

## **Pravna regulacija bitcoina i ostalih virtualnih valuta u nekim neeuropskim zemljama i hrvatskom zakonodavstvu**

### *Legal regulation of bitcoin and other virtual currencies in some non-European countries and in Croatian legislation*

Saša Zebec

e-mail: zebecsa@gmail.com

**Sažetak:** *Rad se bavi analizom nekih aspekata pravne regulacije bitcoina i ostalih virtualnih valuta u neeuropskim zemljama i hrvatskom zakonodavstvu. Fenomen bitcoina i ostalih kriptovaluta se kontekstualizira kroz ekonomsko-teorijsku prizmu te izlaže nešto osnovno o negativnim segmentima virtualnih valuta i o definiciji novca. Potom se razmatra pravna regulacija virtualnih valuta u Sjedinjenim Američkim Državama pri čemu se posebno naznačuje koncept licenciranja. Zatim se ukratko izlaže o pravnoj regulaciji bitcoina i virtualnih valuta u Kanadi, Japanu i u Republici Kini, kako bi se usporedio pristup u različitim zemljama ovoj materiji. Naposljetku, izlaže se o pravnoj regulaciji virtualnih valuta u hrvatskom zakonodavstvu te se ističu prijedlozi i sugestije na tragu sustava licenciranja.*

**Ključne riječi:** *bitcoin, virtualna valuta, kriptovaluta, digital wallet, pravna regulacija bitcoina*

**Summary:** *This paper analyzes some aspects of legal regulation of bitcoin and other virtual currencies in non-european countries and in Croatian legislation. The phenomenon of bitcoin and other cryptocurrencies is contextualized through the economic-theoretical prism and is exposed something fundamentally about the negative aspects of virtual currency and*

*the definition of money. Then, the legal regulation of virtual currency in the United States is considered, where the concept of licensing is specifically indicated. After that, the legal regulation of virtual currency is mentioned in the law of Canada, Japan and China. Finally, legal regulation in Croatian legislation is analyzed, and the proposals and suggestions underlying the licensing system are emphasized.*

**Keywords:** *bitcoin, virtual currency, cryptocurrency, digital wallet, legal regulation of bitcoin*

## **1. Uvod**

Za *bitcoin* se kaže da je decentralizirana, distribuirana, anonimna platna mreža koja je ujedno i valuta, kriptovaluta, dizajnirana tako da radi kao medij razmjene koristeći radije kriptografiju za kontrolu izdavanja novca ili pratnje transakcija, nego se uzdajući u neki centralni autoritet. Tu je virtualnu valutu dizajnirao i implementirao Satoshi Nakamoto<sup>1</sup> 2009. Godine, a taj je koncept temeljen na peer-to-peer mreži, sličnoj BitTorrent-u, poznatom protokolu za dijeljenje dokumenata (igrice, glazba, filmovi) na internetu.

U radu se donosi ekonomsko-teorijski okvir virtualnih valuta, neki njihove negativni segmenti te se navodi definicija novca. Pozornost će zatim biti usmjerena na pravnu regulaciju virtualnih valuta. Prvo će se razmatrati zanimljiva pravna regulacija i definiranje virtualnih valuta u nekim neeuropskim zemljama. Tako će se spomenuti regulacija u Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi te Japanu. Naposljetku, analizirat će se domaće zakonodavstvo glede ove teme, te će se dati neki mogući prijedlozi.

## **2. Ekonomsko-teorijski okvir**

Znakovita je izjava ekonomista i nobelovca Milтона Friedmana još 1999. godine da jedna stvar koja nedostaje, ali će uskoro biti razvijena jest pouzdana e-gotovina (engl. *e-cash*), metoda pomoću koje se na internetu mogu prenijeti sredstva od točke A do točke B, bez da pošiljatelj poznaje primatelja ili obrnuto.

---

<sup>1</sup> Postoje razne verzije o njegovom identitetu. Jedna od njih jest da je Satoshi Nakamoto zapravo pseudonim ili za jednu osobu ili za grupu ljudi, čiji je identitet nepoznat.

