
УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА И НАДЗОР У ДЕЛУ ПРАЊА НОВЦА КОД ПРУЖАЛАЦА УСЛУГА ПОВЕЗАНИХ С ВИРТУЕЛНИМ ВАЛУТАМА

Кристина Трајковић

© Народна банка Србије, септембар 2023.

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

Управљање ризицима и надзор у делу прања новца код пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама

Кристина Трајковић

Апстракт: Спречавање прања новца и других злоупотреба у сектору дигиталне имовине представља важан корак у очувању стабилности финансијског система. Неусаглашеност регулаторних режима у условима убрзаног развоја тржишта ствара потенцијал за настанак злоупотреба и криминалних активности. Праћење тржишта захтева систематичност у анализи ради дефинисања јасних смерница за ублажавање препознатих ризика. Редовно спровођење процене ризика и надзорне функције регулатора олакшава утврђивање ризичности целокупног сектора дигиталне имовине. Поред прегледа регулативе и стандарда којима се уређује спречавање прања новца, у раду су разматрани ризици којима је сектор дигиталне имовине изложен, са освртом на спровођење надзора и, у том смислу, примену приступа заснованом на ризику.

Кључне речи: регулација, дигитална имовина, виртуелне валуте, надзор, прање новца, злоупотребе
[JEL Code]: E30, K20, K23, O10, G18

Нетехнички резиме

Природа дигиталне имовине условљава настанак учесталих тржишних промена и појаву ризика који могу утицати на општу стабилност државног система. Регулисање и надгледање сектора дигиталне имовине захтева дефинисање свеобухватног приступа који почива на јасним политикама и процедурама надзорних органа.

Зарад постизања функционалности и делотворности у приступу, регулатори широм света настоје да успоставе правне режиме и надзорне оквире како би одговорили изазовима на тржишту. Усклађивање с међународним стандардима, услед недостатка глобалног режима који уређује област дигиталне имовине, представља важан корак. Према су многе земље до данас оствариле напредак у примени међународних стандарда и дефинисању правних режима, треба узети у обзир да је незнатни број земаља спровео свеобухватни регулаторни оквир којим се уређује ово тржиште.

У Републици Србији, у делу спречавања прања новца и финансирања тероризма, област дигиталне имовине уређена је још од 2018. године. Народна банка Србије као регулатор и супервизор редовно ажурира прописе у складу с међународним стандардима, с циљем унапређења надзорне функције. Усвајањем Закона о дигиталној имовини Народна банка Србије примењује свеобухватни приступ. Поред надзора у делу спречавања прања новца и финансирања тероризма, спроводи надзор и над осталим пословањем пружаоца услуга повезаних с виртуелним валутама.

С обзиром на глобални домашај дигиталне имовине, у раду су представљени преглед ризика, управљање ризиком и надзор у односу на све пружаоце услуга повезаних с дигиталном имовином, укључујући и пружаоце услуга повезаних с виртуелним валутама, над којима Народна банка Србије спроводи надзор. Поред ризика од прања новца, представљени су и ризици повезани с другим злоупотребама.

Садржај:

1. Увод.....	50
2. Регулисање ПН/ФТ	50
2.1. ФАТФ.....	51
2.2. ЕУ	51
2.3. Уједињено Краљевство.....	52
2.4. САД	52
2.5. Канада	53
2.6. Република Србија.....	53
3. Анализа злоупотреба на тржишту ДИ.....	54
4. Управљање ризицима	56
4.1. Географски ризик.....	57
4.1.1. Прекогранична сарадња	58
4.1.2. Процена географског ризика.....	58
4.2. Ризик трансакције	60
4.2.1. П2П трансакције.....	60
4.2.2. <i>Travel rule</i>	61
4.2.3. Праћење трансакција	64
4.3. Ризик странке	66
4.3.1. „Упознај свог клијента” (<i>know your customer</i>).....	67
4.3.2. <i>CDD (customer due diligence)</i>	68
4.4. Ризик врсте ДИ.....	69
4.5. Други фактори ризика	71
4.5.1. Трговање ДИ.....	71
4.5.2. Тачност и поузданост података	72
4.5.3. Пружање комбинованих услуга.....	72
4.5.4. Дигитални новчаник (кастоди/нон-кастоди)	72
4.5.5. Платформе за децентрализовану размену	73
5. Надзор над ПУДИ.....	73
6. Закључак.....	76
Литература	77

1. Увод

Последњих година дигитална имовина достигла је широку примену. Дигитализација доноси нове могућности развоја тржишта, уједно и значајне ризике повезане са злоупотребама које могу утицати на интегритет финансијског система. Одсуство јединственог приступа у регулисању тржишта ствара простор за настанак прања новца, финансирања тероризма, утаје пореза и других тежих криминалних радњи.¹

Пораст злоупотреба, раст тржишне капитализације, појава нових врста дигиталне имовине² повећали су потребу за дефинисањем поузданих начина управљања ризиком и спровођењем надзора. Ублажавање уочених ризика захтева систематичан приступ и пажљиво разматрање препознатих претњи на тржишту, што је посебно важно с обзиром на природу дигиталне имовине, коју може карактерисати анонимност.

