
ЛИЦЕНЦИРАЊЕ И НАДЗОР У ОБЛАСТИ ДИГИТАЛНЕ ИМОВИНЕ

Кристина Трајковић

© Народна банка Србије, март 2022.

Доступно на www.nbs.rs

За ставове изнете у радовима у оквиру ове серије одговоран је аутор и ставови не представљају нужно званичан став Народне банке Србије.

Сектор за платни систем

НАРОДНА БАНКА СРБИЈЕ

Београд, Краља Петра 12

Тел.: (+381 11) 3027 100

Београд, Немањина 17

Тел.: (+381 11) 333 8000

www.nbs.rs

Лиценцирање и надзор у области дигиталне имовине

Кристина Трајковић

Апстракт: Тржиште дигиталне имовине у последњој деценији бележи раст. Развој тржишта доноси нове могућности развоја привреде на националном нивоу. Међутим, широко прихватање виртуелних валута уједно ствара потенцијал за настанак злоупотреба у погледу прања новца, финансирања тероризма и других ризика карактеристичних за ово тржиште. Из тога произлази потреба за континуираним праћењем тржишта и успостављањем адекватног регулаторног оквира који ће, пре свега, допринети већој правној сигурности у пословању с виртуелним валутама. Иако у свету не постоји јединствен приступ правног регулисања виртуелних валута, велики број држава успоставио је систем регулисања, односно правила у погледу лиценцирања и надзора у овој области. У овом раду је најпре представљена кратка анализа тржишта дигиталне имовине. Анализа има за циљ сагледавање постојећих ризика, као и волатилности цена виртуелних валута. У наставку рада представљено је упоредно-правно проучавање закона и прописа којима је уређен поступак лиценцирања и надзора на тржишту дигиталне имовине у Европској унији, Јапану, Сједињеним Америчким Државама и Републици Србији. Циљ је разумевање потребе дефинисања регулаторног оквира и јединствених правила за спровођење поступка лиценцирања и надзора од стране регулатора.

Кључне речи: регулација, дигитална имовина, виртуелне валуте, лиценца, надзор

[JEL Code]: E30, K20, K23

Нетехнички резиме

Дигитална имовина представља запис вредности у дигиталној форми који може бити предмет куповине, продаје, преноса или размене. Све већа заступљеност овог глобалног феномена и убрзани развој тржишта доносе нове изазове регулаторима широм света. У раду су представљени неки од технолошких и финансијских ризика, волатилност цена дигиталне имовине, као и повећана изложеност ризику од прања новца и финансирања тероризма. Наведено указује на неопходност државне регулације. У прилог томе говори чињеница да су многе државе широм света дефинисале систем регулисања, између осталог, и правила која се односе на поступак лиценцирања и надзора у овој области.

Република Србија је прва земља у региону која је регулисала област дигиталне имовине. Законом о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020) уређена је материја која до сада није била уређена у нашој земљи, осим у делу који се односи на спречавање прања новца и финансирања тероризма. Народна банка Србије, на основу Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма („Службени гласник РС”, бр. 153/2020), од 2018. године континуирано спроводи надзор над пружаоцима услуга повезаних с дигиталном имовином. Законом о дигиталној имовини, између осталог, дефинисан је поступак лиценцирања и надзора над пружаоцима услуга повезаних с дигиталном имовином. Привредно друштво које намерава да пружа ову врсту услуга на територији Републике Србије претходно треба да прибави одговарајућу дозволу Народне банке Србије и/или Комисије за хартије од вредности. У супротном, сматраће се да неовлашћено пружа услуге повезане с дигиталном имовином.

Поред регулаторног оквира Републике Србије, у раду су представљени систем регулисања области дигиталне имовине у Европској унији, Јапану и Сједињеним Америчким Државама, с посебним освртом на прописе који се односе на поступак лиценцирања и надзора. У Јапану се налази једно од највећих светских тржишта виртуелних валута. У последњих неколико година највећи број трансакција повезаних с дигиталном имовином обављен је у овој земљи. Европску унију и Сједињене Америчке Државе карактерише одсуство унифицираности у регулисању тржишта дигиталне имовине између држава.

Садржај:

1. Увод	144
2. Кратка анализа тржишта дигиталне имовине.....	144
3. Регулација дигиталне имовине у Републици Србији	151
3.1. Поступак лиценцирања у Републици Србији	152
3.2. Надзор у Републици Србији.....	156
4. Регулација дигиталне имовине у Европској унији	158
4.1. Лиценцирање и надзор у Литванији.....	160
5. Регулација дигиталне имовине у Јапану.....	164
5.1. Поступак лиценцирања у Јапану	165
5.2. Надзор у Јапану	166
6. Регулација дигиталне имовине у Сједињеним Америчким Државама.....	168
6.1. Надлежност надзорних органа у Сједињеним Америчким Државама.....	169
6.2. Разлике у усвојеном регулаторном приступу између држава.....	170
6.3. Лиценцирање и надзор у Сједињеним Америчким Државама	171
7. Закључак	175
Литература	177

1. Увод

Дигитална револуција представља промену из аналогне и електронске технологије у дигиталну технологију и тренутно се налази на врхунцу. Појава виртуелних валута имала је за циљ формирање фундаментално новог економског система, у којем се размена средстава одвија без укључивања традиционалних финансијских институција. Виртуелне валуте су дигитална финансијска средства, код којих су власништво и пренос власништва најчешће гарантовани криптографском децентрализованом технологијом – блокчејн. Пораст њихове вредности на тржишту и растућа популарност широм света отварају бројне изазове за економски систем и регулаторе. Велики број дилема покренут је пре свега услед значајних промена у ценама виртуелних валута и недостатка система регулације. Потреба за успостављањем адекватног регулаторног оквира и безбедности представља главни изазов свих држава, односно њихових регулаторних органа.

Тренутно стање у вези са законском регулацијом виртуелних валута знатно је промењено у поређењу с периодом када су оне настале. У прилог томе говори чињеница да су многе земље дефинисале правила која се односе на поступак лиценцирања и спровођења надзора у овој области. Значајан број међународних регулатора посматра виртуелне валуте као нови правац развоја привреде, те, с тим у вези, континуирано прати развој нових технологија и појава на тржишту. Наведеном доприноси доступност великог броја података, на основу којих је могуће спровести напредне статистичке анализе учесталих промена цена виртуелних валута. Ово омогућава квантификацију еволутивних промена које прате настанак тржишта и сазревање, што даље олакшава дефинисање правила за регулисање тржишта.

У наставку биће приказана кратка анализа тржишта дигиталне имовине, с посебним освртом на потребу уређења, односно регулације овог тржишта. Анализа регулаторног оквира Европске уније, Јапана и Сједињених Америчких Држава дата је у погледу лиценцирања привредних друштава која намеравају да пружају услуге повезане с дигиталном имовином и надзора у овој области. Истовремено, биће приказан и регулаторни оквир Републике Србије, као прве земље у региону која је регулисала област дигиталне имовине.

2. Кратка анализа тржишта дигиталне имовине

Након више од десет година континуираног развоја и иновација, тржиште виртуелних валута и блокчејн технологија и даље представља велики изазов. Приликом спровођења анализе тржишта потребно је сагледати технолошка, финансијска, правна и политичка питања, те уједно анализирати интересе свих укључених страна: инвеститора, регулатора, компанија, програмера, имаоца виртуелних валута, хакера, берзанских и трговачких платформи.

Нестабилност и недовољна регулисаност тржишта ствара основ за настанак значајних врста ризика. Анализом може се утврдити неколико кључних ризика.

Због своје природе, виртуелне валуте су погодне за различите врсте злоупотреба. Употреба шема за обављање трансакција чија је намена обављање криминалних активности, односно употреба виртуелних валута у сврхе прања новца и финансирања тероризма, једна је од најчешћих злоупотреба. Такође, анонимност виртуелних валута може бити злоупотребљена као инструмент прекограничног прања новца.¹ Како би спречили настанак ових злоупотреба, одговорни регулатори настоје да предузму све потребне мере из својих надлежности.²

Дигитална имовина предмет је бројних хакерских напада. Децентрализовани принцип блокчејна, на коме је засновано функционисање виртуелних валута, подобан је за спровођење ових врста напада. Хакерски напади могу знатно утицати на стабилност тржишта, јер могу бити циљане блокчејн³ платформе за трговање или рударски базени.⁴ Честа малверзација на овом тржишту јесте и крађа средстава из дигиталног новчаника корисника.

Када је реч о финансијским ризицима, најважнији су тржишни ризик и ризик ликвидности виртуелних валута. Догађаји попут хакерских напада, дилеме око регулаторних питања и став инвеститора према тржишту⁵ могу битно утицати на поменуте ризике. Пораст обима трговања, тржишне капитализације и волатилност цена виртуелних валута доводе до пада њихове ликвидности.⁶ Ликвидност се разликује од једне виртуелне валуте до друге (виши ниво ликвидности имају „популарне” виртуелне валуте). С друге стране, тржишни ризик произлази из великих осцилација цена виртуелних валута. У наставку су приказане промене у ценама виртуелних валута како би се сагледала учесталост промена која доводи до повећања тржишног ризика.

¹ Financial Action Task Force, 2014.

² Financial Action Task Force, 2019, Guidance for a risk-based approach „Virtual assets and virtual asset service providers”, <https://www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets.html>.

³ На једноставност извршења напада у великој мери утиче величина блокчејн мреже. Такође, приватни блокчејн је знатно више изложен потенцијалним нападима у односу на јавни.

⁴ Abhishta, A., Joosten, R., Dragomiretskiy, S. & Nieuwenhuis, L. (2019), „Impact of Successful DDoS Attacks on a Major Crypto-Currency Exchange”, 2019 27th Euromicro International Conference on Parallel, Distributed and Network-Based Processing (PDP).

⁵ Corbet, S., Lucey, B., Urquhart, A. and Yarovaya, L. (2019), „Cryptocurrencies as a financial asset: A systematic analysis”, *International Review of Financial Analysis*, 62, pp.182–199.

⁶ Koutmos, D. (2018), „Liquidity uncertainty and Bitcoin’s market microstructure”, *Economics Letters*, 172. pp. 97–101.

Слика 1. Волатилност цене биткоина у доларима (2021–2022)



Извор: *Coinmarketcap*.

Од почетка 2021. године цена биткоина била је успону, да би у априлу достигла вредност од 62.575 долара. Крајем маја приметан је пад цене, а до почетка новембра вредност осцилира до максималних 50.000 долара. Током новембра цена поново достиже врхунац у износу од 68.990 долара, а крајем децембра поново бележи пад.⁷

Слика 2. Волатилност цене етеријума у доларима (2021–2022)



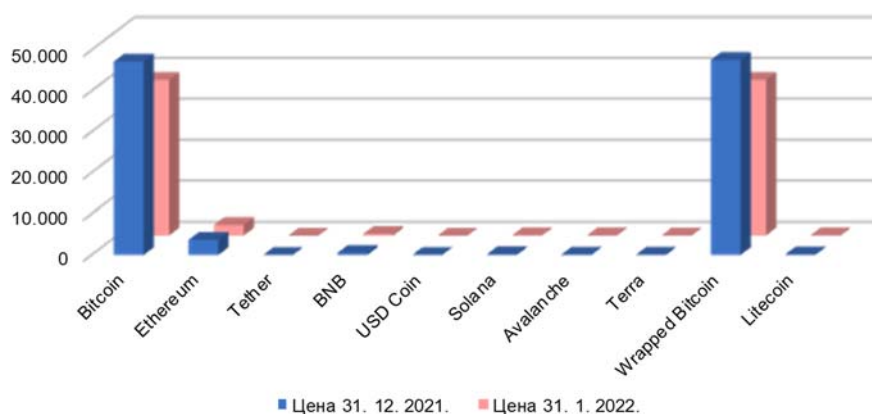
Извор: *Coinmarketcap*.

