni AMLD5.

Što se tiče država van EU, brazilski zakon Predlog zakona koji ima za cilj definisanje kriptovaluta trenutno je u raspravi u brazilskom parlamentu, ali kripto valute nisu u potpunosti neregulisane, već se koriste smernice iz postojećeg zakonodavnog okvira, poput onih koje objavljuje brazilaska centralna Banka.

Regulisanje kripto tržišta u SAD predstavlja veliki izazov, kako zbog državnog uređenja tako i zbog izuzetno velikog broja „igrača“ na tržištu sa različitim aspiracijama pa samim tim i drugačijim percepcijama kako to regulisanje treba izvršiti. Neke države u SAD -u su regulisale kriptovalute, dok druge razmatraju zakone za regulisanje. Njujork je predložio okvir uslovnog licenciranja kako bi početnicima koji se bave virtuelnim valutama olakšao rad. Vajoming već usvojio zakon koji dozvoljava stvaranje banke koja je posebno namenjena da omogući preduzećima da sigurno i legalno drže digitalnu imovinu. Oklahoma je predstavila zakon kojim se dozvoljava upotreba,

<sup>11</sup> <https://www.securities-administrators.ca/> [15.7.2021.].

prodaja i razmena kriptovaluta u okviru državnih agencija. Mreža za sprovođenje finansijskih zločina Ministarstva finansija SAD - a izdala je nacrt zakona koji od operatora virtuelne valute zahteva da vodi evidenciju i proverava identitet klijenta u transakcijama koje uključuju virtuelne valute ili digitalnu imovinu. Američko ministarstvo pravde takođe je predložilo buduće strategije za borbu protiv nezakonite upotrebe kriptovaluta, uključujući promovisanje svesti i stručnosti u primeni zakona o tehnologiji kriptovaluta za efikasno sprovođenje istraga. Jedna od poslednjih inicijativa dolazi od strane senatora Pat Toomey (Pet Tumi) koji je zahtevao da se preduzmu koraci ka pojašnjavanju zakona koji se tiču digitalnih valuta i blokčejna. U okviru Senata, zadatak da istraži ovo pitanje dobio je Odbor za bankarstvo, stanovanje i urbana pitanja, koji će sakupljati predloge od 26. avgusta do 27. septembra 2021. godine.<sup>12</sup>

Švajcarska klasifikuje kriptovalute kao imovinu i prihvata bitkoine kao zakonsko sredstvo plaćanja u nekim regionima. Švajcarski parlament usvojio je 2020 godine „Savezni zakon o prilagođavanju saveznog zakona razvoju tehnologije distribuiranih elektronskih registara“, koji postavlja prošireni okvir za regulisanje blokčein tehnologije. Švajcarska je bila jedna od prvih zemalja koja je uvela progresivne propise za poslovanje sa kriptovalutama i imala je ogromnu korist. Posebno razvijena i povoljna regulativa je u kantonu Zug, koj i se još naziva popularno i „Kripto dolina“. U njemu se nalazi više od 900 kompanija, a kombinovana procena prvih 50 kompanija iznosi oko 37,5 milijardi USD. Švajcarska glavna berza, SIX Swiss Exchange, objavila je u januaru da je njen promet trgovanjem kripto proizvodima premašio milijardu dolara 2020 (Faridi, 2021). Kriptovalute i rad platformi za trgovanje spadaju u okvir švajcarskog zakona o BPPN -u. Ovim zakonom uređena su i lica koja menjaju kriptovalute za fiat novac i obrnuto.

U ovom kantonu, već je omogućeno da se opštinske usluge (poput registracija rezidenta) u iznosu do 200 CHF mogu se platiti bitkoinom. Počevši od 2021. godine, sve poreske obaveze u kantonu Zug mogu se plaćati pomoću kriptovaluta bitkoin i ethereum. To je omogućeno zahvaljujući saradnji sa bitkoin Suisseom. Naplata poreza putem kriptovaluta uskoro će biti dostupna kompanijama i fizičkim iznosima do iznosa od 100.000 CHF.