Uvriježeno je mišljenje da se teorijski korijeni bitcoina mogu naći u austrijskoj školi ekonomije i njezinom kriticizmu trenutnoga tzv. *fiat* (realnog) sustava novca u obliku kovanica i novčanica. Ta škola poznata je po kritici vladinih intervencija koje, po njihovom mišljenju, stvaraju pogoršane poslovne cikluse i izazivaju priličnu inflaciju. U tom smislu oni su suglasni *laissez faire* politici – politici nemiješanja države u ekonomska pitanja.<sup>2</sup>

U neke negativne aspekte bitcoina možemo uvrstiti: nedostatak svijesti i razumijevanja bitcoina, rizik i nestalnost, razvijanje koje je još u tijeku. (CoinReport, 2014.) Među glavnim negativnim konsekvencama svakako je korištenje bitcoina za sumnjive transakcije, pranje novca, poglavito zbog njegovih karakteristika decentralizirane valute te (pseudo) anonimnosti. U svakom je slučaju *image* bitcoina na neki način polariziran. Navedimo primjer iz Sjedinjenih Američkih Država. Neki ga smatraju alatom za činjenje kriminalnih aktivnosti, dok ga drugi promatraju kao sredstvo za legalni sustav valute slobodne od nepravednih vladinih intervencija i miješanja. (Danton, 2014., 448.)

Spomenimo da je u kaznenoj praksi prvi poznati slučaj u kojemu je priznat status novca bitcoinu bio u slučaju tzv. Silk Road Case (2014.). Kako piše Moslavac Bruno: "Sve transakcije koje su se odvijale tijekom izvršenja protupravnih radnji udruživanja radi trgovine drogama bile su u bitcoinima, tako da je u presudi prvi put u kaznenopravnoj povijesti utvrđeno pravomoćnom sudskom odlukom da je bitcoin sredstvo plaćanja. Ujedno, sva plaćanja bitcoinima odvijala su se preko javno dostupnih glavnih knjiga (*Bitcoin's public ledger*), tako da su istražitelji dulje vrijeme prije uhićenja istraživali tragove kretanja bitcoina." (Moslavac, 2016., 72.) Vidimo da je osnovno pitanje: može li se bitcoinu kao virtualnoj valuti priznati status novca?

Iz ekonomske perspektive, trenutno poznate virtualne valute ne bi zadovoljavale sve tri funkcije novca koje možemo susresti u ekonomskoj literaturi. Te tri funkcije novca bile bi: a) novac je sredstvo razmjene (sredstvo koje posreduje u trgovini da se izbjegnu moguće neugodnosti u sustavu trampe - *medium of exchange*), b) novac je sredstvo za pohranu vrijednosti (jer može biti čuvan i preuzet u budućnosti – *store of value*), c) novac kao jedinica za mjeru vrijednosti (kao standardna mjerna jedinica za mjerenje vrijednosti i troškova dobara, usluga imovine, pasive – *unit of account*). Navedene tri funkcije novca spominje i Europska centralna banka. (European Central Bank, 2012., 10.)

---

<sup>2</sup> Među najpoznatije predstavnike te škole ubrojimo Eugena von Böhm-Bawerka, Ludwiga von Misesa, Friedricha A. Hayeka. Potonji je u monetarnoj teoriji u djelu *Denationalisation of Money* iz 1976. izrazio stav da vlade ne bi trebale imati monopol na izdavanje novca.

### 3. Pravna regulacija virtualnih valuta u neeuropskim zemljama

#### 3.1. Sjedinjene Američke Države

Sjedinjene Američke Države virtualne valute reguliraju na dvije razine: pravo svake države i federalno pravo. Pravna je regulacija glede ovog pitanja u SAD-u prilično komplicirana, prije svega zato što o virtualnim valutama ne postoji jedinstveni pristup. Tako ih, primjerice, neka tijela definiraju kao novac, a neka kao imovinu.

Tako je u Kaliforniji guverner Jerry Brown službeno potpisao Assembly Bill 129, (stupio na snagu početkom 2015.) mjeru kojom se nastoji jamčiti bitcoinu i drugim digitalnim valutama status legalnoga novca. Tim se aktom nastojalo izmijeniti i osuvremeniti kalifornijski zakon prema kojem je, između ostaloga, korištenje virtualnih valuta bilo smatrano na neki način kršenjem zakona. (Rizzo, 2014.)