Етеријум, друга најзначајнија виртуелна валута, током 2021. године бележи значајне промене у цени, као и биткон. На самом почетку јануара цена етеријума износила је 798 долара, након чега бележи успон, с благим осцилацијама до максималних 2.000 долара, а у мају достиже ниво од 4.168 долара. Од краја маја до почетка августа приметан је

⁷ Промене у цени биткоина 2021–2022. година, <https://coinmarketcap.com/currencies/bitcoin/>

поновни пад на ниво од 2.000 долара, да би у августу достигао поновни врхунац у износу од 4.800 долара. До почетка 2022. године креће се између 3.500 долара и 4.500 долара.⁸

Графикон 1. Поређење цена виртуелних валута (крај децембра 2021. и крај јануара 2022)



Извор: *Coinmarketcap*.

На Графикону 1 представљене су промене цена виртуелних валута у току једног месеца. На крају јануара 2022. године, у односу на крај децембра 2021. године, бележи се пад цена виртуелних валута. Највећи пад цене у посматраном периоду бележи солана, за чак 46%, а затим етеријум за 30%, са 3.713,43 долара крајем децембра бележи пад на ниво од 2.603,26 долара. Истовремено, биткоин бележи пад цене за 20%, са 47.169,37 долара на 37.920,28 долара. Цене „стабилних” виртуелних валута попут тетера биле су непромењене.⁹

Приказане осцилације у ценама виртуелних валута настају као резултат више фактора, а неки од њих су: понуда и тражња, став инвеститора и корисника према тржишту, регулаторни прописи и медијска кампања. Значајне промене у цени „популарних” виртуелних валута попут биткоина и етеријума током времена утицале су на развој целокупног тржишта. Примера ради, током 2017. године, када је цена биткоина нагло порасла, остале виртуелне валуте пратиле су сличан тренд.¹⁰

Поред кретања цена, један од основних параметара који омогућава сагледавање капацитета и перформанси тржишта дигиталне имовине јесте тржишна капитализација. Тржишна капитализација представља укупну заступљеност виртуелних валута на тржишту. Да би се израчунала тржишна капитализација једне виртуелне валуте, број њених издатих јединица треба помножити с ценом једне јединице. На основу тржишне капитализације могуће је поредити вредност двеју виртуелних валута, пратити тржишне трендове и утврдити ниво инвестиционе стабилности одређене виртуелне валуте. У погледу инвестирања, виртуелне валуте с већом тржишном капитализацијом по правилу

⁸ Промене у цени етеријума 2021–2022. година, <https://coinmarketcap.com/currencies/ethereum/>

⁹ Промене у цени виртуелних валута крај децембра 2021. и крај јануара 2022. године, <https://coinmarketcap.com/>

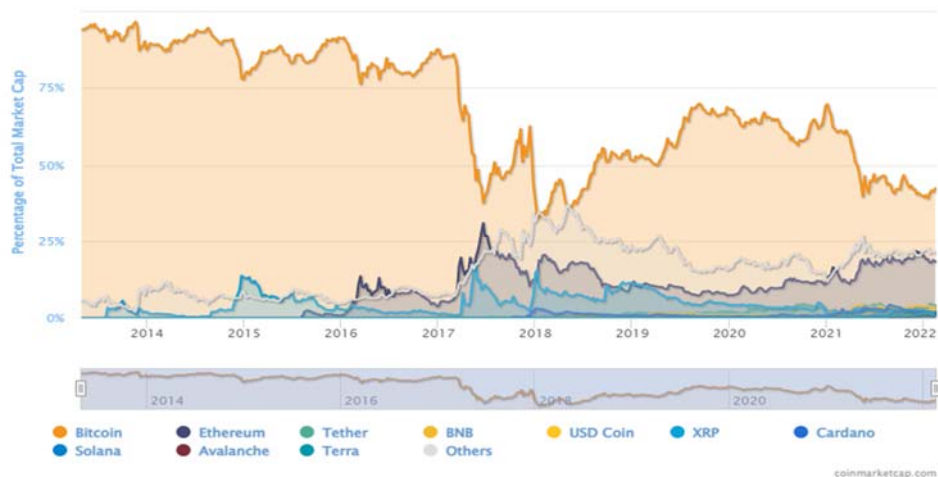
¹⁰ Ferreira, P. & Pereira, É. (2019), „Contagion Effect in Cryptocurrency Market”, *Journal of Risk and Financial Management*, 12 (3). p. 115.

су стабилније, док су виртуелне валуте с мањом тржишном капитализацијом изложене већем утицају тржишних промена – могу достићи велике добитке или драматичне губитке. Поједини аутори разврставају виртуелне валуте према ризику улагања одређеног на основу тржишне капитализације, и то:¹¹

1. виртуелне валуте с тржишном капитализацијом већом од 10 милијарди долара (биткоин и етеријум) – низак ризик приликом улагања;
2. виртуелне валуте с тржишном капитализацијом између 1 милијарде долара и 10 милијарди долара – средњи ризик приликом улагања;
3. виртуелне валуте с тржишном капитализацијом мањом од 1 милијарде долара – висок ризик приликом улагања због могућих губитака насталих услед тржишних промена.

Фактори који превасходно утичу на тржишну капитализацију јесу понуда и цена. С високом ценом, тржишна капитализација се знатно повећава. У прилог томе говоре расположиви подаци о учешћу тржишне капитализације биткоина у односу на укупну тржишну капитализацију (слике 3, 4 и 5).

Слика 3. Тржишна капитализација виртуелних валута (2013–2022)



Извор: *Coinmarketcap*.

У посматраном периоду биткоин је у односу на друге виртуелне валуте достигао највећу вредност тржишне капитализације. Током 2014. године достигао је више од 75% укупне тржишне капитализације. Значај његовог удела у укупној тржишној капитализацији најбоље можемо сагледати ако вредност овог параметра посматрамо с његовим учешћем и без његовог учешћа.

¹¹ Coinbase. Market cap., <https://www.coinbase.com/learn/crypto-basics/what-is-market-cap#:~:text=For%20a%20cryptocurrency%20like%20Bitcoin,coins%20that%20have%20been%20mined.&text=I n%20crypto%2C%20market%20cap%20is,coin%20at%20any%20given%20time>

Слика 4. Вредност укупне тржишне капитализације са учешћем биткоина (крај новембра 2021 – фебруар 2022)



Извор: *Coinmarketcap*.

Слика 5. Вредност укупне тржишне капитализације без учешћа биткоина (крај новембра 2021 – фебруар 2022)



Извор: *Coinmarketcap*.

На основу приказаног може се закључити да је укупна вредност тржишне капитализације без учешћа биткоина мања за чак 100 милијарди долара.

Тржишна капитализација „стабилних” виртуелних валута знатно расте последњих година и тренутно износи око 154 милијарде долара, од чега највеће учешће у укупној

тржишној капитализацији „стабилних” виртуелних валута има тетер.¹² „Стабилне” виртуелне валуте, уз одсуство екстремне волатилности цена, инвеститорима нуде сигурност. Приметан је тренд пораста броја трансакција са овом врстом виртуелних валута. Такође, све више компанија налази начине да се укључи на тржиште „стабилних” виртуелних валута, док брокерске куће у неким земљама (САД) почињу с пружањем услуга повезаних са „стабилним” виртуелним валутама.¹³

Циљ „стабилних” виртуелних валута јесте да, поред тога што могу представљати робу и средство обезбеђења, могу служити и као средство плаћања, за шта имају потенцијал по многим ауторима. Главне карактеристике „стабилних” виртуелних валута јесу њихово покриће, из кога би требало да произлазе право на откуп и стабилна вредност, иако то није увек тако. „Стабилне” виртуелне валуте као покриће могу користити званичне валуте, метале, друге виртуелне валуте и остале начине обезбеђења попут разноврсних инвестиција.

Појава „стабилних” виртуелних валута подстакла је разматрање идеје о „стабилним” виртуелним валутама централне банке. Наиме, компанија Фејсбук је увођењем своје виртуелне валуте – либре (садашњи дијем) отворила питање контроле новчаних токова од стране државе. Другим речима, многе централне банке су у фокус својих истраживања ставиле развој сопствених виртуелних валута, које би се заснивале на истој технологији као и нецентрализоване виртуелне валуте попут биткоина. Једна од предности „стабилних” виртуелних валута јесте коришћење блокчејн технологије у корист праћења трансакција.¹⁴

Неке од најпопуларнијих „стабилних” виртуелних валута су:

- дијем (некадашња либра) – „стабилна” виртуелна валута која као покриће користи велики број званичних валута, између осталих, и евро;
- тетер – покриће ове „стабилне” виртуелне валуте је у америчком долару;
- даи – „стабилна” виртуелна валута везана за долар, подржана разним другим виртуелним валутама.

Значај „стабилних” виртуелних валута за финансијско тржиште тренутно је незнатан. Међутим, с обзиром на њихове предности, у будућности је могућа промена њиховог тржишног утицаја.

Државе широм света другачије су реаговале на виртуелне валуте и развој овог тржишта. Због присутности поменутих ризика, приметне волатилности у ценама, као и подобности тржишта за спровођење нелегалних радњи и кривичних дела, неке јурисдикције усвојиле су строжи регулаторни приступ наметањем потпуне забране дигиталне имовине, док су друге успоставиле регулаторни оквир који омогућава регулисање продаје, куповине и размене виртуелних валута.

¹² Тржишна капитализација „стабилних” виртуелних валута, <https://coinmarketcap.com>

¹³ *Official Monetary and Financial Institutions Forum – OMFIF – The US perspective: regulating cryptoassets and stablecoins.*

¹⁴ *CBDC – central bank digital currency*, <https://www.coindesk.com/learn/what-is-a-cbdc/>

3. Регулација дигиталне имовине у Републици Србији

У Републици Србији, децембра 2020. године ступио је на снагу Закон о дигиталној имовини (у даљем тексту: Закон), чија примена је почела од јуна 2021. године.¹⁵ Законом је уређена материја која до сада није била уређена у нашој земљи, осим у делу који се односи на спречавање прања новца и финансирања тероризма, на основу чега је од 2018. године успостављен надзор Народне банке Србије над пружаоцима услуга повезаних с виртуелним валутама. Материја уређена овим законом обухвата:¹⁶

1. издавање дигиталне имовине и секундарно трговање дигиталном имовином у Републици Србији;
2. пружање услуга повезаних с дигиталном имовином;
3. заложно и фидуцијарно право на дигиталној имовини;
4. надлежност Комисије за хартије од вредности и Народне банке Србије;
5. надзор над применом овог закона.

Између осталог, Законом и подзаконским актима донетим на основу Закона уређени су услови и поступак давања дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, услови и начин давања и одузимања сагласности за оснивање огранка или непосредно пружање услуга повезаних с дигиталном имовином у иностраној држави, систем управљања и систем унутрашњих контрола, услови и начин вршења надзора над пружаоцима услуга повезаних с дигиталном имовином, издаваоцем и имаоцем дигиталне имовине.

У Републици Србији, доношењем Закона, усвојен је и Закон о изменама и допунама Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма¹⁷ и извршено потпуно усклађивање са свим међународним стандардима у области спречавања прања новца и финансирања тероризма који су дефинисани препоруком ФАТФ-а бр. 15¹⁸ и одредбама Пете директиве Европске уније о спречавању прања новца.¹⁹ Закон упућује на сходну примену наведених прописа, док и сам Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма садржи посебне одредбе које се односе на спречавање прања новца и финансирања тероризма у области дигиталне имовине.

Законом је дефинисана подела надлежности између надзорних органа – Народне банке Србије и Комисије за хартије од вредности.²⁰ У складу с тим, закључен је споразум о сарадњи у области дигиталне имовине између ова два органа. Према

¹⁵ Закон о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020).

¹⁶ Исто.

¹⁷ Закон о изменама и допунама Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма. („Службени гласник РС”, бр. 153/2020).

¹⁸ FATF (2021), Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers, FATF, Paris, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Updated-Guidance-RBA-VA-VASP.html

¹⁹ Directive (EU) 2018/843. (2018). Europe Parliament.

²⁰ Закон о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020).