Regulisanje tržišta kriptovaluta u Nemačkoj je izuzetno zanimljivo a ujedno je i pravi pokazatelj da države još uvek nisu sigurne na koji način pristupaju regulisanju ovog pitanja, iako je već odavno jasno da nije pitanje da li regulisati kripto valute već na koji način to treba uraditi – jer su kripto valute tu da ostanu i njihov značaj će samo rasti. Posebna i razvijena zakonska regulativa kriptovaluta u Nemačkoj ne postoji. Osnov za regulisanje pitanja povezanih sa kriptovalutama kako u Nemačkoj tako i u ostalim državama EU leži u Uredbi (EU) 2017/1129 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. juna 2017. o prospektu koji će biti objavljen

---

<sup>12</sup> Više videti na: <https://www.banking.senate.gov/> [15.7.2021.].

kada se hartije od vrednosti nude javnosti ili se prihvataju trgovanja na regulisanom tržištu<sup>13</sup> (u daljem tekstu Uredba 2017/1129). Kripto valute se prema nedavno usvojenom nemačkom zakonu tretiraju kao finansijski instrumenti. U Nemačkoj nadležnost za izdavanje dozvola ima Savezna agencija za finansijski nadzor BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Suchtext). Od 1. januara 2020. godine, sve kompanije koje žele da pružaju usluge vezane za kripto valute moraju dobiti odobrenje od BaFin-a. U praksi se pojavilo mnogo nedoumica kada je regulisanje poslova povezanih sa kriptovalutama u pitanju, pa je BaFin izdao seriju smernica kako bi olakšao sve procese, uključujući i proces izdavanja dozvole.

U Južnoj Koreji trgovina kriptovalutama je dozvoljena, ali prilično striktno regulisana. Poslednja u nizu restrikcija doneta je u martu 2021. koje U martu 2020. južnokorejski parlament je usvojio novi zakon kojim je pojačan nadzor nad kriptovalutama i uvedena obavezna registracija svim pružaocima usluga u sferi kriptovaluta (Stangarone, 2021). Ovo je za samo 6 meseci dovelo do gubitaka od preko 2,4 milijarde dolara.

Prema japanskim propisima, kripto-imovina je definisana i regulisana Zakonom o platnim uslugama iz 2009 (PSA 2009). Svi poslovni subjekti zainteresovani za upravljanje uslugama razmene kripto-imovine moraju biti registrovani u Japanskoj agenciji za finansijske usluge.. Prema Zakonu o sprečavanju prenosa prihoda stečenog kriminalom, usluge razmene kripto imovine moraju biti u skladu sa naprednim procedurama KIC. Japan traži od kompanija koje trguju kriptovalutama da provere identitet kupaca, evidentiraju i verifikuju zapise transakcija i prijave sumnjive transakcije nadležnim organima.

#### *2.4. Zemlje koje su zabranile kriptovalute*

Nakon inicijalnog talasa ignorisanja ili zabrane kriptovaluti, mnoge države su se okrenule ka njihovoj regulativi. Ipak, neke države istravaju u otporu, a među njima je posebno značajna uloga Kine.

Kina je država od posebnog značaja za kripto valute, ne samo zbog velikog broja stanovnika i činjenice da predstavlja drugu najveću ekonomiju u svetu, već i zbog činjenice da je Kina centralno središte za rudarenje bitkoina. Skoro polovina (48%) svetskog rudarenja bitkoina se obavlja u Kini (Crawley, 2021). Ipak, ovaj procenat je počeo da opada a ubrzao se sredinom 2021, nakon što je Kina postavila značajna ograničenja rudarenja bitkoina (Global Ttimes Staff, 2021). Ova odluka kineske Vlade direktno je uticao i na cenu najveće kriptovalute, bitkoina (Browne,

---

<sup>13</sup> Tekst uredbe se nalazi na: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1129/oj> [15.7.2021.].