U državi Washington digitalne valute definirane su kao sredstvo za prijenos novca te potpadaju pod Uniform Money Services Act. Tako je u tom aktu pod definicijom 'prijenos novca' (*engl. money transmission*) određeno da je to primanje novca ili njegove ekvivalentne vrijednosti, a koja uključuje virtualnu valutu. U tom smislu je potrebno da pružatelji usluga razmjene fiat novca u kriptovalute ili obrnuto, odnosno razmjene iz jedne virtualne valute u drugu imaju licencu. Licencu ne trebaju imati pojedinci koji s pojedincima vrše razmjenu kriptovaluta. (Washington State Department of Financial Institutions, 2014.)

Na federalnoj razini spomenimo Financial Crimes Enforcement Network<sup>3</sup> (dalje: FinCEN) koja je 2013. godine izdala vodič u kojemu se definira razmjena virtualnih valuta, njeni administratori te primjenjivost Bank Secrecy Act na njih u smislu sprječavanja korištenja financijske razmjene za pranje novca i financiranje kriminala. (Department of the Treasury, 2013.)

Internal Revenue Service (dalje: IRS)<sup>4</sup> je glede poreznog shvaćanja u ožujku 2014. godine izdala Vodič virtualnih valuta, u kojem virtualne valute glede saveznih poreza tretira kao imovinu (*engl. property*). (Internal Revenue Service, 2014.) IRS također određuje da su transakcije koje uključuju virtualne valute (kao i rudarenje) oporezive prema općim poreznim propisima. (Internal Revenue Service Notice 2014-21)

---

<sup>3</sup> FinCEN je ured Ministarstva financija SAD-a koji se bavi zaštitom financijskih sustava od zlouporaba.

<sup>4</sup> IRS je služba za prihode savezne vlade SAD-a, između ostalog, odgovorna za naplatu poreza.

### 3.2. Kanada

2014. godine službeni stav kanadske Vlade bio je da bitcoin nije zakonsko sredstvo plaćanja. Pa ipak, Bank of Canada izjavila je da mali, neovisni sustavi plaćanja ne bi trebali biti previše kontrolirani i regulirani, budući da sigurno nisu prevelika prijetnja za kanadski financijski sustav. (George-Cosh, 2014.) Iste godine je i Bank of Canada u jednom svojem priopćenju dala do znanja da kriptovalute ne potpadaju pod današnju definiciju novca. Ona također definiciju novca objašnjava trima već spomenutim kriterijima: sredstvo razmjene (medium of exchange), jedinica za mjeru vrijednosti (unit of account), sredstvo za pohranu vrijednosti (store of value), a gledano prema tim kriterijima, bitcoin i druge kriptovalute ne prolaze test. (Bank of Canada, 2014.)

### 3.3. Japan

Možemo reći kako je kolaps platforme Mt Gox, 2014. godine, koji je imao sjedište u Tokiju, usmjerio međunarodnu pozornost na Japan. Do tada se japanske vlasti i njihova centralna banka nisu izjašnjavali o bitcoinu, a u svakom slučaju bitcoin se nije smatrao valutom. (Southurst, 2014.) Možda je baš zato u ljeto 2014. godine pokrenuto tijelo Japanese Authority of Digital Assets. (dalje: JADA) To je samostalno regulatorno tijelo, premda je pokrenuto od vlasti.<sup>5</sup> (Cruz, 2014.)

U 2016. godini izmijenjeno je u Japanu nekoliko zakona kako bi se njima obuhvatile i virtualne valute. Tako su bitcoin i druge virtualne valute redefinirane kako bi se omogućilo njihovo korištenje kao sredstvo plaćanja dobara i usluga. Virtualne valute definirane su kao vrijednost slična imovini (engl. *asset-like-values*) koje se mogu koristiti za plaćanje i koje se mogu prenositi digitalno. (Das, 2017.) Financial Services Agency bila je zadužena da se ti propisi i poštuju. Donošenjem izmijenjenog Fund Settlement Law u svibnju 2016. godine, koji iznova definira virtualne valute, prodaja virtualne valute je izuzeta od poreza na potrošnju (Japanese Consumption Tax), a odnosi se na transakcije nakon 1. srpnja 2017. godine (Young, 2017.)

### 3.4. Kina

3. prosinca 2013. godine su Središnja banka Kine zajedno s četiri druga središnja državna ministarstva i povjerenstva zajedno objavili obavijest o mjerama opreza protiv rizika bitcoina.

---

<sup>5</sup> U osnovne ciljeve JADA-e spadaju: istraživanje poslovanja s bitcoinom, rasprava s vladinim tijelima, vođenje rasprava o digitalnim valutama i s organizacijama koje se njima bave, organiziranje događanja u vezi s virtualnim valutama, pomoć novim kompanijama koje se njima bave, održavanje konzultacije glede digitalnih valuta, itd.

