

Bitcoin - pravna regulacija u Europskoj uniji i domaćem zakonodavstvu

Bitcoin – legal regulation in European Union and Croatian legislation

Saša Zebec

e-mail: zebecsa@gmail.com

Sažetak: *Rad se bavi nekim aspektima pravne regulacije bitcoina. O bitcoinu je u posljednje vrijeme bilo dosta govora, poglavito usred zapanjujućih promjena vrijednosti te virtualne valute koja s jedne strane izaziva oduševljenje, a s druge budi i skepsu. Prvo se analizira pravna regulacija virtualnih valuta u pravu Europske unije. S obzirom da Europska unija za sada nije na razini svojih institucija donijela propise glede poslovanja s virtualnim valutama, naglasak se stavlja na glavna mišljenja Europske centralne banke, Europskoga nadzornoga tijela za bankarstvo, te prijedloge Europske komisije glede ove teme. Zatim se razmatra pravna regulacija u hrvatskom zakonodavstvu, te se daju neke smjernice i prijedlozi za buduću pravnu regulaciju.*

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

Summary: *This paper deals with some aspects of legal regulation of bitcoin. Recently, there is a lot of talk about bitcoin, especially because of the stunning changes in the value of that virtual currency. It causes enthusiasm on the one hand, and the skepticism on the other. First, the legal regulation of virtual currencies in the law of the European Union is analysed. Given that the European Union has not yet adopted rules on virtual currency business at the level of its institutions, the emphasis is put on the main opinion of the European Central Bank, European Banking Authority and the European Commission's proposals on these issues. Finally, legal regulation in Croatian legislation is analyzed, and some guidelines and suggestions for future legal regulation are given.*

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

1. Uvod

Spomenimo da se za *bitcoin* govori da je to decentralizirana, distribuirana, anonimna platna mreža koja je ujedno i valuta. Ta kriptovaluta radi tako da kao medij razmjene, umjesto centralnog autoriteta, koristi kriptografiju za kontrolu izdavanja novca ili pratnje transakcija.¹ Bitno je istaknuti da bitcoini nisu vezani ni za jednu svjetsku valutu. U prvom dijelu rada analizirat će se pravna regulacija u Europskoj uniji, a potom će se razmotriti pravna regulacija virtualnih valuta i bitcoina u domaćem zakonodavstvu, te će iskazati neki mogući prijedlozi.

2. Pravna regulacija bitcoina u Europskoj uniji

Na razini Europske unije, koja uključuje 28 država članica, svaka država ima vlastitu regulaciju glede poslovanja s bitcoinom, te se još uvijek takva razina jurisdikcije glede virtualnih valuta smatra dovoljnom. Do danas, ni jedna institucija EU nije donijela posebne propise glede poslovanja s virtualnim valutama.

Pa ipak, Europska centralna banka je 2012. godine u svom izvješću navela da tradicionalna financijska regulacija možda neće moći biti primjenjiva na bitcoin, kojega je i definirala kao konvertibilnu decentraliziranu virtualnu valutu. (European Central Bank, 2012., 21) Ona upozorava kako pravna nesigurnost (engl. *the legal uncertainty*) koja okružuje sustave virtualnih valuta pred javne vlasti može donijeti izazove poglavito jer takvi sustavi mogu biti korišteni za ilegalne aktivnosti kriminala, prijevara i pranja novca. (European Central Bank, 2012., 45.)

Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (dalje: EBA²) u upozorenju iz prosinca 2013. godine (engl. *Warning to consumers on virtual currencies*) (European Banking Authority, 2013.) identificira nekoliko karakteristika i rizika virtualnih valuta kojih bi valjalo imati na

¹ Dizajnirao ju je i implementirao 2009. g. Satoshi Nakamoto premda postoje razne verzije o identitetu te osobe. Tako jedna od njih govori da je to ime pseudonim za jednu osobu ili za jednu grupu ljudi čiji je identitet nepoznat.