2021). Ono što je karakteristično za Kinu jeste da je ona vrlo rano uvidela značaj kriptovaluti (tada samo bitkoina) i krenula je za delimičnom zabranom 2013, kada je zabranila bankama da trguju bitkoinom ali nije zabranila trgovinu bitkoinom *per se*. U 2021, Kina dodatno pojačava mere protiv bitkoina (sada i ostalih kriptovaluti) kroz zatvaranje lokalnih berzi, navodeći kriptovalute u pranju novca, trgovini drogom i krijumčarenju. Ovaj postupak se opet značajno odrazio na vrednost bitkoina (Ghosh, 2021), demonstrirajući još jednom volatilitnost kriptovaluta i podložnost promenama kroz poteze država (i ne samo država).

Centralna banka Bangladeša je 2017 godine izdala je obaveštenje u kojem se navodi da su kriptovalute ilegalne u Bangladešu, mada sam način sprovođenja ove zabrane nije bila naveden (Mowla, 2017). Kao razlog je navedena činjenica da transakcije sa kriptovalutama krše postojeće propise o devizama, pranju novca i finansiranju terorizma.

Slično su postupile i zemlje Magreba, poput Alžira<sup>14</sup> i Maroka. Tunis je takođe zabranio kriptovalute ali postoje jasne indicije o nameri da se one dekriminalizuju (Ligon, 2021). Libija, sa druge strane jeste zabranila kriptovalute, ali su uprkos tome one su izuzetno popularne u toj zemlji. To ih povezuje pre svega sa drugim državama koje su u vrtlogu konflikta i nestabilnosti, pogotovo sa drugim državama gde je teško doći do stranih valuta, gde postoje česte restrikcije od strane banaka, poput Palestine, Sirije ili Kube (Inman, 2021).

Indija je posebno zanimljiva država. Naime, za sada kripto valute dozvoljene ali Vlada ima nameru da napravi zvaničnu kripto valutu – a jedan od koraka za koje se smatra od strane Vlade neophodnim jeste i zabrana ostalih, „konkurentskih“ kripto valuti. Upravo zato, predložen je jedan od najstrožijih zakona protiv kripto valuti, koji je trenutno u proceduri (Ahmed & Anand, 2021).

U Evropi (ako izuzmemo Tursku), trenutno postoji samo jedna država koja je zabranila kriptovalute – Severna Makedonija. Narodna banka Makedonije je 2016. godine izdala saopštenje kojim se rezidentima Makedonije zabranjuje ulaganje u kriptovalute (Jozipović, Perkušić & Ilievski, 2021).

Turska je takođe u aprilu 2021 godine zabranila kriptovalute, a kao razlog je naveden da kriptovalute „nisu subjekt bilo kakve regulacije, nadzornog mehanizma ili centrale regulatorne vlasti“ tako i konkretne strahove (Toksabay, 2021).

Centralna banka Bolivije je zabranila kriptovalute, navodeći da je upotreba kovanica koje nisu izdale ili regulisale zemlje ili zone, kao i obrada elektronskih naloga za plaćanje u valutama i novčanim apoenima koje ona nije odobrila u oblasti nacionalni platni sistem, nezakoniti su i zabranjeni.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Putem zakona (Finance Act, 2018 (FL2018)) koji je usvoji alžirski Parlament a koji zabranjuje kupovinu, prodaju, korišćenje i posedovanje virtuelne valute.