принципу поделе надлежности, Народна банка Србије је надлежна за питања која се односе на виртуелне валуте као врсту дигиталне имовине, а Комисија за хартије од вредности за питања која се односе на дигиталне токене као врсту дигиталне имовине, као и на дигиталну имовину која има одлике финансијских инструмената. Такође, овим споразумом је утврђено да ће се сарадња остваривати на основу принципа поделе надлежности у складу са одредбама Закона, закона којим се уређује спречавање прања новца и финансирања тероризма, других прописа Републике Србије, као и препорука и стандарда надлежних међународних регулаторних и надзорних тела, у области дигиталне имовине, спречавања прања новца и финансирања тероризма.

Подзаконским актом Народне банке Србије – Одлуком о спровођењу одредаба Закона о дигиталној имовини које се односе на давање дозволе за пружање услуга повезаних с виртуелним валутама и сагласности Народне банке Србије, ближе су уређени услови и поступак давања дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином у делу који се односи на виртуелне валуте и докази који се достављају Народној банци Србије, уз захтев за давање дозволе.²¹ Комисија за хартије од вредности усвојила је Правилник о спровођењу одредаба Закона о дигиталној имовини које се односе на давање дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталним токенима и сагласности Комисије за хартије од вредности,²² којим су ближе уређени начин спровођења одредаба Закона на основу којих Комисија за хартије од вредности даје дозволу за пружање услуга повезаних с дигиталним токенима.

3.1. Поступак лиценцирања у Републици Србији

Захтев за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином привредна друштва подносе надзорним органима (Народној банци Србије и Комисији за хартије од вредности) преко Портала еУправа. Том приликом достављају доказе и документацију дефинисану Законом, и то:²³

1. решење о упису у регистар привредних субјеката;
2. опште акте подносиоца захтева (статут, односно оснивачки акт и правила пословања друштва);
3. програм активности којим се ближе уређују начин и услови пружања услуга повезаних с дигиталном имовином;
4. пословни план с пројекцијом прихода и расхода за прве три године пословања, на основу којег се може закључити да ће подносилац захтева бити у стању да обезбеди испуњеност одговарајућих организационих, кадровских, техничких и других услова

²¹ Одлука о спровођењу одредаба Закона о дигиталној имовини које се односе на давање дозволе за пружање услуга повезаних с виртуелним валутама и сагласности Народне банке Србије („Службени гласник РС”, бр. 49/2021).

²² Правилник о спровођењу одредаба Закона о дигиталној имовини које се односе на давање дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталним токенима и сагласности Комисије за хартије од вредности („Службени гласник РС”, бр. 69/2021).

²³ Закон о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020).

за континуирано, стабилно и сигурно пословање, укључујући и број и врсту очекиваних корисника дигиталне имовине, као и очекивани обим и износ трансакција с дигиталном имовином, и то за сваку врсту услуге коју намерава да пружа;

5. опис планираних мера за заштиту новчаних средстава корисника дигиталне имовине;
6. опис система управљања и система унутрашњих контрола;
7. опис мера унутрашње контроле које се успостављају ради испуњавања обавеза утврђених прописима којима се уређују спречавање прања новца и финансирање тероризма;
8. опис планираних мера обуке запослених у вези са обављањем трансакција с дигиталном имовином;
9. опис организационе структуре, укључујући и податке о планираном поверавању појединих оперативних послова повезаних с пружањем услуга повезаних с дигиталном имовином;
10. опис планираних мера за управљање безбедношћу информационо-комуникационог система;
11. податке о члановима управе подносиоца захтева и руководиоцу пружаоца услуга, с подацима и доказима о томе да ова лица имају добру пословну репутацију;
12. податке о лицима с квалификованим учешћем у подносиоцу захтева, висини њиховог учешћа, као и доказе о подобности тих лица;
13. податке о спољном ревизору који обавља ревизију финансијских извештаја подносиоца захтева у години у којој се подноси захтев, ако је за подносиоца захтева обавезна ревизија финансијских извештаја у складу са законом;
14. податке о лицима блиско повезаним с подносиоцем захтева и опис те повезаности;
15. доказ о поседовању минималног капитала прописаног Законом;
16. доказ да подносилац захтева није осуђен правноснажном пресудом за кривично дело, као и да се против њега не води кривични поступак, у смислу закона којим се уређује одговорност правних лица за кривична дела, као и да није осуђен правноснажном пресудом за привредни преступ који га чини неподобним за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, у смислу закона којим се уређују привредни преступи;
17. податке о уплаћеној накнади у складу с тарифом надзорног органа.

На овај начин покреће се управни поступак који се води на основу Закона, као и Закона о општем управном поступку, на чију сходну примену Закон упућује.²⁴

Приликом анализе достављене документације привредног друштва које је надзорном органу поднело захтев за давање дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, посебно се цени да ли постоје индиције да се дозвола, односно учешће у пружаоцу услуга стиче ради прања новца и финансирања тероризма. С тим у вези, посебно се процењује извор капитала подносиоца захтева, односно извор средстава за стицање квалификованог учешћа, као и то да ли су се лица с квалификованим учешћем или лица која су с њима повезана доводила у везу с прањем новца и финансирањем тероризма, опис система управљања и система унутрашњих контрола, опис мера унутрашње контроле које се успостављају ради испуњавања обавеза утврђених прописима којима се уређују спречавање прања новца и финансирање тероризма. Утврђује се да ли систем управљања и систем унутрашњих контрола обухватају организациону структуру усклађену с пословним моделом подносиоца захтева, с прецизно и јасно утврђеним поделама и разграничењима послова, дужностима и одговорностима које се односе на пружање услуга повезаних с дигиталном имовином. Функционисање система управљања и спровођења унутрашњих контрола треба у потпуности да буде усклађено с пословним моделом конкретног привредног друштва. У вези с тим, пружалац услуга треба детаљно да опише мере које ће бити предузете уколико се испостави да тренутно стање карактеришу одређене неправилности. Између осталог, спроводи се анализа процедура које се односе на утврђивање, мерење и праћење ризика којима је пружалац услуга изложен или би могао бити изложен, посебно ризика од прања новца и финансирања тероризма, односно да ли ове процедуре садрже опис препознатих врста ризика, описан поступак утврђивања ризика, планиране мере за управљање, мерење и праћење ризика. Утврђује се адекватност рачуноводствених процедура, процедура за оцену усклађености с прописима којима се уређују спречавање прања новца и финансирања тероризма.

Поред наведеног, у поступку давања дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином врши се процена пословне репутације, стручних квалификација и искуства предложених чланова управе и руководиоца пружаоца услуга, затим испуњеност услова подобности лица с квалификованим учешћем у пружаоцу услуга, као и да ли су достављени докази да у последњих десет година наведена лица нису учинила тежу повреду, односно понављање повреде прописа којима се уређује спречавање прања новца и финансирања тероризма. У поступку лиценцирања надзорном органу достављају се и докази о неосуђиваности за кривична дела против привреде, имовине, правног саобраћаја, јавног реда и службене дужности или правосуђа, или за кривична дела прања новца и финансирања тероризма, или за слична или упоредива кривична дела у складу с прописима стране државе и/или за друго кривично и/или кажњиво дело које то лице чине неподобним за обављање ове функције. Доставља се и изјава којом се утврђује да ли су наведена лица функционери, члан уже породице функционера и ближи сарадници функционера у смислу закона којим се

²⁴ Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 95/2018).

уређује спречавање прања новца и финансирања тероризма, као и списак сарадника ових лица, с доказима о њиховој неосуђиваности за поменута кривична дела.

У случају да је достављени захтев неуредан, надзорни орган у року од 20 дана од дана пријема захтева подносиоцу захтева доставља захтев за уређење документације.²⁵ Уколико подносилац захтева ни након захтева за уређење не достави уредан захтев, надзорни орган може донети решење о одбацивању захтева, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку, о чијој сходној примени је већ било речи.

Надзорни орган одлучује о захтеву за давање дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином у року од 60 дана од дана пријема уредног захтева.²⁶ Надзорни орган доноси решење о давању дозволе када утврди да су испуњени сви услови прописани Законом и подзаконским актима надзорних органа. У супротном, надзорни орган одбија захтев за давање дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином.

Након добијања дозволе надзорног органа, пружалац услуга може да обавља само оне послове и услуге који су непосредно повезани са услугама повезаним с дигиталном имовином. Изузеци утврђени Законом су брокерско-дилерска друштва и организатори тржишта, који могу да пружају услуге повезане с дигиталном имовином по добијању дозволе надзорног органа за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, као и банке које могу да пружају услугу чувања и администрирања дигиталне имовине за рачун корисника дигиталне имовине само у делу чувања криптографских кључева и након што Народна банка Србије утврди испуњеност услова за пружање те услуге.²⁷

У случају промене чињеница или околности на основу којих је донето решење о давању дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, у складу са Законом, пружалац услуга је дужан да без одлагања обавести надзорни орган, као и да том органу истовремено достави измењену документацију и податке који су достављени уз захтев за давање дозволе.²⁸ Уколико постоји намера да пружалац услуга пружа и услуге повезане с дигиталном имовином које нису утврђене у решењу о давању дозволе том пружаоцу услуга, дужан је да поднесе надзорном органу захтев за допуну дозволе. Приликом одлучивања о захтеву за допуну дозволе примењују се одредбе Закона и подзаконских аката донетих на основу њега, које се односе на одлучивање о захтеву за давање дозволе.

Привредна друштва која добију дозволу надзорног органа могу пружати услуге повезане с дигиталном имовином у страној држави преко огранка или непосредно, по претходно прибављеној сагласности надзорног органа.²⁹ Поред доказа који се односе на испуњење организационих, кадровских и техничких услова, као и услова који се односе на пословну репутацију лица која ће руководити пословима огранка, односно

²⁵ Закон о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020).

²⁶ Исто.

²⁷ Закон о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020).

²⁸ Исто.

²⁹ Исто.

непосредним пружањем услуга повезаних с дигиталном имовином у иностраној држави, пружалац услуга надзорном органу доставља, између осталог, доказе да су прописи стране државе у којој намерава да оснује огранак односно да непосредно пружа услуге повезане с дигиталном имовином усклађени с међународним стандардима у области спречавања прања новца и финансирања тероризма. Утврђује се да ли су прописима те стране државе уређени пословање с дигиталном имовином, односно лиценцирање и надзор на пружаоцима услуга повезаних с дигиталном имовином. Поред наведеног, пружалац услуга с територије страних земаља који намерава да пружа услуге повезане с дигиталном имовином у Републици Србији претходно треба да прибави одговарајућу дозволу Народне банке Србије и/или Комисије за хартије од вредности и оснује привредно друштво са седиштем у Републици Србији. У супротном, сматраће се да страни лице неовлашћено пружа услуге повезане с дигиталном имовином у Републици Србији.

У Републици Србији је неколико привредних друштава поднело захтев за давање дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином и ти управни поступци и даље су у току.³⁰

3.2. Надзор у Републици Србији

Народна банка Србије над пружаоцима услуга повезаних с дигиталном имовином спроводи надзор у делу спречавања прања новца и финансирања тероризма од 2018. године. Данас, у складу са Законом и Одлуком о ближим условима и начину вршења надзора над пружаоцима услуга повезаних виртуелним валутама и издаваоцима и имаоцем виртуелних валута, Народна банка Србије спроводи надзор над целокупним пословањем привредног друштва које је добило дозволу надзорног органа за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином. Надзором се утврђује степен усклађености пословања са законском регулативом Републике Србије.³¹ Са аспекта надзора над издаваоцима и имаоцима виртуелних валута, предмет надзора је препознавање активности које могу довести до прања новца или финансирања тероризма.

Надзор се спроводи посредно и непосредно.³² Посредни надзор над обвезницима спроводи се током целе године, и то: анализом документације, анализом упитника за потребе посредног надзора и анализом тржишта. У случају утврђених неправилности током посредног надзора, Народна банка Србије може спровести ванредни непосредни надзор над пружаоцима услуга повезаних с дигиталном имовином. Такође, у случају сумње да се пружањем услуга повезаних с дигиталном имовином бави правно лице, предузетник или физичко лице које нема дозволу надзорног органа за пружање тих услуга у складу са Законом, надзорни орган може извршити непосредну и посредну

³⁰ Званични податак на дан 15. фебруара 2022. године.