U toj obavijesti, bitcoin je definiran kao posebna virtualna roba (engl. *special virtual commodity*) koja po svojoj prirodi nije valuta i ne bi trebala cirkulirati i biti korištena na tržištu kao valuta. (Mullany, 2013.)

Kina poduzima sve više aktivnosti kako bi se spriječilo korištenje kriptovaluta. Tako je između ostalog, odredila zamrzavanje bankovnih računa povezanih s razmjenom kriptovaluta te pokrenula zabranu internetskog i mobilnog pristupa svemu što se odnosi na trgovanje kriptovalutama. (Nelson, 2018.)

#### **4. Pravna regulacija virtualnih valuta u hrvatskom zakonodavstvu**

U našem zakonodavstvu definiran je pojam novčanih sredstava u Zakonu o platnom prometu (NN 133/09, 136/12) u čl. 2. st. 1. t. 17. kao novčanice i kovani novac, zatim elektronički novac u smislu kako je uređen zakonom kojim se uređuje poslovanje institucija za elektronički novac kao i novčana potraživanja prema pružatelju platnih usluga (knjižni novac). Zakonom o elektroničkom novcu (NN 139/10) određena je definicija elektroničkoga novca u čl. 2. st. 2.: "Elektronički novac" jest elektronički, uključujući i magnetski, pohranjena novčana vrijednost koja je izdana nakon primitaka novčanih sredstava u svrhu izvršavanja platnih transakcija u smislu zakona kojim se uređuje platni promet i koju prihvaća fizička ili pravna osoba koja nije izdavatelj toga elektroničkoga novca, a koja čini novčano potraživanje prema izdavatelju". Isti zakon u čl. 4. st. 1. također određuje tko može biti izdavatelj elektroničkoga novca u Republici Hrvatskoj: "Izdavatelji elektroničkoga novca u Republici Hrvatskoj mogu biti: 1) kreditna institucija sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, 2) institucija za elektronički novac sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, uključujući instituciju za elektronički novac pod izuzećem, 3) Hrvatska narodna banka kada ne djeluje u svojstvu monetarne vlasti i druge javne vlasti, 4) Republika Hrvatska i jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave kada djeluje u svojstvu javne vlasti, 5) kreditna institucija sa sjedištem u državi članici, 6) institucija za elektronički novac sa sjedištem u državi članici, 7) podružnica kreditne institucije iz treće države sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, 8) podružnica institucije za elektronički novac iz treće države sa sjedištem u Republici Hrvatskoj i 9) Europska središnja banka kada ne djeluje u svojstvu monetarne vlasti i druge javne vlasti." Stavak 2. istog članka određuje da elektronički novac smiju izdavati samo ti navedeni subjekti.

Zatim je dalje određeno da, primjerice, kreditne institucije sa sjedištem u državi članici istog zakona mogu izdavati elektronički novac sukladno s odobrenjem izdanim prema odredbama zakona kojim se uređuje njihovo poslovanje, a podružnica neke institucije iz treće države da može izdavati takav novac i pružati platne usluge jedino ako ima odobrenje izdano prema odredbama Zakona o elektroničkom novcu.

U Priopćenju za javnost Vijeće za financijsku stabilnost između ostaloga izjavilo je da virtualne valute nisu elektronički novac: "Stoga osobe koje izdaju te proizvode ili njima trguju za te poslove nemaju licenciju hrvatskih regulatora, niti su regulatori nadležni za njihov nadzor. Dakle, osobe koje se odluče na ulaganje u te proizvode same u cijelosti snose rizik gubitka uloženoga. Stoga je potrebno prije same odluke o ulaganju iz pouzdanih i provjerenih izvora detaljno se informirati o mogućim rizicima kupovanja, trgovanja i korištenja takozvanih virtualnih valuta." (Vijeće za financijsku stabilnost, 2017.)