<sup>15</sup> Saopštenje se može videti na: Banco Central de Bolivia Prohibe el Uso del *Bitcoin* y Otras 11 Monedas Virtuales [Central Bank of Bolivia Prohibits the Use of *Bitcoin* and Other 11 Virtual Currency], Enlaces Bolivia

### 3. KRIPTOVALUTE KAO SREDSTVO ZA PRANJE NOVCA I FINANSIRANJE TERORIZMA

Od pojave bitkoina, kriptovalute prati glas da su sredstvo koje koriste kriminalne organizacije. Ministarka finansija SAD Janet Yellen,<sup>16</sup> isticala je više puta u kojoj meri su su kripto-valute opasne, a anonimnost u trgovanju kriptovalutama predstavlja jednu od najvećih potencijalnih pretnji. Anonimnost prilikom trgovanja kriptovalutama se često uzima kao neosporna činjenica i predstavlja kao njihova najveća mana, odnosno opasnost. Jasno je da je anonimnost posebno primamljiva osobama koje posluju u ilegalnim sferama, ali anonimnost može biti značajna i za ljude koji žele da ostanu bezbedni od potencijalnih pretnji koje za njih mogu predstavljati činjenica da poseduju veliku količinu novca. Dobar primer za to su autoritativne države, poput Kine ili Indije, koje teže da imaju kontrolu i saznanja o količinama novca pogotovo kod „nepodobnih“ stanovnika.

Bez daljeg ulaska u pitanje da li (i kome) anonimnost kripto valuti predstavlja problem a kome benefit, neophodno je istaći da se ne može reći da su kriptovalute anonimne – već je bliže istini da se okarakterišu kao pseudo-anonimne. Jedan od glavnih razloga za ovo je sama priroda i način funkcionisanja blokčein tehnologije, koja podrazumeva da se podaci ne mogu izbrisati, već da mogu samo da se prave izmene ali prethodne „verzije“ ostaju zauvek zapisane. Čak i ova pseudo-anonimnost nestaje kada se trguje preko berzi koje podležu AML i ostalim pravilima, a preko kojih se obavlja pre 99% kripto transakcija.

Bitkoin adrese možda nemaju registrovana imena, ali u praksi se mogu povezati sa identitetima u stvarnom svetu. To je zato što je svaki investitor dužan da zabeleži svoje lične podatke pre nego što kupi kriptovalutu. Upravo zbog ovog činjeničnog stanja, jasno je da postoji još neki razlog za strah od kriptovaluti, a on se tiče upravo njihove prirode – one predstavljaju nov i revolucionaran način plaćanja. Kao takvom ulogom, jasno je kriptovalute predstavljaju opasnost tradicionalnim finansijskim institucijama, koje pritom, posluju sa većim stepenom anonimnosti. Ovo možemo videti kada uporedimo transparentnost trgovanja kriptovalutama a pre svih bitkoina sa transparentnošću tradicionalnih finansijskih institucija.<sup>17</sup> Pored pitanja anonimnosti, neophodno je istražiti i u kojoj meri se u praksi kriptovalute koriste za ilegalne aktivnosti.

---

(Apr. 2017), <http://www.enlacesbolivia.net/9263-Banco-Central-de-Bolivia-prohibe-el-uso-de-bitcoins-y-otras-11-monedas-virtuales>, archived at <https://perma.cc/GFR6-7JSK>. [15.7.2021.].

<sup>16</sup> <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2021/08/25/yellen-crypto-bitcoin-defi/> [15.7.2021.].

<sup>17</sup> Bitcoin anonymity is just a big myth - and using it to launder dirty money is stupid, a crypto ATM chief says Shalini Nagarajan Jun. 13, 2021, 07:30.

### 3.1. Situacija u praksi

Prema nekim istraživanjima, nedozvoljene aktivnosti predstavljaju manje od 1% celokupnih kripto transakcija, dok finansiranje terorizma predstavlja manje od 0.05% od navedenih 1%.<sup>18</sup> Ovaj podatak je posebno upečatljiv ako se uzme u obzir da je sajber kriminal značajno porastao u toku pandemije COVID19. Ipak, uprkos tom globalnom trendu, udeo kriminalnih aktivnosti u kojima su korišćenje kriptovalute opao je sa 2.1% u 2019 na pomenutih manje od 1% u 2020. Skoro svih 100% transakcija kriptovalutama se vrši preko zvaničnih berzi koje podležu KYC i AML regulativama i preko kojih je moguće znati identitet osoba koje trguju. Sa druge strane, UN procenjuje da se između 2 i 5% svetskog GDP, dakle oko 2 triliona dolara, opere kroz tradicionalni finansijski sistem svake godine.<sup>19</sup> Zanimljiva je lista država koje primaju najveći broj kriptovaluta sa adresa koje su sumnjive: - Sjedinjene Američke Države - Rusija - Kina - Južna Afrika - Velika Britanija - Ukrajina - Južna Koreja - Vijetnam - Turska – Francuska.<sup>20</sup>