Иако је приметан помак у регулисању ове области, посебно у домену спречавања прања новца и финансирања тероризма (у даљем тексту: ПН/ФТ), многе земље још увек нису примениле стандарде Радне групе за финансијску акцију (у даљем тексту: ФАТФ), нити успоставиле свеобухватни правни режим којим се дефинишу јасна правила надзора на тржишту. Примена стандарда ФАТФ-а захтева да се утврде и процене ризици од ПН/ФТ повезаних с дигиталном имовином (у даљем тексту: ДИ), као и да се предузму одговарајуће радње и мере за ублажавања тих ризика. Недоследна примена стандарда ФАТФ-а отежава стварање јединственог глобалног приступа уређења тржишта ДИ.

У наставку су дати кратак преглед регулативе и стандарда значајних за уређење спречавања ПН/ФТ у области ДИ, анализа злоупотреба тржишта ДИ – с прегледом релевантних статистичких података доступних на тржишту, управљање ризиком од ПН и других злоупотреба, с појединачним освртом на географски ризик, ризик трансакције, ризик странке, ризик врсте ДИ и друге факторе ризика који могу бити значајни приликом процене и ублажавања ризика на тржишту ДИ. На крају је приказан поступак надзора над пружаоцима услуга повезаних с ДИ (у даљем тексту: ПУДИ) у делу ПН/ФТ, применом приступа заснованом на ризику.

2. Регулисање ПН/ФТ

Ради борбе против ПН широм света, усвојен је велики број закона и прописа. Усвојени правни режими за спречавање ПН/ФТ углавном се разликују у зависности од земље и региона,³ а њихове сличности најчешће се огледају у сталном креирању и унапређењу политика и процедура, као и у улагању у технолошке ресурсе у борби против финансијског криминала. У наставку су сажето представљени циљеви и начин рада међувладиног тела ФАТФ, као и системи за борбу против ПН/ФТ регулаторних тела Европске уније, Уједињеног Краљевства, САД и Канаде како би се боље разумеле разлике односно сличности у

¹ Sessa, K., Ying C., (2019), The Rise in Popularity of Cryptocurrency and Associated Criminal Activity, доступно на: <https://doi.org/10.1177/1057567719827051>.

² Narain, A., Morreti, M., (2022), Regulating crypto, IMF, Finance and Development, доступно: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/09/Regulating-crypto-Narain-Moretti>.

³ Ponamorenko, V., E., (2021), International Organizations' Approaches to Digital Assets Legalization (Monetary Policy and AML/CFT). In: Ashmarina, S., Mantulenko, V., Vochozka, M. (eds) Engineering Economics: Decisions and Solutions from Eurasian Perspective., доступно на: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53277-2>.

приступима за спречавање ПН/ФТ. Представљен је и регулаторни оквир за борбу против ПН/ФТ у Републици Србији.

2.1. ФАТФ

ФАТФ је један од водећих креатора мера против ПН/ФТ у Европској унији, основан као међувладино тело 1989. године. Главни циљеви ФАТФ-а односе се на постављање стандарда и промовисање ефикасног спровођења законских и оперативних мера за сузбијање ПН/ФТ. Поред 40 дефинисаних препорука, између осталог, ФАТФ је развио и друге смернице, попут приступа заснованом на ризику. У сарадњи с другим међународним органима, ФАТФ ради на препознавању рањивости на националном нивоу с циљем заштите међународног финансијског система од злоупотреба. Има 39 чланица, 37 земаља-чланица, као и две регионалне организације – Европску комисију и Савет за сарадњу у Заливу. Сходно томе, многи закони и прописи широм света укључују заједничке карактеристике које ФАТФ промовише својим члановима. Његов примарни циљ јесте да успостави глобалне стандарде за спречавање ПН/ФТ и надгледање њихове ефикасне примене. Да би постигао овај циљ, ФАТФ редовно објављује ажуриране препоруке за спречавање ПН/ФТ и блиско сарађује с другим организацијама, укључујући Међународни монетарни фонд, Светску банку, Уједињене нације и регионална тела у стилу ФАТФ-а (ФСРБ).