² EBA je neovisno tijelo Europske unije, čiji su glavni ciljevi održavanje financijske stabilnosti u EU te osiguranje cjelovitosti, pravilnoga funkcioniranja i djelotvornosti bankarskog sektora. Napomenimo kako je nadzorno tijelo EBA dio Europskog sustava financijskog nadzora (ESFS).

umu: a) mogućnost gubitka novca na platformama za razmjenu, b) mogućnost krađe novca s 'digitalnog novčanika' (tzv. *digital wallet*)³, c) nezaštićenost glede uporabe virtualnih valuta kao sredstva plaćanja⁴, d) rizik brzih promjena vrijednosti virtualnih valuta koje mogu dosegnuti i nulu, e) zloupotreba takvih valuta za kriminalne aktivnosti i pranje novca te f) mogućnost postojanja porezne obveze.

U srpnju 2014. godine EBA je objavila Mišljenje o virtualnim valutama (European Banking Authority, 2014.) adresirano Europskom vijeću, Komisiji, te Europskom parlamentu u kojem daje prijedloge za potencijalni regulatorni režim za virtualne valute istovremeno savjetujući da financijske institucije ne bi trebale kupovati, držati ili prodavati kriptovalute sve dok se ne donesu propisi za digitalne valute.

2015. godine Europska centralna banka u svom mišljenju o virtualnim valutama zaključuje da za sada korištenje sustava virtualnih valuta ostaje ograničeno, što implicira da trenutačno ne postoji materijalni rizik za zadatke centralnih banki. Ona također priznaje neke prednosti virtualnih valuta u odnosu na tradicionalna rješenja plaćanja, posebice za plaćanja unutar virtualnih zajednica, prekogranična plaćanja, etc. U tom smislu nije isključeno da novi ili poboljšani sustav virtualnih valuta može biti uspješniji u budućnosti, stoga će se nastaviti pratiti razvoj događaja. (European Central Bank, 2015.)

U srpnju 2016. godine Europska komisija predložila je da se usvoji direktiva o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprječavanju korištenja financijskoga sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni Direktive 2009/101/EZ. Između ostaloga, u obrazloženju Prijedloga direktive (engl. *Explanatory Memorandum*) ističe se: "Kako bi se nadležnim tijelima omogućilo da prate sumnjive transakcije s virtualnim valutama, istovremeno održavajući inovativne napretke koje pružaju takve valute, prikladno je da se kao obveznici na temelju Direktive definiraju svi nadglednici koji kontroliraju pristup virtualnim valutama, pogotovo platforme za zamjenu i pružatelji usluga elektroničkog novčanika." (Europska komisija, 2016.,7.) U uvodnoj izjavi (6) Prijedloga tako je objašnjeno: "Pružatelji usluga zamjene virtualnih i papirnih valuta (tj. valuta koje su proglašene zakonskim sredstvom plaćanja), kao i pružatelji usluga skrbničkoga novčanika za virtualne valute nemaju

³ Naime, nakon što se virtualna valuta kupi, pohranjuje se u tzv. *digital wallet* na računalu. Osim što takvi walleti nisu nepropusni za hakere, pa novac može biti ukraden, postoji mogućnost i da se ključ odnosno lozinka koja ga otvara izgubi pa je valuta izgubljena, a sustav virtualnih valuta nema središnjih agencija koje bi bilježile zaporke ili izdavale zamjenske.

⁴ Tako ne postoji zaštita glede prava na povrat prema pravu EU, kao što postoje za transfere kod konvencionalnih banaka. Također, nije osigurana zaštita glede poslova s trgovcima koji prihvaćaju virtualne valute jer takvo poslovanje ovisi isključivo o ugovornoj suradnji i nije zajamčen neki otkazni rok.

nikakvu obvezu identifikacije sumnjivih aktivnosti... Stoga je od ključne važnosti proširiti područje primjene Direktive (EU) 2015/849 kako bi se uključile platforme za zamjenu virtualne valute i pružatelje usluga skrbničkoga novčanika. Nadležna tijela trebala bi moći pratiti upotrebu virtualnih valuta. (Europska komisija, 2016., 22.) Ipak, Komisija je svjesna širine problema pa u uvodnoj izjavi pod (7) prijedloga konstatira: "Uključivanjem platformi za virtualnu razmjenu i pružatelja usluga skrbničkoga novčanika neće se u potpunosti riješiti pitanje anonimnosti povezane s transakcijama u virtualnoj valuti jer će velik dio okruženja povezanoga s virtualnom valutom ostati anoniman, s obzirom na to da korisnici mogu vršiti transakcije i bez platformi za zamjenu ili pružatelja usluga skrbničkog novčanika." (Europska komisija, 2016.) U svakom slučaju, za ovu temu smatramo najznačajnijom točkom (16) članka 1. Prijedloga direktive: "u članku 47. stavak 1. zamjenjuje se sljedećim: '1. Države članice osiguravaju da pružatelji usluga zamjene virtualnih i papirnih valuta, pružatelji usluga skrbničkih novčanika, ..., moraju imati dozvole za rad ili biti registrirani...'" (Europska komisija, 2016., 37.)