Iz navedenih statističkih podataka, jasno je da se kripto valute značajno strožije posmatraju u svelu kriminalnih aktivnosti od tradicionalnih finansijskih sistema. To ide dotle, da se smatra da kriptovalute imaju primarnu svrhu u podržavanju kriminalnih aktivnosti. Vlade država širom sveta sve više traže sprovođenje provera kako bi se osiguralo da se kriptovalute poput bitkoina ne mogu koristiti za pranje novca ili finansiranje terorizma. Iako su ovakvi napori svakako opravdani, pitanje je da li zašto se tradicionalni finansijski sistemi ne dovode u pitanje u skladu sa njihovim učešćem u kriminalnim aktivnostima. Štaviše, postoje li dokazi koji ukazuju na to da je veća verovatnoća da će korisnici bitkoina učestvovati u takvim vrstama ilegalnih aktivnosti? Kako se ispostavilo, nema. U stvari, istina je suprotna: bitkoin se manje koristi za pranje novca i generalno se manje koristi u kriminalnim poslovima od gotovine. Prema izveštaju kompanije Chainalysis, u 2020. godini došlo je do naglog smanjenja kriminala povezanog sa kriptovalutama, pri čemu su nedozvoljene aktivnosti činile samo 0,34% ukupnog obima transakcija (u poređenju sa 2,1% u 2019. godini). Međutim, treba napomenuti da je u istom periodu došlo do trostrukog povećanja količine aktivnosti kriptovaluta. Nedavni izveštaj je otkrio da je samo 270 adresa blokčejna odgovorno za 55% pranja novca povezanog sa kriptovalutama. Uprkos relativno niskom procentu nezakonitih aktivnosti koje uključuju kriptovalute, vlasti

---

<sup>18</sup> <https://www.livemint.com/market/cryptocurrency/terrorist-financing-just-0-05-of-all-illicit-crypto-transactions-report-11632295198513.html> [15.7.2021.].

<sup>19</sup> <https://www.paymentsjournal.com/cryptocurrency-is-better-for-anti-money-laundering-than-you-might-think/> [15.7.2021.].

<sup>20</sup> Grauer, Updegrave, The 2021 Crypto Crime Report, Chainalysis, p.11., February, 2021.

široj sveti nastoje da povećaju svoj nadzor. Ovo je svakako opravdano, ali nije posledica činjenice da se kriptovalute koriste više za kriminalne aktivnosti od drugih finansijskih opcija.<sup>21</sup>

Povećanjem informacija neohodnih za trgovinu kriptovalutama, poput onih koje su u predloženoj MICA regulativi, smanjuje se prostor za ilegalno korišćenje kriptovalutama. Takođe, priroda blokčein tehnologije podrazumeva da svako može videti transakcije koje su se ikada dogodile. Kako da je jedan od glavnih ciljeva pranja novca prikrivanje odakle novac dolazi i kuda ide, relativna transparentnost kriptovalute čini je kontraproduktivnom za potrebe pranja novca. Kriptovaluta je stekla reputaciju kao roba izbora za pranje novca i kriminalce. Međutim, kako pokazuju brojke, ilegalne aktivnosti čine minimalan procenat transakcija. Ovo ne znači da pranje novca putem kriptovalute ne postoji, niti znači da kompanije treba da ignorišu rizik koji kriptovalute potencijalno nose. S druge strane, važno je zapamtiti da je gotovina i dalje preferirani medij za pranje novca. Iako ljudi mogu anonimno obavljati transakcije koristeći bitcoin.