³¹ Закона о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020).

³² Исто.

проверу да ли то лице пружа услуге повезане с дигиталном имовином супротно одредбама тог закона.

Уколико се провером утврди да се лице неовлашћено бави пружањем услуга повезаних с дигиталном имовином, надзорни орган доноси решење о забрани обављања ових послова и истовремено изриче новчану казну. У случају да привредно друштво односно предузетник коме је изречена забрана нису престали с неовлашћеним пружањем услуга повезаних с дигиталном имовином, надзорни орган доноси решење о неовлашћеном пружању услуга повезаних с дигиталном имовином и доставља га органу надлежном за вођење регистра привредних субјеката ради покретања поступка принудне ликвидације, односно брисања привредног друштва и предузетника из регистра. Истим решењем надзорни орган изриче меру блокаде свих рачуна привредног друштва и предузетника до покретања поступка принудне ликвидације, односно брисања привредног друштва односно предузетника из регистра.

Након спроведеног посредног надзора, Народна банка Србије је према једном броју лица која су се раније бавила пословима повезаним с дигиталном имовином покренула поступак с циљем утврђивања чињеница и изрицања мера због неовлашћеног пружања услуга повезаних с дигиталном имовином.

Непосредни надзор се спроводи на основу годишњег плана непосредних надзора, и то у просторијама конкретног субјекта надзора. Током надзора, субјект надзора је дужан да лицима која спроводе надзор обезбеди: сву тражену документацију и информације за спровођење надзора, односно приступ свим просторијама субјекта надзора; посебну просторију у којој ће се обављати активности непосредног надзора; податке и документацију на основу којих се проверава усклађеност пословања субјекта надзора са законском регулативом.

Након спроведеног надзора, овлашћена лица дужна су да о извршеном надзору сачине записник. Надзорни орган субјекту надзора доставља записник о надзору, на који он може ставити примедбе у року од 15 радних дана од дана када му је тај записник достављен. У случају да су у примедбама изнети наводи који се односе на промену чињеничног стања насталу након периода у коме је извршен надзор, надзорни орган не усваја наведене примедбе. Уколико се провером навода у достављеним примедбама утврди чињенично стање битно различито од стања наведеног у записнику о надзору, сачињава се допуна тог записника. Допуна записника о надзору доставља се субјекту надзора у року од 15 радних дана од дана достављања примедба на тај записник.³³ Ако се утврди да примедбе субјекта надзора на записник о надзору нису основане, односно да не утичу битно на утврђено чињенично стање – надзорни орган о томе сачињава службену белешку и доставља је субјекту надзора.

Ако се у поступку надзора утврде недостаци или неправилности у пословању субјекта надзора, односно ако се утврди да је субјект надзора поступио супротно закону и прописима донетим на основу њега, надзорни орган предузеће према том субјекту једну од следећих мера: упутити препоруку; упутити писмену опомену; изрећи налоге

³³ Закон о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020).

и мере за отклањање утврђених неправилности; донети решење о одузимању дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином. Надзорни орган предузима једну од наведених мера на основу чињеничног стања утврђеног у записнику о надзору. О предузимању мера прописаних Законом надзорни орган доноси решење. У случају да надзорни орган утврди да је субјект надзора поступио у складу са изреченим мерама, даљом провером надзорни орган ће или обуставити поступак надзора или предузети нову меру према том субјекту надзора.

У случају да се у поступку надзора утврди да субјект надзора није поступио у складу са Законом, надзорни орган решењем може изрећи новчану казну том субјекту, као и члану управе и руководиоцу субјекта надзора. Поред изрицања новчаних казни, надзорни орган може донети решење о одузимању дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином у случајевима прописаним Законом. Обавештење о одузимању дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином објављује се на интернет презентацији надзорног органа.³⁴

4. Регулација дигиталне имовине у Европској унији

Европска комисија је 2020. године објавила Предлог уредбе³⁵ којом су регулисана питања у вези с дигиталном имовином. Уредба представља само један од елемената Пакета за дигиталне финансије (*Digital Finance Package*³⁶), којим се подржава тежња Европске уније за опоравком који обухвата дигиталну транзицију. Уредбом би се на јединствен начин уредила област дигиталне имовине на подручју Европске уније. Поред Уредбе, друга значајна документа за регулисање ове области, а која чине поменути пакет, јесу: Стратегија дигиталних финансија, Стратегија плаћања на мало, Предлог уредбе о пилот-режиму за тржишне инфраструктуре засноване на технологији дистрибуиране књиге (блокчејн технологији), као и други предлози за уређивање финансијског сектора.³⁷ Када Уредба буде ступила на снагу, примењиваће је све земље које имају статус члана Европске уније.

Неколико држава чланица усвојило је посебан режим за пружаоце услуга повезаних с дигиталном имовином. Ипак, у већини држава чланица пословне активности повезане с дигиталном имовином обављају се ван било каквог регулаторног режима.

У одсуству јединственог система регулисања, привредна друштва која намеравају да пружају услуге повезане с дигиталном имовином на територији више држава у оквиру Европске уније своје пословање морају ускладити с прописима држава у којима намеравају да пружају те услуге. Наведено доводи до генерисања високих трошкова за

³⁴ Исто.

³⁵ Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937

³⁶ Digital finance proposals, https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en

³⁷ Regulation of the European Parliament and the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937, (2019), European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0593>

привредне субјекте који намеравају да пружају услуге на територији Европске уније, односно до стварања финансијских баријера при уласку на тржиште. Такође, ово повећава правну несигурност, која, у комбинацији с недостатком заједничког оквира Европске уније, излаже потрошаче и инвеститоре значајним ризицима. Поред тих ризика, тренутно стање на територији Европске уније не погодује тржишној конкуренцији, заштити потрошача и финансијској стабилности тржишта.

Увођењем заједничког регулаторног оквира Европске уније дефинисаће се јединствени услови пословања за привредна друштва која намеравају да послују на територији Европске уније. Успоставиће се интегритет тржишта и свим учесницима обезбедиће се одговарајући ниво заштите и финансијске стабилности. Истовремено, усвајање Предлога уредбе допринеће развоју прекограничног тржишта дигиталне имовине. Све наведено представља начело супсидијарности, на коме се Предлог уредбе и заснива. Друго начело, значајно за разумевање наведеног, јесте начело пропорционалности. Наиме, начин превазилажења регулаторне празнине мора узети у обзир величину тржишта на чије учеснике се та регулатива односи. Другим речима, предложена правила у Предлогу уредбе дефинисана су тако да су административни терет и трошкови привредних субјеката који намеравају да пружају услуге повезане с дигиталном имовином пропорционални специфичним и општим циљевима којима се тежи. У исто време, Предлог уредбе намеће строже захтеве за „стабилне” виртуелне валуте, за које је извесна већа вероватноћа тржишног учешћа, као и нивоа ризика за све тржишне учеснике и финансијски систем.

Предлогом уредбе дефинисане су категорије дигиталне имовине на које би се наведена регулатива примењивала. Предлог уредбе укључује све врсте дигиталне имовине, чак и оне које нису обухваћене правним оквиром који се примењује на подручју Европске уније.³⁸ С друге стране, токени који имају статус хартије од вредности, односно токени који се сматрају акцијама или обвезницама нису регулисани овим актом. Категорије дигиталне имовине су:³⁹

- дигитална имовина уопште – свеобухватна категорија (нпр. биткоин);
- услужни токени (нпр. *Filecoin* токени);
- *АРТ* – токени који се односе на средства;
- *ЕМТ* – токени електронског новца.

Последње две категорије дигиталне имовине представљају „стабилне” виртуелне валуте, оне могу бити повезане са законским средством плаћања попут евра или америчког долара или се могу везати за другу врсту робе или друге виртуелне валуте. За њихово регулисање одговорно је Европско банкарско тело, које обавља процесе,

³⁸ Regulation of the European Parliament and the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937, (2019), European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0593>

³⁹ Hensen, P. (2021), „New Crypto Rules in the European Union – Gateway for Mass Adoption, or Excessive Regulation?”, Stanford Law School, <https://law.stanford.edu/2021/01/12/new-crypto-rules-in-the-eu-gateway-for-mass-adoption-or-excessive-regulation/>

најпре одобрења, а затим и надзора, а све то уз помоћ тимова надзорних органа држава чланица.⁴⁰

У погледу добијања дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, у неким државама, као што је Немачка, већ постоје јасно постављена правила за добијање дозволе за одређене услуге повезане с дигиталном имовином. Самим тим, правила дефинисана Предлогом уредбе у том случају допуниће претходно усвојене процедуре за добијање дозволе. Предлогом уредбе регулисане су и могуће манипулације на тржишту, као и инсајдерске информације за обављање трговине путем платформи.

С обзиром на то да се дефинисању Предлога уредбе посветила велика пажња, постоје индиције да ће она постати и глобални стандард за обављање процеса надзора, као и саме регулације дигиталне имовине засноване на блокчејн технологији. Применом јасно дефинисаних правила и пружањем правне сигурности у дугом року, Европска унија има потенцијал да привуче велики број инвеститора из целог света.

4.1. Лиценцирање и надзор у Литванији

Литванија је чланица Европске уније у којој су дозвољене трансакције с виртуелним валутама. У овој земљи област дигиталне имовине посматра се као нови правац развоја економије, који подржава и Банка Литваније. У прилог томе говори чињеница да је Банка Литваније током 2020. године издала *LBCOIN* – први дигитални колекционарски токен на свету заснован на блокчејн технологији.⁴¹ Овај пројекат спроведен је у част потписаног Акта о независности земље и том приликом издато је 24.000 колекционарских токена креираних блокчејн технологијом.

Пружање услуга повезаних с дигиталном имовином у Литванији регулисано је Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма. Током 2020. године извршене су измене и допуне овог закона.⁴² Након измена, оператери за размену виртуелних валута и оператери виртуелних новчаника депозита постали су субјекти надзора у погледу спречавања прања новца и финансирања тероризма.

Служба за истраживање финансијских криминала у оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Литваније спроводи поступак лиценцирања и надзора у области дигиталне имовине.⁴³ Након добијања дозволе, привредно друштво уписује се у Литвански пословни регистар. У Литванији је могуће добити две врсте дозвола за рад с виртуелним валутама:

⁴⁰ Hensen, P. (2021), „New Crypto Rules in the European Union – Gateway for Mass Adoption, or Excessive Regulation?”, Stanford Law School, <https://law.stanford.edu/2021/01/12/new-crypto-rules-in-the-eu-gateway-for-mass-adoption-or-excessive-regulation/>

⁴¹ LBCOIN – the World’s First Digital Collector Coin, <https://www.lb.lt/en/digital-collector-coin-lbcoin>

⁴² Republic of Lithuania Law on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2c647332ba5111eb91e294a1358e77e9?jfwid=-11vir839tn>

⁴³ Financial crime investigation service under The ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, <http://www.fntt.lt/en/>

1. дозвола за размену виртуелних валута, која подразумева: размену виртуелних валута за новац или обрнуто; размену једне виртуелне валуте за другу; куповину и/или продају виртуелних валута, уз одговарајућу провизију као накнаду за пружене услуге;⁴⁴
2. дозвола за дигитални (крипто) новчаник и услуге чувања виртуелних валута корисника, укључујући генерисање и чување шифрованих кључева корисника.

Током процеса лиценцирања, надзорни орган има право да затражи додатне информације и детаљан опис предложених активности привредног друштва које намерава да пружа ову врсту услуга. Надзорни орган позитивно одлучује о захтеву за давање дозволе након што утврди испуњеност услова прописаних законом. Ако се након добијања дозволе промени власничка структура, члан органа управљања, овлашћено лице за спречавање прања новца и финансирања тероризма и др., лиценцирани привредни субјект дужан је да о томе обавести надзорни орган, на основу чега се спроводи поступак промене у регистру, уз анализу прописане документације.