2.2. ЕУ

Европски парламент Европске уније издаје директиве за спречавање ПН/ФТ ради давања потребних смерница за очување интегритета и стабилности финансијског система земаља-чланица. Објављене директиве Европске уније представљају скуп правила за борбу против ПН/ФТ, а, између осталог, указују на тренутно стање претњи од ПН/ФТ. На основу дефинисаних правила, земље-чланице приступају унапређењу постојећих закона и прописа како би испуниле дефинисане захтеве.

Директива ЕУ 2018/843 Европског парламента и Савета – Пета директива Европске уније о спречавању ПН⁴ ступила је на снагу 2018. године, док је рок да чланице ускладе прописе био 10. јануар 2020. године. Пета директива ЕУ примарно се бави регулисањем ДИ, укључујући њихову правну дефиницију, захтеве за извештавање и прописе којима се уређује област ДИ. Обухвата и захтеве који подразумевају да чланице ЕУ редовно процењују и ажурирају постојеће листе трећих земаља високог ризика, узимајући у обзир факторе попут нивоа корупције и мера за спречавање ПН. Такође, дефинише захтеве који се односе на припејд картице, идентификацију клијената на основу докумената, при чему налаже укључивање и електронске идентификације, коју државни органи сматрају прихватљивом. Бави се и питањем трансакција повезаних с робом високе вредности и листама политички изложених особа/функционера.

⁴ Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU (Text with EEA relevance), доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>.

У јулу 2021. године Европска комисија представила је Шесту директиву Европске уније о спречавању ПН,⁵ која још увек није формално усвојена. Директивом је обухваћено усклађивање законодавног оквира Европске уније у вези са спречавањем ПН дефинисањем листе од 22 кривична дела у вези с ПН. Дефинисани су захтеви у погледу проширења кривичне одговорности на правна и физичка лица (законске заступнике правног лица, овлашћена лица, или лица задужена за спровођење контроле у оквиру правног лица), по основу дефинисаних кривичних дела. Уједно, директива се бави питањем двојног кривичног дела, где су прецизирани посебни захтеви за размену информација између земаља како би омогућили прекогранично кривично гоњење у државама-чланицама. Дефинисане су и појачане казнене мере за правна и физичка лица, као и теже затворске казне.

Европска унија је 20. априла 2023. године одобрила ревидирану Уредбу о тржиштима дигиталне имовине,⁶ која би требало да ступи на снагу крајем 2024. године. Ова уредба има за циљ да развије европски приступ који подстиче технолошки развој и обезбеђује финансијску стабилност и заштиту клијената. Њоме ће се допунити постојећи прописи Европске уније, директива и правила која захтевају од финансијских институција и ПУДИ да управљају ризиком од ПН/ФТ. Између осталог, један од циљева овог документа јесте усаглашавање примене правила *travel rule* на територији Европске уније. С обзиром на то да је тржиште ДИ подобно за спровођење различитих злоупотреба, ова уредба унапредиће постојећу структуру, систем функционисања тржишта, као и постојеће системе за борбу против ПН/ФТ. Према многим ауторима, доношење ове уредбе представља први корак ка глобалном регулисању сектора ДИ.

2.3. Уједињено Краљевство

Управа за финансијско понашање је независна, невладина организација, задужена за регулисање финансијског тржишта у Уједињеном Краљевству, укључујући борбу против ПН/ФТ. Од 10. јануара 2020. године надлежна је за надзор над ПУДИ у делу ПН/ФТ.⁷ Циљеви ове управе укључују заштиту потрошача, као и очување интегритета и стабилности финансијског тржишта. У погледу регулативе и надзора, Управа за финансијско понашање успоставља законске смернице за борбу против ПН/ФТ усклађене с ФАТФ-овим препорукама, а у поступку надзора проверава примену дефинисаних смерница, будући да је Уједињено Краљевство чланица ФАТФ-а.

2.4. САД

Закон о банкарској тајни примарни је пропис против ПН/ФТ у САД, који спроводи Мрежа за борбу против финансијског криминала (*FinCEN*). Главни фокус овог закона јесте спречавање ПН, а одскора је његова надлежност проширена и укључује и друге злоупотребе.

⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0423>.

⁶ Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1114>.