Europska centralna banka je u listopadu 2016. godine donijela Mišljenje o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni Direktive 2009/101/EZ. U tom Mišljenju ECB navodi kako navedeni Prijedlog direktive proširuje popis obveznika na koje se primjenjuje Direktiva (EU) 2015/849 tako da uključuje pružatelje usluga koji se prvenstveno i profesionalno bave uslugama zamjene virtualnih i papirnih valuta i pružatelja usluga skrbničkoga novčanika (engl. *custodial wallet providers*) te napominje da Prijedlog direktive podrazumijeva da su to valute koje su zakonska sredstva plaćanja. Također, ECB ima stanovite primjedbe na definiciju pojma 'virtualne valute' kako je to određeno Prijedlogom direktive. Prva bi bila: pojam 'virtualne valute' se ne može kvalificirati valutama iz perspektive EU. U tom smislu ECB predlaže da se virtualne valute definiraju određenije, u smislu da se izričitije razjasni kako virtualne valute nisu ni zakonite valute ni novac. Druga primjedba ide u smjeru da se virtualne valute smatra sredstvom razmjene, a ne sredstvom plaćanja, budući da nisu valute. Tako se navodi primjer da novije digitalne valute, utemeljene na sofisticiranijoj tehnologiji (*blockchain tehnologija*) imaju mnogo široko polje uporabe koje nadilazi samo sredstvo plaćanja. (European Central Bank, 2016., 1.-4.)

Glede poreznog aspekta napomenimo samo da je u studenome 2015. godine Sud EU donio odluku da se bitcoin treba tretirati kao valuta (sredstvo plaćanja), a ne kao 'materijalna

imovina' (barem u poreznom smislu), što implicira da se transakcije s bitcoinom izuzimaju od plaćanja poreza na dodanu vrijednost. (European Court of Justice, 2015.)

3. Domaća pravna regulacija bitcoina

U našem zakonodavstvu, Zakon o platnom prometu (NN 133/09, 136/12) pojam novčana sredstva definira 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). Definicija pak elektroničkog novca uređena je Zakonom o elektroničkom novcu (NN 139/10) u čl. 2. st. 2. Tim zakonom elektronički novac definiran je ovako: "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 tog elektroničkog novca, a koja čini novčano potraživanje prema izdavatelju". Bitno je reći da isti zakon određuje i što se ne smatra elektroničkim novcem u čl. 3.: "U smislu ovog Zakona elektroničkim novcem ne smatra se: 1) novčana vrijednost pohranjena na instrumentima koji se mogu upotrebljavati za stjecanje robe ili usluga samo u prostorima izdavatelja instrumenta ili samo unutar ograničene mreže pružatelja usluga ili za ograničeni izbor robe ili usluga u skladu s ugovorom između izdavatelja instrumenta i pružatelja tih usluga niti 2) novčana vrijednost koja se koristi za izvršenje platnih transakcija putem telekomunikacijskih, digitalnih ili informacijsko-tehnoloških uređaja, pri čemu se kupljena roba ili usluge isporučuju i koriste putem telekomunikacijskih, digitalnih ili informacijsko-tehnoloških uređaja, pod uvjetom da telekomunikacijski, digitalni ili informacijsko-tehnološki operator nije samo posrednik između imatelja elektroničkog novca koji je ujedno korisnik platnih usluga i dobavljača robe i usluga."

U kontekstu bitcoina kao decentralizirane kriptovalute, navedeni Zakon o elektroničkom novcu striktno određuje, u čl. 4. st. 1. tko može biti izdavatelj elektroničkoga novca u Republici Hrvatskoj. Detaljno je dalje određeno da, primjerice, kreditne institucije sa sjedištem u državi članici istog zakona mogu izdavati elektronički novac u skladu s odobrenjem izdanim prema odredbama zakona kojim se uređuje njihovo poslovanje. Dalje, primjerice, podružnica institucije za elektronički novac iz treće države sa sjedištem u

Republici Hrvatskoj može izdavati elektronički novac i pružati platne usluge samo u skladu s odobrenjem koje je izdano prema odredbama navedenog Zakona o elektroničkom novcu.