Приликом подношења захтева за давање дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, привредно друштво треба да буде основано као друштво са ограниченом одговорношћу с минималним основним капиталом у износу од 2.500 евра.⁴⁵ Захтев може поднети и пуномоћник. Уз захтев, између осталог, привредно друштво доставља следећу документацију:⁴⁶

1. важећу копију пасоша из матичне земље;
2. пуномоћје – ако захтев за давање дозволе подноси пуномоћник;
3. пословни модел подносиоца захтева, уз детаљан опис свих пословних активности;
4. стручне квалификације и радно искуство чланова органа управљања и учесника у пословним активностима;
5. адресу веб-локације за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином;
6. уверења о неосуђиваности не старија од три месеца за квалификоване власнике, чланове органа управљања, крајње кориснике и именовано лице (службеника) за спречавање прања новца;
7. податке о стварним власницима.

Именовано лице – службеник за спречавање прања новца и финансирања тероризма мора имати одговарајуће радно искуство и пословну репутацију (пребивалиште у Литванији није обавезно). Служба за истраживање финансијских криминала мора бити

⁴⁴ Исто.

⁴⁵ Cryptocurrency Licence in Lithuania, <https://tet.lt/cryptocurrency-licence-in-lithuania/>

⁴⁶ Documents required for the application, <https://tet.lt/cryptocurrency-licence-in-lithuania/>

писмено обавештена о именовану наведеног лица најкасније у року од седам радних дана од дана његовог именовања или замене.⁴⁷

Захтев за давање дозволе Служба за истраживање финансијских криминала разматра у року од 20 радних дана од дана подношења захтева.

Након добијања дозволе, привредно друштво је дужно да води детаљан и ажуран преглед свих клијената и трансакција, у складу са усвојеним правилима за спречавање прања новца и финансирање тероризма. Такође, дужно је да предузима мере и спроводи идентификацију клијената и стварног власника приликом обављања трансакција повезаних с виртуелним валутама у износу од 1.000 евра или више, или еквивалентног износа у страном или виртуелној валути. Оператери за размену виртуелних валута дужни су да обавесте Службу за истраживање финансијских криминала о подацима клијената и о извршеним пословима размене виртуелних валута или трансакцијама у виртуелној валути ако вредност трансакције износи 15.000 евра или више, или је овај износ еквивалентан износу у страном валути или виртуелној валути.⁴⁸ Сви обвезници су дужни да примењују мере провере клијента и стварног власника, и то не само нових клијената већ и постојећих клијената, с обзиром на ниво ризика, а посебно у случају нових околности, односно утврђеног степена ризика који представља клијент и стварни власник.⁴⁹ Између осталог, ради потпуног усклађивања са законским прописима, привредно друштво мора успоставити интерне процедуре за спровођење унутрашњих контрола које се односе на:⁵⁰

1. идентификацију клијента и стварног власника;
2. процену ризика и управљање ризиком у складу с препознатим врстама ризика;
3. организацију пословања и праћење пословних активности;
4. спровођење међународних финансијских санкција и рестриктивних мера;
5. подношење извештаја и информација Служби за истраживање финансијских криминала;
6. вођење регистра;

⁴⁷ Financial Crime Investigation Service under the Interior of the Republic of Lithuania, <http://www.fntt.lt/en/money-laundering-prevention/information-for-legal-entities-carrying-out-the-activities-of-virtual-currency-exchange-operators-and-or-depository-virtual-currency-wallet-operators-in-the-republic-of-lithuania/4115>

⁴⁸ Other obligations in the field of prevention of money laundering and terrorist financing, <http://www.fntt.lt/en/money-laundering-prevention/information-for-legal-entities-carrying-out-the-activities-of-virtual-currency-exchange-operators-and-or-d> Resolution No 1017 of the Government of the Republic of Lithuania of 23 September 2015 on the implementation Financial Crime Investigation Service under the Interior of the Republic of Lithuania. of Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 depository-virtual-currency-wallet-operators-in-the-republic-of-lithuania/4115

⁴⁹ Resolution No 1017 of the Government of the Republic of Lithuania of 23 September 2015 on the implementation of Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011.

⁵⁰ Republic of Lithuania Law on the prevention of money laundering and terrorist financing. Internal control procedures of financial institutions and other obliged entities, <https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2c647332ba5111eb91e294a1358e77e9?jfwid=-11vir839tn>

7. чување података прописаних законом;
8. ажурирање података о идентификованим клијентима и стварним власницима.

Привредна друштва која добију дозволу за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, у складу с донетим прописима, немају право да пружају финансијске и инвестиционе услуге. Током 2021. године, на основу анализе тржишта и спроведеног надзора, Банка Литваније утврдила је да *Binance*, највећа светска берза за размену виртуелних валута, неовлашћено пружа инвестиционе услуге на територији Литваније. Банка Литваније упутила је упозорење берзи *Binance* и указала на потребу усклађивања јавно доступних информација са законским прописима тако да они не стварају заблуду.⁵¹

Служба за истраживање финансијских криминала спроводи надзор над активностима Оператора за размену виртуелних валута и Оператора виртуелних новчаника депозита у делу спречавања прања новца и финансирања тероризма. Надзорни орган обвезницима даје упутства с циљем спречавања прања новца и финансирања тероризма, док запослени у Одбору за спречавање прања новца у оквиру надзорног органа по потреби пружају одговарајућу помоћ обвезницима у спровођењу мера за спречавање прања новца и финансирања тероризма.

Надзор се спроводи на основу дефинисаног плана надзора и дефинисане процедуре за спровођење надзора од стране надзорног органа. Међутим, ако се посредним надзором утврде неправилности у пословању конкретног привредног друштва, надзорни орган може покренути поступак ванредног надзора с циљем утврђивања могућих одступања од закона, независно од претходно дефинисаног плана надзора.

Након спроведеног надзора и сагледавања релевантних података, надзорни орган може донети одлуку да:⁵²

1. изда обавезна упутства субјекту надзора;
2. изрекне санкције утврђене законом;
3. изврши додатни надзор.

Уколико се надзором утврди одступање од закона, надзорни орган може изрећи и новчане казне дефинисане законом. Одлуку о обустављању започетог надзора односно изрицању санкције надзорни орган доноси у случају када:⁵³

1. није утврђена неправилност у току надзора;
2. постоје други услови прописани законом.

⁵¹ Bank of Lithuania issued warning regarding Binance, UAB and other crypto-asset service providers, <https://www.lb.lt/en/news/bank-of-lithuania-issued-warning-regarding-binance-uab-and-other-crypto-asset-service-providers>

⁵² Republic of Lithuania Law on the prevention of money laundering and terrorist financing, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2c647332ba5111eb91e294a1358e77e9?jfwid=-11vir839tn>

⁵³ Исто.

Податак који чини државну, службену, пословну или другу тајну заштићену законом јесте једини доказ на коме се заснива изрицање санкције и није позната лицу којем је изречена или је примљена пријава трећег лица да се обустави разматрање изрицања санкције.

5. Регулација дигиталне имовине у Јапану

У Јапану се налази једно од највећих светских тржишта виртуелних валута. Јапан је међу првим земљама регулисао тржиште дигиталне имовине и, према Закону о платним услугама, виртуелне валуте признаје као законско средство плаћања. Током 2017. године 80% трансакција с виртуелним валутама обављено је у Јапану.

Према закону којим је регулисана ова област, привредно друштво које намерава да пружа услуге повезане с дигиталном имовином мора да прибави дозволу надзорног органа. Циљ регулисања области дигиталне имовине на територији Јапана јесте, пре свега, обезбеђивање високог нивоа заштите корисника, као и спречавање прања новца и финансирања тероризма. Регулисању овог тржишта допринела је чињеница да је на територији Јапана током фебруара 2014. године извршена највећа размена дигиталне имовине, односно највећи обим трансакција у односу на светско тржиште.⁵⁴ Поред тога, током 2018. године забележен је сајбер напад чија је последица била штета процењена на 530 милиона америчких долара.⁵⁵ Исте године основано је саморегулаторно тело – Удружење за размену, које израђује прописе којима се регулише размена виртуелних валута. Поред дефинисања прописа, Удружење за размену пружа и сву неопходну подршку корисницима.

У Јапану, Агенција за пружање финансијских услуга спроводи поступак лиценцирања и надзора у области дигиталне имовине. Током 2018. године усвојила је предлог Групе за разматрање пословних активности повезаних с разменом виртуелних валута, који се односи на дефинисање новог правног оквира за регулацију дигиталне имовине.⁵⁶ Предлог новог правног оквира представља измене и допуне постојећег Закона о платним услугама, који се примењује од 2009. године, као и Закона о финансијским инструментима и размени, којима је регулисана ова област. Законске измене ступиле су на снагу 1. маја 2020. године.

Кључне измене Закона о платним услугама су:

- усвајање термина дигиталне имовине;
- унапређење регулативе у домену услуга чувања дигиталне имовине;

⁵⁴ Lawrence, T. (2014), „Virtual Currencies; Bitcoin & What Now after Liberty Reserve, Silk Road, and Tt. Gox?“, *Richmond journal of Law and Technology*, 20(4), 1–108.

⁵⁵ Mochizuki, T. & Vigna, P. (2018), „Cryptocurrency Worth \$530 Million Missing From Japanese Exchange“, *The Wall Street Journal*, доступно на: <https://www.wsj.com/articles/cryptocurrency-worth-530-million-missing-from-japanese-exchange-1516988190>

⁵⁶ Report from Study Group on Virtual Currency Exchange Services, (2018), FSA, доступно на: <https://etrst.com/wp-content/uploads/2020/11/Cryptocurrency-Regulatory-Framework-in-Japan-1.pdf>

- поштравање прописа који се односе на поступак лиценцирања пружаоца услуга повезаних с дигиталном имовином.

Измене и допуне које се односе на Закон о финансијским инструментима и размени обухватиле су дефинисање забрана и мера против преваре, ширења гласина, напада или застрашивања и манипулативних радњи на тржишту. Циљ дефинисања ових забрана је пружање заштите корисницима, као и спречавање прања новца и финансирања тероризма. Такође, усвојени су прописи којима се регулишу трансакције дигиталне имовине и прописи на основу којих је могуће поступати у случају сумњивих активности или кривичних дела повезаних с дигиталном имовином.

Законом о платним услугама дефинисане су услуге које привредно друштво може пружати након добијања дозволе, а то су:⁵⁷

- куповина и продаја виртуелних валута, као и размена једне виртуелне валуте за другу;
- посредовање приликом куповине и/или продаје виртуелних валута, или размена једне виртуелне валуте за другу;
- управљање новчаним средствима корисника приликом куповине и/или продаје виртуелних валута, као и размене једне виртуелне валуте за другу и/или посредовања приликом куповине и/или продаје виртуелних валута, или размене једне виртуелне валуте за другу;
- управљање портфолијом дигиталне имовине у име и за рачун корисника.

5.1. Поступак лиценцирања у Јапану

Привредно друштво које испуни законом прописане услове, по добијању дозволе, биће уписано у регистар и заведено у документима надзорног органа.⁵⁸ Уколико на територији Јапана услуге повезане с дигиталном имовином пружа привредно друштво које претходно није добило дозволу надзорног органа за пружање ових услуга, то се сматра кривичним делом. Изузетак утврђен законом представљају акционарска друштва или страни пружаоци услуга повезаних с дигиталном имовином који имају огранке у Јапану. Они могу пружати услуге прописане законом без претходно добијене лиценце од стране надзорног органа.