#### 4. UMETO ZAKLJUČKA – DA LI ĆE DETALJNIJA REGULACIJA NEGATIVNO UTICATI NA VREDNOST KRIPTOVALUTA?

Predviđanje budućnosti bitcoin-a i kriptovaluti *en general* predstavlja nezahvalan zadatak. Ipak, blokčein tehnologija predstavlja budućnost – a bitcoin po svojoj dugovečnosti, rastu i potencijalnoj primeni, pogotovo u „novoj eri“ interneta, zavređuje posebnu pažnju. Nakon uporedne analize pravne regulative kripto tržišta, jasno se može videti ne samo da je regulacija veoma heterogena već i da je to proces koji je u toku. Neki autori konstatuju da preterana regulativa, pogotovo ona koja se sprovodi bez prethodno postavljenih jasnih pravila može značajno da naškodi kriptovalutama (Wall street Journal, 2021). Ipak, za sada se pokazalo da dodatno regulisanje kripto-tržišta, iako utiče na vrednost u prvom talasu, ne škodi kriptovalutama kao konceptu. Fajnstajn smatra da ne postoje sistematski odliv trgovaca kriptovalutama (Feinstein, 2021) kada se dodatno reguliše neka jurisdikcija, što jasno pokazuje zanemarljiv udeo aktivnosti kojima bi svojstva poput anonimnosti ili nedostatka AML procedura smetale.

Ono što je sigurno jeste tačno jeste da je dodatna regulacija neophodna, kako bi se zaštitili svi učesnici na tržištu. A ta regulacija, ako se sprovede na pravi način, doprineće pojačanom poverenju regularnih i legalnih investitora i značajno smanjiti prostor za „pranje novca“ koji predstavlja jednu od najvažnijih oblasti

<sup>21</sup> <https://blog.chainalysis.com/reports/2021-crypto-crime-report-intro-ransomware-scams-darknet-markets> [15.7.2021.].

zabrinutosti kada su u pitanju kriptovalute. Konačno, dodatna regulacije otkloniće i mitove da su kriptovalute prevashodno sredstvo za ilegalne radnje.

## LITERATURA

1. Aftab, A. & Nupur, A. (2021) *India to propose cryptocurrency ban, penalising miners, traders – source*, March 15, 2021, 12:39 a.m. updated 6 months ago, <https://www.reuters.com/article/uk-india-cryptocurrency-ban-idUSKBN2B60QP> [15.7.2021.].
2. Ammerman, P. *Will the 60 Euro per day withdrawal limit last?*, June, 2015 <https://www.navigator-consulting.com/will-the-60-euro-per-day-withdrawal> [15.7.2021.].
3. Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006 (AML/CTF 2006)
4. AP Staff, *After 3 years, Greece ends limits on bank cash withdrawals* September 27, 2018, <https://apnews.com/article/financial-markets-business-greece-europe-economy-57fc1f4694a486aa4b7cd43095ae8ee> [15.7.2021.].
5. Banco Central de Bolivia Prohibe el Uso del *Bitcoin* y Otras 11 Monedas Virtuales [Central Bank of Bolivia Prohibits the Use of *Bitcoin* and Other 11 Virtual Currency], *Enlaces Bolivia* (April 2017), <http://www.enlacesbolivia.net/9263-Banco-Central-de-Bolivia-prohibe-el-uso-de-bitcoins-y-otras-11-monedas-virtuales>, archived at <https://perma.cc/GFR6-7JSK> [15.7.2021.].
6. Benveniste, A. *UK financial watchdog bans crypto exchange Binance*, CNN Business Updated 0936 GMT (1736 HKT) June 28, 2021 <https://www.fca.org.uk/news/news-stories/consumer-warning-binance-markets-limited-and-binance-group>, *Binance: UK financial watchdog bans crypto exchange - CNN* [15.7.2021.].
7. Browne, R. *Bitcoin sinks to two-week low as China intensifies crypto mining crackdown*, CNBC, Published Mon, Jun 21, 2021, 4:46 a.m. updated Mon, Jun, 21, 2021, 8:02 p.m. e.d. <https://www.cnbc.com/2021/06/21/bitcoin-btc-price-drops-on-china-crypto-mining-crackdown.html> [15.7.2021.].
8. Brussels, 24.9.2020 COM(2020) 593 final 2020/0265 (COD) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937 (Text with EEA relevance) {SEC(2020) 306 final} - {SWD(2020) 380 final} - {SWD(2020) 381 final} [15.7.2021.].
9. Bundesgesetz zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register vom 25. September 2020, <https://perma.cc/P9EC-PTUV> [15.7.2021.].