## **5. Zaključak**

Uz mnoge prednosti, virtualne valute očigledno imaju i mnoge nedostatke, te mogućnost zlouporabe. Možda je još prerano poticati zakonodavca da se virtualna valuta proglasi novcem. U radu su spomenuti problemi glede takvih mogućnosti, vezani uz suvremenu definiciju novca te određene okolnosti (poglavito rizici) na strani virtualnih valuta. Pa ipak, smatramo potrebnim da se zakonodavac opredijeli za neki od načina pravne regulacije virtualnih valuta, te tako uspostavi svojevrsnu kontrolu na tom području, poglavito zbog interesa samih korisnika virtualnih valuta te zbog pravne sigurnosti. Premda treba imati u vidu da se ne može svaki oblik zlouporabe spriječiti. U radu je spomenut sustav licencije u pojedinim državama SAD-a, a na tom tragu postoje i prijedlozi Europske Komisije. Smatramo uputnim pomnije promotriti te sustave licencije pružatelja usluga razmjene na području države.

## **Literatura**

1. Bank of Canada, Decentralized E-Money (Bitcoin), <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2014/04/Decentralize-E-Money.pdf>, (21.12.2017.)
2. CoinReport, What are the Advantages and Disadvantages of Bitcoin, <https://coinreport.net/coin-101/advantages-and-disadvantages-of-bitcoin/>, (3.12.2017.)

3. Cruz, K., Bitcoin Regulation in Japan, <https://bitcoinmagazine.com/articles/bitcoin-regulation-in-japan-1414052339/>, (20.12.2017.)
4. Danton, B., Bitcoin and Money Laundering: Mining for an Effective Solution, <http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=11100&context=ilj>, (4.12.2017.)
5. Das, S., Bitcoin in Japan: Officially Recognized in April; Asset or Expense?, <https://www.ccn.com/bitcoin-in-japan-officially-recognized-in-april-asset-expense/>, (21.12.2017.)
6. Department of the Treasury – Financial Crimes Enforcement Network, Guidance Application of FinCEN’s Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies, (March 18, 2013.), <https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FIN-2013-G001.pdf>, (20.12.2017.)
7. European Central Bank, Virtual currency schemes (October 2012.), <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>, (3.12.2017.)
8. George-Cosh, D., Canada says bitcoin isn’t legal tender, <https://blogs.wsj.com/canadarealtime/2014/01/16/canada-says-bitcoin-isnt-legal-tender/?KEYWORDS=bitcoin>, (21.12.2017.)
9. Internal Revenue Service, Virtual Currency Guidance, (March 25, 2014.), <https://www.irs.gov/newsroom/irs-virtual-currency-guidance>, (20.12.2017.)
10. Internal Revenue Service, Notice 2014-21, <https://www.irs.gov/pub/irs-drop/n-14-21.pdf>, (20.12.2017.)
11. Moslavac, B., (2016.) "Bitcoin: nove perspektive kaznenog djela pranja novca", *Hrvatska pravna revija*, lipanj 2016., 68-76
12. Mullany, G., China Restricts Bank's Use of Bitcoin, (2013.), <https://www.nytimes.com/2013/12/06/business/international/china-bars-banks-from-using-bitcoin.html>, (16.05.2018.)
13. Nelson, A., Cryptocurrency Regulation in 2018: Where the World Stands Right Now, (2018.), <https://bitcoinmagazine.com/articles/cryptocurrency-regulation-2018-where-world-stands-right-now/>, (16.05.2018.)
14. Rizzo, P., California Governor Grants Bitcoin 'Legal Money' Status, (2014.), <https://www.coindesk.com/california-governor-grants-bitcoin-legal-money-status/>, (20.12.2017.)



15. Southurst, J., Japanese Government Says Bitcoin 'Not a Currency', <https://www.coindesk.com/japanese-government-says-bitcoin-currency-forms-investigation-committee/>, (20.12.2017.)
16. Vijeće za financijsku stabilnost, Priopćenje za javnost, (18.12.2017.), <http://vfs.hr/dokumenti/priopcenja/2017/h-priopcenje-18122017.pdf>, (15.1.2018.)
17. Washington State Department of Financial Institutions, Uniform Money Services Act - Interim Regulatory Guidance, (December 8, 2014), <http://www.dfi.wa.gov/documents/money-transmitters/virtual-currency-interim-guidance.pdf>, (20.12.2017.)
18. Young, J., It's Official: Japan Has Eliminated Tax on Bitcoin, Rise in Trading Exspected, <https://cointelegraph.com/news/its-official-japan-has-eliminated-tax-on-bitcoin-rise-in-trading-expected>, (20.12.2017.)
19. Zakon o elektroničkom novcu NN 139/10
20. Zakon o platnom prometu NN 133/09, 136/12