⁷ The Financial Conduct Authority, Cryptoassets: AML/CTF regime, доступно на: <https://www.fca.org.uk/firms/financial-crime/cryptoassets-aml-ctf-regime>.

Према *FinCEN*-у, субјекти који обављају трансакције повезане с ДИ подлежу овом закону без обзира на врсту ДИ. *FinCEN* регулише сву ДИ у сврху спречавања ПН/ФТ, док Комисија за хартије од вредности и берзу САД регулише ону врсту ДИ која се може сматрати хартијама од вредности. С порастом криминалних активности и превара повезаних с ДИ,⁸ а у складу с чланством САД у ФАТФ-у, *FinCEN* се приликом спровођења надзорне функције стриктно придржава препорука ФАТФ-а и од ПУДИ захтева да их примењују.

2.5. Канада

Канадски центар за анализу финансијских трансакција и извештаја (*Fintrac*) задужен је за препознавање и спречавање ПН/ФТ и других претњи по безбедност Канаде. Његов циљ је откривање, спречавање и изрицање мера у вези с ПН/ФТ. Како је Канада једна од чланица ФАТФ-а и уједно припада Азијско-пацифичкој групи (*APG*), регионалном телу у стилу ФАТФ-а (ФСРБ)⁹ које подржава ФАТФ-ове препоруке у вези са спречавањем ПН/ФТ, *Fintrac* редовно усклађује своје прописе и политике с препорукама ФАТФ-а, као и поступке надзора над обвезницима, укључујући и ПУДИ.

2.6. Република Србија

Доношењем Закона о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020)¹⁰ у Републици Србији 29. децембра 2020. године усвојене су и измене и допуне Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма („Службени гласник РС”, бр. 113/2017, 91/2019 и 153/2020),¹¹ које су у складу с ревидираном Препоруком 15¹² ФАТФ-а и Петом директивом Европске уније о спречавању ПН.

На основу Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, Народна банка Србије још од 2018. године континуирано спроводи надзор над пружаоцима услуга повезаних с виртуелним валутама, док се непосредни надзор врши на основу процењеног ризика и усвојеног годишњег плана надзора. Пружаоци услуга повезаних с виртуелним валутама дужни су да предузму све радње и мере за откривање и спречавање ПН/ФТ у складу са Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма, укључујући појачане радње и мере познавања и праћења корисника, пријављивање сумњивих трансакција, интерне контроле, вођење евиденције и др. Народна банка Србије може да изрекне административне санкције пружаоцима услуга повезаних с виртуелним валутама ако се не придржавају прописа којима се уређује спречавање ПН/ФТ, док у случајевима тежег кршења обавеза дефинисаних овим прописима Народна банка Србије може одузети дозволу.

⁸ FinCen Advisory (2019), Advisory on Illicit Activity Involving Convertible Virtual Currency, доступно на: <https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/20190510/FinCEN%20Advisory%20CVC%20FINAL%20508.pdf>.

⁹ Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), Members and Observers, доступно на: <https://apgml.org/members-and-observers/members/details.aspx?m=39448e7e-b6a4-4abf-b803-3a6193c2beba>.

¹⁰ Закон о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020), доступно на: https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/propisi/zakoni/digitalna_imovina.pdf.

¹¹ Закон о изменама и допунама Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма („Сл. Гласник РС”, бр. 153/2020), доступно на: <http://www.apml.gov.rs/english/legislation>.

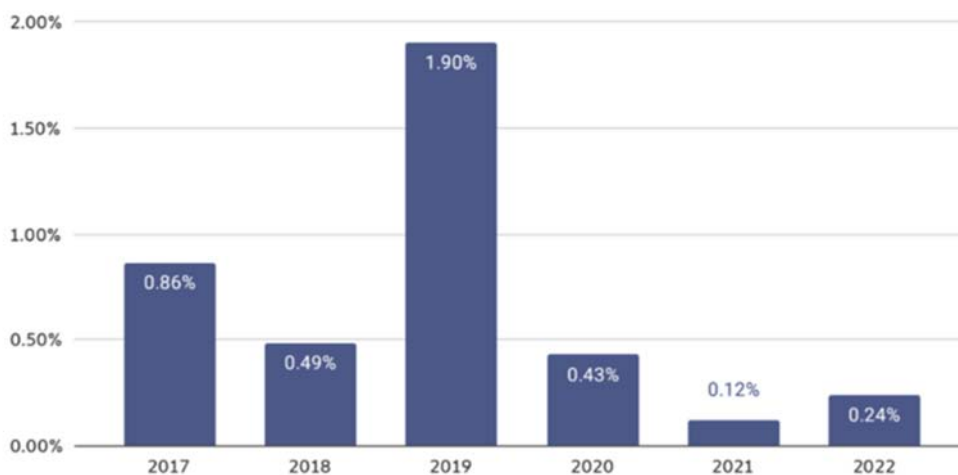
¹² FATF (2021), Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers, FATF, Paris, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Updated-Guidance-RBA-VA-VASP.html.