U vezi s poslovanjem bitcoina, Hrvatska narodna banka navodi da bitcoin: " ne potpada niti pod jednu zakonom reguliranu kategoriju sredstava plaćanja te da prema članku 21. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci i članku 4. Zakona o deviznom poslovanju "bitcoin" ne predstavlja novac, niti sredstvo plaćanja u Republici Hrvatskoj, niti stranu valutu, odnosno strano sredstvo plaćanja. U svom dopisu HNB navodi da obzirom da vrijednost "bitcoin-a" ne odražava vrijednost novca koji je za njega primljen, "bitcoin" ne može biti niti elektronički novac u smislu članka 2. točke 2. Zakona o elektroničkom novcu. Nadalje, HNB navodi kako se prema njihovim saznanjima stavovi europskih država u odnosu na status virtualnih valuta ("bitcoin") međusobno razlikuju te da neke države "bitcoin" smatraju proizvodom, neke imovinom, a neke financijskim instrumentom." (Ministarstvo financija, 2015.)

4. Zaključak

Vidljivo je da virtualne valute imaju mnoštvo prednosti, ali i nedostataka. Ovisno s kojeg se polazišta promatra, dat će se prednost jednom ili drugom vidu te pojave. U svakom slučaju, ne može se poreći mogućnost zlouporabe bitcoina, te ostalih kriptovaluta. Zbog toga smatramo potrebnim da se zakonodavac opredijeli za neki način pravne regulacije decentraliziranih valuta. U svijetu digitalnoga doba ne može se očekivati da se spriječi svaki oblik zlouporabe takvih virtualnih valuta, niti imati iluziju da država sve može (a pitanje je i treba li) sve kontrolirati. Pa ipak, unatoč tome, smatramo korisnim (zbog pravne sigurnosti pa i radi samih korisnika virtualnih valuta) zauzeti određeni stav glede pravne regulacije istih. Uputnim nam se čini pomnije promotriti svojevrsni sustav licencije pružatelja usluga razmjene na području države, možda na tragu onoga što je predložila Europska komisija 2016. g., a kojim se poslovanje kriptovalutama ipak stavlja pod nekakvu kontrolu. Bilo bi još prerano poticati zakonodavca da se virtualna valuta proglasi novcem, uzimajući u obzir i suvremenu definiciju novca te ostale okolnosti vezane uz virtualne valute, no svakako je uputno savjetovati da se pomno promatra proces poslovanja virtualnim valutama u pojedinim državama te razvoj različitih pravnih regulacija glede istih.

Literatura

1. European Banking Authority, Warning to consumers on virtual currencies, (12 December 2013),
<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/598344/EBA+Warning+on+Virtual+Currencies.pdf>, (14.12.2017.)
2. European Banking Authority, Opinion on 'virtual currencies', (4 July 2014),
<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-201408+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>, (14.12.2017.)
3. European Central Bank, Virtual currency schemes (October 2012),
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>, (3.12.2017.)
4. European Central Bank, Virtual currency schemes – a further analysis (February 2015),
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf>, (5.12.2017.)
5. European Central Bank, Opinion of the European Central Bank, (12 October 2016),
https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2016_49_f_sign.pdf, (19.12.2017.)
6. European Court of Justice 10/222015, Judgment of the court in case C-264/14,
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=170305&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=604646>, (19.12.2017.)
7. Europska komisija, Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni Direktive 2009/101/EZ,
<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/55b27974-4385-11e6-9c64-01aa75ed71a1/language-hr/format-PDF>, (19.12.2017.)
8. Ministarstvo financija, Porezna uprava, Posredovanje pri kupnji i prodaji virtualne valute "bitcoin",
https://www.poreznauprava.hr/HR_publicacije/Lists/misljenje33/Display.aspx?id=19252 (10.12.2017.)
9. Zakon o elektroničkom novcu NN 139/10
10. Zakon o platnom prometu NN 133/09, 136/12