10. Crawley, J. *China's Bitcoin Mining Share Was in Decline Even Before Crackdown* China's share of mining slid to 46% in April 2021 from 75% in September 2019, July 15, 2021 at 10:44 a.m. Draft-Perban-tentang-SMPI.pdf (bssn.go.id) [15.7.2021.].
11. Faridi, O. *SIX Swiss Stock Exchange Reports CHF 108.2M Net Profit in H1 2021, Launches 40 Crypto-related ETPs*, July 25, 2021, <https://www.crowdfundinsider.com/2021/07/178251-six-swiss-stock-exchange-reports-chf-108-2m-net-profit-in-h1-2021-launches-40-crypto-related-etps/> [15.7.2021.].
12. Feinstein, B. & Werbach K. *The Impact of Cryptocurrency Regulation on Trading Markets*, *Journal of Financial Regulation*, Volume 7, Issue 1, March 2021, 48–99.
13. Global Times Staff, *China to shut down over 90% of its Bitcoin mining capacity after local bans*, July 20, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202106/1226598.shtml> [15.7.2021.].
14. Gosh, S. *Bitcoin drops \$500 after more reports China will ban cryptocurrency exchanges*, September 11, 2017, 12:09 PM <https://www.businessinsider.com/china-ban-bitcoin-exchanges-2017-9> [15.7.2021.].
15. Huang, J., O'Neil, C. and Tabuchi, H. *Bitcoin uses more electricity than many countries. How is that possible?* NY times, September 3<sup>rd</sup> 2021. <https://www.nytimes.com/interactive/2021/09/03/climate/bitcoin-carbon-footprint-electricity.html> [15.7.2021.].
16. Inman, P. *Cryptocurrencies rise in popularity in world's conflict zones*, The Guardian, Tue 9 Feb 2021 19.05 <https://www.theguardian.com/technology/2021/feb/09/rise-in-popularity-of-cryptocurrencies-in-worlds-conflict-zones> [15.7.2021.].
17. Jozipović Š., Perkušić M., Ilievski A., "Cryptocurrencies as (i)legal tender in North Macedonia and the EU", *Iustinianus Primus Law Review*, [http://lawreview.pf.ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2021/02/9.-Sime-J.-Marko-P.-Andrej-I\\_.pdf](http://lawreview.pf.ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2021/02/9.-Sime-J.-Marko-P.-Andrej-I_.pdf) [15.7.2021.].
18. Ligon, C., *Tunisian Finance Minister Says Bitcoin Ownership Should Be Decriminalized*, Jun 15, 2021 at 1:01 a.m. Updated Sep 14, 2021 at 3:11 p.m. <https://www.coindesk.com/policy/2021/06/14/tunisian-finance-minister-says-bitcoin-ownership-should-be-decriminalized/> [15.7.2021.].
19. Marco I. & Karim R. L. (2017) „The Truth About Blockchain“, *Harvard Business Review* 95(1):118-127.
20. Monetary Authority of Singapore (Monetarna uprava Singapura) Mowla, Golam, *Central bank issues notice banning Bitcoin in Bangladesh*, Published at 05:55 pm December 27th, 2017 Last updated at 07:54 pm December 27th, 2017 <https://www.dhakatribune.com/business/banks/2017/12/27/bangladesh-bank-ban-bitcoin> [15.7.2021.].
21. Reuters Staff, *Greek council recommends 60 euro limit on ATM withdrawals from Tuesday*, JUNE 28, 2015 <https://www.reuters.com/article/eurozone-greece-limits-idINA8N0Z302P20150628> [15.7.2021.].