Приликом подношења захтева за добијање дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, привредно друштво које подноси захтев дужно је да обезбеди минимални капитал у износу од 10 милиона јена. Између осталог, уз захтев доставља следеће податке и документацију:

1. податке о пословном имену и адреси;

⁵⁷ Payment Services Act, (2020), Article 2, Japanese Law Translation, dostupno na: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail?id=3966&vm=02&re=02>

⁵⁸ Payment Services Act, (2020), Article 63-2, Japanese Law Translation, dostupno na: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail?id=3966&vm=02&re=02>

2. доказ о поседовању минималног износа прописаног капитала;
3. податке о именованом члану органа управљања;
4. податке о расположивим новчаним средствима;
5. податке о екстерним сарадницима;
6. податке о систему управљања;
7. систем унутрашњих контрола и друге податке прописане законом.⁵⁹

Поред наведених елемената, који су саставни део захтева, потребно је доставити и другу документацију којом се пре свега утврђује да ли привредно друштво које подноси захтев намерава да пружа услуге повезане с дигиталном имовином у корист прања новца и финансирања тероризма, документацију којом се доказује да не постоје околности због којих би надзорни орган одбио захтев, уверења о пребивалишту и неосуђиваности именованих чланова органа управе и лица с квалификованим учешћем, податке којима се доказује да наведена лица нису повезана са активностима прања новца и финансирања тероризма, податке о стручним квалификацијама и биографији чланова органа управљања, податке о списку акционара уколико се ради о акционарском друштву, финансијске извештаје којима се доказује успешност пословања, податке о карактеристикама успостављеног информационог система за пружање ових услуга, с потврдом о његовој безбедности коришћења, организациону шему с јасно подељеним пословима и надлежностима, податке о интерним правилима пословања, те предлог уговора који ће бити коришћен приликом закључивања послова с корисницима.

Приликом оцене достављене документације, надзорни орган проверава њену усклађеност с важећим законима и прописима. Уједно, подносилац захтева, по налогу надзорног органа Агенције за пружање финансијских услуга, приликом подношења захтева попуњава и листу с приближно 400 питања, на основу којих се може установити да ли конкретно привредно друштво заиста поседује адекватне системе за обављање пословних активности повезаних с дигиталном имовином.

5.2. Надзор у Јапану

Након добијања дозволе, лиценцирано привредно друштво дужно је да предузме све неопходне мере како би систем спречавања прања новца и финансирања тероризма био на највишем нивоу,⁶⁰ да обезбеди прописану заштиту корисника,⁶¹ да на прописан начин

⁵⁹ Payment Services Act, (2020), Article 63-3, Japanese Law Translation, dostupno na: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3966&vm=02&re=02>

⁶⁰ Payment Services Act, (2020), Article 63-8, Japanese Law Translation, dostupno na: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3966&vm=02&re=02>

⁶¹ Payment Services Act, (2020), Article 63-10, Japanese Law Translation, dostupno na: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3966&vm=02&re=02>

управља имовином корисника.⁶² Уједно, има обавезу да успостави системе путем којих ће у најкраћем могућем року реаговати на приговоре корисника, као и да ефикасно спроводи мере у случају евентуалних спорова.⁶³ Између осталог, привредно друштво које је добило дозволу за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином дужно је да ажурно води пословне књиге,⁶⁴ као и да објављује финансијске извештаје и извештаје јавних рачуновођа и ревизора.⁶⁵

У случају да привредно друштво које је добило дозволу надзорног органа не послује на начин прописан законом, Агенција за пружање финансијских услуга, у складу с надзорном функцијом, задржава право да упути опомену привредном друштву како би се пословање тог друштва ускладило са законом и прописима.⁶⁶

У односу на друге развијене економије, стопе кривичних дела у погледу прања новца и финансирања тероризма у Јапану јако су ниске. Јапан је усвојио надзорне мере које се спроводе у случају препознатих кривичних дела повезаних с виртуелним валутама, као и мера које се спроводе у случају прања новца и финансирања тероризма. С друге стране, у југоисточној Азији повећане су претње од финансирања тероризма, па је формиран сектор који делује не само на националном већ и на међународном нивоу, чији је циљ разумевање и праћење рањивости земље са аспекта финансирања тероризма.

У децембру 2013. године Јапан је усвојио стратегију да земљу учини „најбезбеднијом земљом у свету” поводом олимпијских и параолимпијских игара које су се одржавале у Токију. Стратегија је укључивала скуп акција с циљем побољшања нивоа безбедности, укључујући и акције за борбу против тероризма и јачање мера против прања новца, углавном заснованих на резултатима ФАТФ-а из 2008. године.

Агенција за финансијске услуге обавља функцију надзора над прањем новца. У изузетним случајевима, поред агенције, укључују се и поједина министарства попут: Министарства здравља, рада и социјалног старања, Министарства пољопривреде, шумарства и рибарства, Министарства привреде, трговине и индустрије, Министарства за земљиште, инфраструктуру, саобраћај и туризам.⁶⁷ Превентивне мере за спречавање прања новца у Јапану су први пут усвојене 2007. године, али због уочених недостатака оне су ревидиране током 2011. и 2014. године. Додатне мере су се односиле на обавезно утврђивање стварних власника, као и на темељну проверу уговора који су склопљени са

⁶² Payment Services Act, (2020), Article 63-11, Japanese Law Translation, dostupno na: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3966&vm=02&re=02>

⁶³ Payment Services Act, (2020), Article 63-12, Japanese Law Translation, dostupno na: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3966&vm=02&re=02>

⁶⁴ Payment Services Act, (2020), Article 63-13, Japanese Law Translation, dostupno na: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3966&vm=02&re=02>

⁶⁵ Payment Services Act, (2020), Article 63-14, Japanese Law Translation, dostupno na: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3966&vm=02&re=02>

⁶⁶ Payment Services Act, (2020), Article 63-14, Japanese Law Translation, dostupno na: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3966&vm=02&re=02>

⁶⁷ FATF (2021), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Japan, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris, dostupno na: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-Japan-2021.html>

земљама у којима је ниво ових ризика висок. У фебруару 2018. године усвојене су смернице за боље разумевање ризика прања новца, које су ступиле на снагу годину дана касније. Агенција за финансијске услуге делегирала је део ауторитета на локалне финансијске бирое, који могу обављати један део надзора.

Јапан континуирано ради на побољшању заштите корисника који учествују у трансакцијама повезаним с дигиталном имовином. Привредна друштва која су добила дозволу за пружање ових услуга дужна су да надзорним органима периодично достављају прописане извештаје, којима доказују усклађеност пословања са законом и добру пословну праксу, посебно у делу спречавања прања новца и финансирања тероризма.

Неке од кључних активности приликом спровођења надзора од стране Агенције за финансијске услуге у Јапану јесу:⁶⁸

1. успостављање процедура и политика, на основу којих се спроводи годишњи план надзора и утврђује начин његовог спровођења;
2. анализа тржишта ради утврђивања привредних субјеката који пружају услуге повезане с дигиталном имовином, а нису регистровани код Агенције за финансијске услуге;
3. периодично прикупљање информација о ризицима на тржишту дигиталне имовине;
4. појачано праћење успостављених унутрашњих контрола и система управљања код обвезника, посебно ако се има у виду да је током 2018. године Јапан био жртва великог хакерског напада.

У Јапану је тренутно лиценцирано 30 привредних друштава која пружају услуге повезане с дигиталном имовином, односно која су ускладила своје пословање са законском регулативом.⁶⁹

6. Регулација дигиталне имовине у Сједињеним Америчким Државама

Као главна карактеристика регулаторног оквира САД истиче се његова испарчаност, односно одсуство унификоване регулативе на савезном нивоу. Приметна је активност великог броја регулаторних тела, као што су Комисија за хартије од вредности, Комисија за трговину робним фјучерсима, Федерална трговинска комисија, као и Трезор. Такође, не би требало изоставити ни Управу унутрашњих прихода,

⁶⁸ FATF (2021), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Japan, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris, dostupno na: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-Japan-2021.html>

⁶⁹ List of Registered Crypto-asset Exchange Service Providers in Japan. (2021). FSA, dostupno na: https://www.fsa.go.jp/en/regulated/licensed/en_kasoutuka.pdf

Канцеларију која обавља активности повезане с контролом виртуелних валута и Мрежу, чији је примарни циљ сузбијање финансијског криминала на територији САД.⁷⁰

Надлежности наведених институција се разликују, те, ради сагледавања њиховог конкретног доприноса, односно учешћа у успостављању правила на савезном нивоу, неке од њих биће представљене у наставку.

6.1. Надлежност надзорних органа у Сједињеним Америчким Државама

Надзор над опцијама, фјучерсима, своповима и другим уговорима који утичу на цену виртуелне валуте налази се у надлежности Комисије за трговину робним фјучерсима. Надзор се спроводи у складу са Законом о робној размени и има за циљ да препозна покушаје манипулације дигиталном имовином. Комисија за трговину робним фјучерсима у пракси ужива све већи ауторитет, а разлог томе је постојање фјучерс уговора чији су елементи блиско повезани с ценом биткоина.

Целокупни надзор над издавањем и продајом токена има Комисија за хартије од вредности. Надзорна функција спроводи се у складу са Законом о хартијама од вредности. Комисија за хартије од вредности поднела је тужбе против две компаније – „Телеграм” и „Кик”, за које је постојала индиција да ће нарушити законску регулативу која се односи на дигиталну имовину. Компанија „Телеграм” присвојила је 1,7 милијарди долара продајом 2,9 милијарди виртуелних валута.⁷¹ Случај ове две компаније у великој мери отежао је трговину и укључивање већег броја инвеститора на тржишту САД.

Мрежа за сузбијање финансијског криминала, као надзорни орган, регулише пружање услуга повезаних с виртуелним валутама на основу одредаба Закона о банкарској тајни. Пружање услуга повезаних с виртуелним валутама захтева детаљну процену ризика, пре свега ризика од прања новца. Процена овог ризика спроводи се на начин дефинисан Програмом за процену ризика. Мрежа за сузбијање финансијског криминала захтева да прописи којима се уређује ова област буду разумно осмишљени,⁷² тако да се у оквиру њих укључе елементи развоја и пружања услуга повезаних с виртуелним валутама.

Канцеларија за контролу стране имовине, која послује у оквиру Министарства финансија, администрира и спроводи програме економских санкција првенствено против земаља и група појединаца као што су терористи и трговци наркотицима (нпр.

⁷⁰ CFTC Backgrounder on Oversight of and Approach to Virtual Currency Futures Markets, (2018), U.S. Commodity Futures Trading Commission, https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/@newsroom/documents/file/backgrounder_virtualcurrency01.pdf

⁷¹ Dewei, J. (2022), „Blockchain & Cryptocurrency Laws and Regulations 2022 in USA”, Global Legal Insights, <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-laws-and-regulations/usa>

⁷² Customer Advisory: Understand the Risk of Virtual Currency Trading, CFTC, https://www.cftc.gov/LearnAndProtect/AdvisoriesAndArticles/understand_risks_of_virtual_currency.html

блокирање имовине и трговинска ограничења за постизање циљева спољне политике и националне безбедности).

Иако је велики број институција укључен у регулацију области дигиталне имовине на територији САД, релативно мали број формалних правила усвојен је на савезном нивоу.

6.2. Разлике у усвојеном регулаторном приступу између држава

Део држава на територији САД усвојио је законске прописе којима су регулисана питања виртуелних валута. Прописи изузимају виртуелне валуте из важеће законске регулативе која се односи на друге хартије од вредности и регулативе која се односи на пренос новца. Један од примера јесте пракса државе Вајоминг, која је усвојила закон којим је регулисано оснивање нових типова пословних банака или депозитних институција посебне намене.⁷³ Пословање ових институција усмерено је искључиво на виртуелне валуте. Својим пословањем наведене институције позитивно утичу на рад привредних друштава која послују у овој држави, пружајући им сигурност у чувању дигиталне имовине. Депозитне институције посебне намене заступљене су и у Њујорку и Невади.

У Колораду је усвојен закон којим се виртуелне валуте изузимају из прописа који се односе на хартије од вредности. Охајо је прва држава у САД која је усвојила опорезивање виртуелних валута, док је у Оклахоми регулисана трговина виртуелним валутама. Такође, у овој држави су виртуелне валуте прихваћене и као инструмент плаћања у оквиру агенција које се налазе у државном власништву.

Насупрот великим помацима који су остварени у законској регулативни наведених држава САД, у чак десет држава власти су издале упозорења у погледу ризика од улагања у дигиталну имовину, док је у Ајови представљен нацрт закона којим би се забранила сва плаћања у виртуелним валутама.