22. Stangarone, T. (2021) South Korea Tightens Regulations on Cryptocurrencies, The Diplomat, <https://thediplomat.com/2021/07/south-korea-tightens-regulations-on-cryptocurrencies/> The SEC's Cryptocurrency Confusion - WSJ [15.7.2021.].
23. Toksabay, E. (2021) *Bitcoin tumbles after Turkey bans crypto payments citing risks*, April 16, 8:13 a.m. CEST Last Updated 6 months ago <https://www.reuters.com/technology/turkey-bans-use-cryptocurrencies-payments-sends-bitcoin-down-2021-04-16/> [15.7.2021.].
24. Treisman, Daniel. "Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity." *The American Political Science Review* 94, no. 4 (2000): 837–57. <https://doi.org/10.2307/2586211>.
25. Wilser, J. (2021) *The Lightning Network Is Going to Change How You Think About Bitcoin*, July 12, at 9:51 p.m. updated Sep 14, 2021 at 3:24 p.m. <https://www.coindesk.com/tech/2021/07/12/the-lightning-network-is-going-to-change-how-you-think-about-bitcoin/> [15.7.2021.].
26. Zakon o digitalnoj imovini, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 153/2020.

#### Internet izvori

1. <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1129/oj> [15.7.2021.].
2. <https://99bitcoins.com/bitcoin-obituaries/> [15.7.2021.].
3. <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/2-2019/Published/20190220?Doc-Date=20190220> [15.7.2021.].
4. <https://www.ato.gov.au/General/Gen/Tax-treatment-of-crypto-currencies-in-Australia---specifically-bitcoin/> [15.7.2021.].
5. <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Comm/2019/3556.html> [15.7.2021.].
6. <https://www.banking.senate.gov/> [15.7.2021.].
7. <https://www.coindesk.com/markets/2021/07/15/chinas-bitcoin-mining-share-was-in-decline-even-before-crackdown/> [15.7.2021.].
8. <https://www.isos.com.mk/index.php/item/343-nbrm-ne-e-dozvoleno-vlozhuvanje-vo-virtuelni-valuti-nitu-trgovanje-so-niv> [15.7.2021.].
9. <https://www.securities-administrators.ca/> [15.7.2021.].

## CRYPTOCURRENCIES AND COMPARATIVE ANALYSIS OF THEIR LEGAL REGULATIONS

*The adoption of Bitcoin as a legal tender in El Salvador in September 2021, symbolically completes the circle of Bitcoin development from its emergence in 2009. From the inception of cryptocurrencies, they were mostly ignored or explicitly denied*

*by governments around the world. However, the development of cryptocurrencies forces governments to take action and address the surge of numerous cryptocurrencies. However, governments throughout the world took different positions towards cryptocurrencies, ranging from adoption as a legal tender by El Salvador, to banning them as China, Bolivia, or Maghreb countries. Cryptocurrencies are highly volatile and one can track the value amplitudes to the various factors, including (but not limited to) government regulation. After many years, European Union proposed regulation of its crypto-market, and many other countries are easing restrictions. On the other hand, other countries are taking regulation in the opposite directions. This article will analyze the legal regulations of the most important countries regarding cryptocurrencies and assess both consequences and reasons behind some of those regulations.*

**KEYWORDS:** *cryptocurrencies; bitcoin; money laundering; law regulation; ban; AML; terrorist financing.*