У Калифорнији је предлог закона којим би била регулисана област дигиталне имовине послат на разматрање у јуну 2014. године, а услед различитих ставова посланика о одредбама закона, он није усвојен. Данас у Калифорнији власти раде на предлогу новог закона, а као идеју водиљу за његово дефинисање користе правила усвојена у Њујорку за добијање дозволе *BitLicense*. Успостављање регулативе у области дигиталне имовине у Калифорнији имало би велики утицај, посебно ако се има у виду да се седишта многих великих компанија налазе управо у овој земљи. Само неки од примера су: *Coinbase*, *Kraken*, *Airbitz*, *Blockstream*, *BTCjam*, *ChangeTip* и *Pantera Capital*.⁷⁴

⁷³ Dewei, J. (2022), „Blockchain & Cryptocurrency Laws and Regulations 2022 in USA”, *Global Legal Insights*, <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-laws-and-regulations/usa>

⁷⁴ Hughes, S. (2017), „Cryptocurrency Regulations and Enforcement in the U.S.”, Western State University Law Review Association.

Ситуација је донекле слична и у Вашингтону. Током 2014. године формирана је радна група за плаћања с циљем креирања регулаторног оквира за виртуелне валуте.⁷⁵ Уз подршку надзорних органа и државних банака, предлогом регулаторног оквира дефинисане су активности које укључују надзор над активностима треће стране, као и пренос, размену и чување дигиталне имовине. На основу законске регулативе државе Вашингтон, виртуелне валуте представљају средство размене.

На Флориди, у мају 2017. године усвојен је Закон о виртуелним валутама. Овај закон виртуелне валуте дефинише као средство размене у електронском или дигиталном формату, односно као новац који није законско средство плаћања. Овим законом успостављен је надзор над активностима прања новца и финансирања тероризма повезаним с виртуелним валутама. У складу са одредбама Закона о виртуелним валутама, физичка лица која су поступала супротно закону, а надзором је утврђено да у свом власништву поседују дигиталну имовину, биће терећени за прање новца.

Аризона је усвојила закон којим се подржава коришћење блокчејн технологије током обављања активности повезаних с дигиталном имовином. Закон је ступио на снагу у марту 2017. године, а посебна пажња била је усмерена на могућност технологије да снима све податке и чува их у електронском облику.⁷⁶ Такође, у овој држави основан је одбор за проучавање функционисања блокчејн технологије.⁷⁷

На основу наведеног може се закључити да је регулаторни режим у многим земљама САД још увек недовољно дефинисан. С друге стране, у државама попут Северне Дакоте, Илиноиса и Неваде и даље се улажу велики напори да се дефинишу правила којима ће се уредити област дигиталне имовине. Из тог разлога, многе компаније које намеравају да пружају услуге повезане с дигиталном имовином чекају усвајање прописа и на савезном, и на државном нивоу. Неколико компанија је услед недостатка успостављених прописа донело одлуку о напуштању тржишта САД, као што су: *Ethereum*, *ShapeShift* и *BitMEX*.⁷⁸

6.3. Лиценцирање и надзор у Сједињеним Америчким Државама

Услови које је потребно испунити у поступку лиценцирања разликују се од државе до државе, па готово свака држава има своје посебне захтеве.⁷⁹ Различитост у погледу услова и захтева може довести до неразумевања и смањења ефикасности приликом

⁷⁵ State Regulatory Requirements For Virtual Currency Activities, (2015), Conference of State Banks Supervision, <https://www.csbs.org/regulatory/ep/Pages/framework.aspx>

⁷⁶ Legiscan, Arizona House Bill (2017), <https://legiscan.com/AZ/text/HB2417/2017>

⁷⁷ Morton, H., (2021), „Cryptocurrency 2021 Legislation”, NCSL, <https://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/cryptocurrency-2021-legislation.aspx>

⁷⁸ CFTC Charges BitMEX Owners with Illegally operating a Cryptocurrency Derivatives Trading Platform and Anti-Money Laundering Violations, CFTC, <https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/8270-20>

⁷⁹ Licensing the Activity of Cryptocurrency Exchange in USA, Law & Trust international, (2018), <https://lawstrust.com/en/licence/finance/crypto-license/usa#:~:text=License%20for%20cryptocurrency%20exchange%20in,itself%20is%20sufficiently%20patient%20process>

обављања надзорних активности. Једно од потенцијалних решења поменутог проблема јесте усвајање правила о лиценцирању на савезном нивоу, што би посебно помогло компанијама чија је пословна мрежа распрострањена на територији више држава САД.⁸⁰ Тренутно, компанија с распрострањеном пословном мрежом, а која намерава да послује на територији САД, прописану документацију, уз захтев за лиценцирање, подноси у свакој држави посебно.

Компаније које намеравају да поднесу захтев за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином најпре разматрају коју лиценцу треба добити да би пословање било у складу са законском регулативом. Ако компанија намерава да пружа услуге размене виртуелних валута за законско средство плаћања, потребно је да прибави лиценцу за пренос новца. Ако компанија намерава да пружа услуге размене једне виртуелне валуте за другу, потребно је да прибави лиценцу од компаније која пружа услуге преноса новца. И поред наведене испарчаности регулаторног оквира, компанија која намерава да послује на територији САД дужна је испуни одређене захтеве, независно од тога у којој држави аплицира за добијање лиценце, и то:

- регистрација код Министарства финансија САД – регистрација се обнавља на две године;
- попуњавање листе агената;
- редовно извештавање надзорног органа о сумњивим трансакцијама;
- придржавање одредаба усвојених политика против прања новца и финансирања тероризма;
- креирање извештаја у коме су наведене све трансакције чија вредност прелази 10.000 америчких долара;
- редовно праћење најновијих информација о трансферима новца;
- поштовање прописаних правила приликом преноса средстава;
- редовно вођење евиденције о виртуелним валутама које се конвертују;
- креирање других врста прописаних извештаја.

Претходно наведена правила важе и за нерезиденте који обављају размену виртуелних валута на територији САД.

Њујорк је држава с најригорознијим правилима у погледу лиценцирања. Међутим, уједно је и држава у којој је оснивањем друштва са ограниченом одговорношћу могуће добити дозволу за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином. У наставку биће представљен детаљан поступак лиценцирања у Њујорку.

Поступак лиценцирања почиње пријавом конкретног привредног друштва за добијање дозволе *BitLicence* у складу са Законом о банкама Њујорка. Поступак се

⁸⁰ OCC Summary of Comments and Explanatory Statement: Special Purpose National Bank Charters For Financial Technology Companies, Office of the Comptroller of Currency, (2017), <https://www.occ.gov/topics/responsibleinnovation/summary-explanatory-statement-fintech-charters.pdf>

спроводи онлајн, путем поуздане апликације. Апликацију су креирала државна регулаторна тела како би се повећао ниво ефикасности приликом издавања лиценци и побољшао процес надзора.⁸¹

Приликом аплицирања потребно је саставити захтев за добијање дозволе у писаној форми, који треба да садржи следеће елементе:⁸²

- тачне податке о подносиоцу пријаве, организационој шеми, датуму оснивања и седишту компаније;
- списак свих огранака у којима ће се пружати услуге, као и графички приказ организационе шеме;
- податке о лицима именованим за чланове органа управљања и квалификоване власнике, као и податке о осталим запосленима;
- извештај у коме се наводи ко ће вршити надзор над активностима које запослени обављају, а који припрема независна агенција;
- за сва лица која су на било који начин повезана с подносиоцем захтева потребно је доставити отиске прстију и две фотографије;
- опис организационе структуре, с дефинисаном поделом надлежности и одговорности у оквиру организационе шеме;
- прописане финансијске извештаје;
- опис предложеног пословања, тренутног пословања и пословања пре подношења захтева за дозволу, укључујући детаље о производима и услугама које се пружају и које ће бити пружане;
- податке о банкама код којих подносилац захтева има отворене рачуне;
- политике и процедуре које се примењују у тренутном пословању, као и оне с чијом применом ће се отпочети у будућности;
- изјава о прихватању одговорности за обављање пружања услуга повезаних с дигиталном имовином;
- верификација писане политике и процедуре од стране Одељења за порезе и финансије државе Њујорк да је подносилац захтева прихватио законске одредбе, као и одредбе које се односе на обављање процеса надзора;
- копију било које полисе осигурања која се води у корист подносиоца захтева, именованих чланова органа управљања, службеника или његових клијената;
- детаљно објашњење методологије која се примењује за израчунавање вредности виртуелних валута;

⁸¹ Department of Financial Services, New York State, Virtual Currency, dostupno na: https://www.dfs.ny.gov/apps_and_licensing/virtual_currency_businesses/information_applicants

⁸² New York Codes, Rules and Regulations Title 23 – FINANCIAL SERVICES Chapter I – Regulations of the Superintendent of Financial Services Part 200 – VIRTUAL CURRENCIES Section 200.4 – Application, JUSTIA regulations, dostupno na: <https://regulations.justia.com/states/new-york/title-23/chapter-i/part-200/section-200-4/>

- друге информације које се могу захтевати од подносиоца захтева.

Након подношења документације, надзорни орган може донети одлуку о издавању условне дозволе. Условна дозвола издаје се уколико подносилац захтева не испуњава све прописане услове за добијање дозволе или уколико постоји основана сумња да ће ималац дозволе обављати активности повезане с прањем новца и финансирањем тероризма, због чега аутоматски постаје предмет појачаног надзора. Условне лиценце трају две године од дана издавања.⁸³

Услуге повезане с дигиталном имовином које привредни субјект може пружати по добијању дозволе на територији Њујорка јесу:⁸⁴

- пријем виртуелних валута за пренос трећем лицу;
- чување, држање и управљање виртуелним валутама у име корисника;
- куповина и продаја виртуелних валута;
- размена једне виртуелне валуте за другу;
- управљање, администрирање или издавање виртуелне валуте.

Подносиоци захтева треба пре свега да изврше процену ризика којима су изложени или могу бити изложени у свом пословању. Најзначајнији су правни ризици, ризици усклађености пословања, финансијски и репутациони ризик, ризици повезани с другим пословним активностима, услугама, клијентима, партнерима и географским подручјем пословања. Лиценцирани привредни субјекти дужни су да на годишњем нивоу врше процену ризика и по потреби модификују усвојени Програм борбе против прања новца. Овај програм садржи следеће податке:⁸⁵

- дефинисане системе унутрашњих контрола, политика и процедура које су креиране у складу са законском регулативом државе Њујорк;
- дефинисане услове у којима се обавља тестирање усклађености и ефикасности програма за спречавање прања новца;
- податке о именованим лицима која ће на дневном нивоу пратити спровођење Програма борбе против прања новца;
- податке о обукама запослених који ће обављати активности у складу с Програмом за спречавање прања новца.

⁸³ New York Codes, Rules and Regulations Title 23 – FINANCIAL SERVICES Chapter I – Regulations of the Superintendent of Financial Services Part 200 – VIRTUAL CURRENCIES Section 200.4 – Application, JUSTIA regulations, dostupno na: <https://regulations.justia.com/states/new-york/title-23/chapter-i/part-200/section-200-4/>

⁸⁴ NY Virtual Currency Business Activity License New Application Checklist (Company), (2020), NMLS, dostupno na: https://nationwidelicencingssystem.org/slr/PublishedStateDocuments/NY_Virtual_Currency_New_Application_Checklist.pdf

⁸⁵ New York Codes, Rules and Regulations Title 23 – FINANCIAL SERVICES Chapter I – Regulations of the Superintendent of Financial Services Part 200 – VIRTUAL CURRENCIES Section 200.15 – Anti-money laundering program, JUSTIA regulations, dostupno na: <https://regulations.justia.com/states/new-york/title-23/chapter-i/part-200/section-200-15/>

Компаније које су добиле лиценцу дужне су да континуирано прате све трансакције по основу пружања услуга повезаних с дигиталном имовином. С тим у вези, посебну пажњу потребно је усмерити ка сумњивим трансакцијама, односно трансакцијама повезаним с прањем новца и финансирањем тероризма. Идентификација корисника се обавља када је вредност трансакције већа од 3.000 долара.

Од почетка 2016. године до краја 2018. године 22 компаније поднеле су захтев за добијање дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином на територији САД. Међутим, од укупног броја, само три су испуниле услове дефинисане законским прописима. У питању су компаније: *Coinbase*, *Ripple* и *Circle*. *Coinbase* је виртуелна мењачница чије се седиште налази у Сан Франциску. Клијенти ове мењачнице могу слободно куповати и продавати виртуелне валуте. *Coinbase* је имао преко пет милиона корисника широм света. Конкретно, на подручју САД ова компанија има дозволу да послује у чак 38 држава, укључујући и Њујорк.

Начин спровођења надзора и провера усклађености пословања с дефинисаним правилима на територији САД разликује се од државе до државе. Приликом спровођења надзора над прањем новца и финансирањем тероризма, посебно се проверава успостављен Програм против прања новца дефинисан на територији САД, који сваки обвезник мора документовати са следећим подацима:

- детаљан план развоја и начина спровођења процедура, као и система надзора који је дизајниран на начин којим се постиже висок ниво ефикасности приликом откривања сумњивих активности;
- подаци о додељеној одговорности службеницима који ће пратити ниво усклађености са усвојеним политикама и процедурама;
- подаци о обезбеђеним едукативним програмима и радионицама;
- подаци о ангажовању независних ревизора који редовно прате програм против прања новца.

Приликом спровођења надзора, надзорни орган проверава усклађеност свих наведених података с регулативом.

7. Закључак

Глобална заступљеност дигиталне имовине и убрзани раст тржишта захтевају непрекидно праћење нових појава и изазова. Због тога су многе државе широм света приступиле регулисању ове области. Циљ регулатора је успостављање законских прописа који ће допринети сигурности у пословању с виртуелним валутама.

Као што је већ поменуто, Народна банка Србије још од 2018. године спроводи редовни надзор над пружаоцима услуга повезаних с дигиталном имовином у делу спречавања прања новца и финансирања тероризма. С применом Закона о дигиталној имовини ова област је у потпуности уређена у нашој земљи. Између осталог, овим законом и подзаконским актима донетим на основу њега уређени су услови и поступак давања дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином. Привредна

друштва која испуне све законом прописане услове могу пословати на територији Републике Србије, односно пружати услуге повезане с дигиталном имовином.

Анализом регулаторних приступа у Европској унији, Јапану и САД уочене су знатне разлике. Јапан, као и Република Србија, успоставио је јасне прописе на основу којих се спроводи поступак лиценцирања и надзора, што омогућава несметано функционисање тржишта дигиталне имовине и очување сигурности приликом куповине, продаје, преноса или размене виртуелних валута. С друге стране, тржиште у Европској унији и САД карактерише одсуство јединствених правила у погледу лиценцирања и надзора. Успостављање унификованих правила олакшаће и унапредиће постојеће системе надзора, те ће поједноставити поступак лиценцирања привредним друштвима која намеравају да пружају услуге повезане с дигиталном имовином на територији Европске уније или САД.

Дигитална имовина може донети нове изазове за финансијски и монетарни систем једне земље, па и с тог аспекта захтева праћење и посебну пажњу регулатора. Како би се у дугом року одржала стабилност и сигурност у пословању с виртуелним валутама, од пресудне важности су усклађивање правила на глобалном нивоу и размена искустава између регулатора.

Литература

- Abhishta, A., Joosten, R., Dragomiretskiy, S. & Nieuwenhuis, L. (2019), „Impact of Successful DDoS Attacks on a Major Crypto-Currency Exchange”, 2019 27th Euromicro International Conference on Parallel, Distributed and Network-Based Processing (PDP). AML Programs, CFTC, доступно на:
https://www.cftc.gov/IndustryOversight/AntiMoneyLaundering/dsio_amlprograms.html
- Anti-Money Laundering, CFTC, доступно на:
<https://www.cftc.gov/IndustryOversight/AntiMoneyLaundering/index.htm>
- Alyssa Hertig „What is a CBDC?”, доступно на: <https://www.coindesk.com/learn/what-is-a-cbdc/>
- Bank of Lithuania issued warning regarding Binance, UAB and other crypto-asset service providers, доступно на: <https://www.lb.lt/en/news/bank-of-lithuania-issued-warning-regarding-binance-uab-and-other-crypto-asset-service-providers>
- CFTC Backgrounder on Oversight of and Approach to Virtual Currency Futures Markets, (2018), U.S. Commodity Futures Trading Commission, доступно на:
https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/@newsroom/documents/file/ba-ckgrounder_virtualcurrency01.pdf
- CFTC Charges BitMEX Owners with Illegally operating a Cryptocurrency Derivatives Trading Platform and Anti-Money Laundering Violations, CFTC, доступно на:
<https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/8270-20>
- Corbet, S., Lucey, B., Urquhart, A. and Yarovaya, L. (2019), „Cryptocurrencies as a financial asset: A systematic analysis”, *International Review of Financial Analysis*, 62, pp.182–199.
- Customer Advisory: Understand the Risk of Virtual Currency Trading, CFTC, доступно на:
https://www.cftc.gov/LearnAndProtect/AdvisoriesAndArticles/understand_risks_of_virtual_currency.html
- Department of Financial Services, New York State, Virtual Currency, доступно на:
https://www.dfs.ny.gov/apps_and_licensing/virtual_currency_businesses/information_applicants
- Dewei, J. (2022), „Blockchain & Cryptocurrency Laws and Regulations 2022 in USA, Global Legal Insights”, доступно на: <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-laws-and-regulations/usa>
- Directive (EU) 2018/843 (2018), Europe Parliament.
- Digital finance proposals, доступно на: https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en
- FATF (2021), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Japan, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris, доступно на: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-Japan-2021.html>
- FATF (2021), Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers, FATF, Paris, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Updated-Guidance-RBA-VA-VASP.html
- Financial Crime Investigation Service under the Interior of the Republic of Lithuania, доступно на: <http://www.fntt.lt/en/money-laundering-prevention/information-for-legal->

- entities-carrying-out-the-activities-of-virtual-currency-exchange-operators-and-or-depository-virtual-currency-wallet-operators-in-the-republic-of-lithuania/4115
- Ferreira, P. & Pereira, É. (2019), „Contagion Effect in Cryptocurrency Market”, *Journal of Risk and Financial Management*, 12 (3), p. 115.
- Holman, D. & Stettner, B. (2018), „Anti-Money Laundering Regulation of Cryptocurrency: U.S. and Global Approaches”, Allen & Overy, LLP.
- Hensen, P. (2021), „New Crypto Rules in the European Union – Gateway for Mass Adoption, or Excessive Regulation?”, Stanford Law School, доступно на: <https://law.stanford.edu/2021/01/12/new-crypto-rules-in-the-eu-gateway-for-mass-adoption-or-excessive-regulation/>
- Hughes, S. (2017), „Cryptocurrency Regulations and Enforcement in the U.S.”, Western State University Law Review Association.
- Koutmos, D. (2018), „Liquidity uncertainty and Bitcoin’s market microstructure”, *Economics Letters*. 172. pp. 97–101
- Lawrence, T. (2014), „Virtual Currencies; Bitcoin & What Now after Liberty Reserve, Silk Road, and Tt. Gox?”, *Richmond journal of Law and Technology*, 20(4), 1–108.
- Legiscan, Arizona House Bill, (2017), доступно на: <https://legiscan.com/AZ/text/HB2417/2017>
- Licensing the Activity of Cryptocurrency Exchange in USA, Law & Trust international, (2018), доступно на: <https://lawstrust.com/en/licence/finance/cryptocurrency/usa#:~:text=License%20for%20cryptocurrency%20exchange%20in,itself%20is%20sufficiently%20patient%20process>
- List of Registered Crypto-asset Exchange Service Providers in Japan. (2021). FSA, доступно на: https://www.fsa.go.jp/en/regulated/licensed/en_kasoutuka.pdf
- Mochizuki, T. & Vigna, P. (2018), „Cryptocurrency Worth \$530 Million Missing From Japanese Exchange”, *The Wall Street Journal*, доступно на: <https://www.wsj.com/articles/cryptocurrency-worth-530-million-missing-from-japanese-exchange-1516988190>
- Morton, H. (2021), „Cryptocurrency 2021 Legislation”, NCSL, доступно на: <https://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/cryptocurrency-2021-legislation.aspx>
- New York Codes, Rules and Regulations Title 23 – FINANCIAL SERVICES Chapter I – Regulations of the Superintendent of Financial Services Part 200 – VIRTUAL CURRENCIES Section 200.4 – Application, JUSTIA regulations, доступно на: <https://regulations.justia.com/states/new-york/title-23/chapter-i/part-200/section-200-4/>
- New York Codes, Rules and Regulations Title 23 – FINANCIAL SERVICES Chapter I – Regulations of the Superintendent of Financial Services Part 200 – VIRTUAL CURRENCIES Section 200.15 – Anti-money laundering program, JUSTIA regulations, доступно на: <https://regulations.justia.com/states/new-york/title-23/chapter-i/part-200/section-200-15/>
- NY Virtual Currency Business Activity License New Application Checklist (Company), (2020), NMLS, доступно на: https://nationwidelicencingsystem.org/slr/PublishedStateDocuments/NY_Virtual_Currency_New_Application_Checklist.pdf

- OCC Summary of Comments and Explanatory Statement: Special Purpose National Bank Charters For Financial Technology Companies, Office of the Comptroller of Currency, (2017), доступно на: <https://www.occ.gov/topics/responsibleinnovation/summary-explanatory-statement-fintech-charters.pdf>
- Одлука о спровођењу одредаба Закона о дигиталној имовини које се односе на давање дозволе за пружање услуга повезаних с виртуелним валутама и сагласности Народне банке Србије. (2021). „Службени гласник РС”, бр. 49/2021.
- Ovalle, D. (2016), „Florida Criminals Who Use Bitcoins Could Now Face Money-Laundering Charges”, Miami Herald, доступно на: <http://www.miamiherald.com/news/local/crime/article149028844.html>
- Payment Services Act, (2020), Japanese Law Translation, доступно на: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3966&vm=02&re=02>
- Правилник о спровођењу одредаба Закона о дигиталној имовини које се односе на давање дозволе за пружање услуга повезаних с дигиталним токенима и сагласности Комисије за хартије од вредности. (2021). „Службени гласник РС”, бр. 69/2021.
- Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937
- Report from Study Group on Virtual Currency Exchange Services, (2018), FSA, доступно на: <https://etrst.com/wp-content/uploads/2020/11/Cryptocurrency-Regulatory-Framework-in-Japan-1.pdf>
- Republic of Lithuania Law on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing доступно на <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2c647332ba5111eb91e294a1358e77e9?jfwid=-11vir839tn>
- Resolution No 1017 of the Government of the Republic of Lithuania of 23 September 2015 on the implementation of Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011.
- Regulation of the European Parliament and the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937, (2019), European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0593>
- Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists, (2022), US Department of Treasury, доступно на: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>
- State Regulatory Requirements For Virtual Currency Activities, (2015), Conference of State Banks Supervision, доступно на: <https://www.csbs.org/regulatory/ep/Pages/framework.aspx>
- Семинар на тему „The US perspective: regulating cryptoassets and stablecoins”, у организацији Званичног форума монетарних и финансијских институција (Official Monetary and Financial Institutions Forum – OMFIF).
- Suarez, J. (2017), „How Bad Policy Harms Coinbase Customers in Hawaii”, The Coinbase Blog, доступно на: <https://blog.coinbase.com/how-bad-policy-harms-coinbase-customers-in-hawaii-ac9970d49b34>

- Williams, O. (2017), „Cyber Attacks On Bitcoin Exchanges Are Surging As The Cryptocurrency Soars In Value”, NS Tech, доступно на:
<https://tech.newstatesman.com/news/ddos-attacks-bitcoin-exchanges>
- Закон о дигиталној имовини (2020), „Службени гласник РС”, бр. 153/2020.
- Закон о изменама и допунама Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма (2020), „Службени гласник РС”, бр. 153/2020.
- Закон о општем управном поступку (2018), „Службени гласник РС”, бр. 95/2018.
- Zhang, R., Xue, R. & Liu, L. (2019), „Security and Privacy on Blockchain”. *ACM Computing Surveys*. 52 (3), 1–34.