Република Србија је у 2021. години спровела Процену ризика од ПН/ФТ у сектору ДИ као посебну процену ризика у процесу ажурирања националних процена ризика од ПН/ФТ.¹³

3. Анализа злоупотреба на тржишту ДИ

На све већу употребу ДИ указује и преглед статистичких података о извршеним трансакцијама с ДИ. У 2021. години укупан обим трансакција порастао је на 15,8 милијарди долара, што је 567% више од укупне вредности из 2020. године. Криминалне активности повезане са ДИ исте године достигле су рекорд. Путем незаконитих адреса дигиталних новчаника, најчешће повезаних са *darkweb*-ом, пребачено је око 14 милиона долара, што је у односу на 2020. годину, када је ова вредност износила 7,8 милиона долара, значајан пораст. Међутим, с друге стране, проценат трансакција повезаних са злоупотребама у укупном обиму трансакција остварених с ДИ у 2021. години износи само 0,12%. Према извештају *Chainalysis* за 2022. годину, лица повезана са сајбер криминалном путем ДИ опрала су новац у вредности од 8,6 милијарди долара 2021. године.¹⁴

Слика 1. Трансакције повезане са злоупотребама у укупном обиму трансакција ДИ (2017–2022)



Извор: *Chainalysis*.

На слици 1. представљено је учешће трансакција повезаних са ПН и другим злоупотребама у укупном обиму остварених трансакција с ДИ за период од 2017. до 2022. године. У посматраном периоду, највећи обим трансакција с ДИ повезаних са злоупотребама забележен је током 2019. године, када је учешће ових трансакција у укупном броју трансакција ДИ износио 1,9%. Након тога, између 2020. и 2021. године приметан је пад, који је у 2021. години достигао 0,12%, да би се током 2022. године незнатно повећао – на 0,24%.

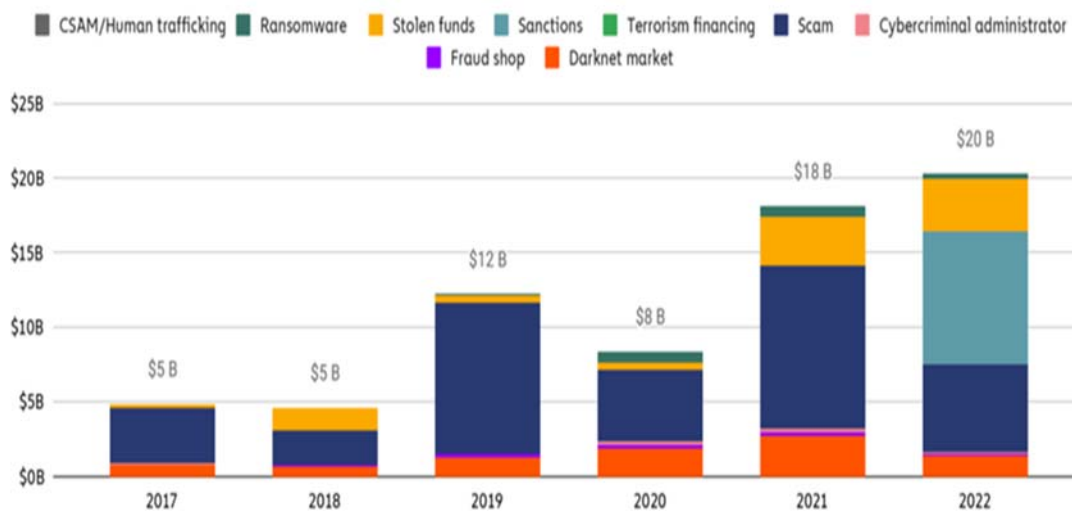
У 2022. години активности ПН повезане с ДИ бележе пораст у вредности од 23,8 милиона долара, у односу на 2021. годину, када је ова вредност износила 14,2 милиона долара. Од

¹³ Национална процена ризика од прања новца и финансирања тероризма у сектору дигиталне имовине, у Национална процена ризика Републике Србије (2021), доступна на: <http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/NRA2021.pdf>.

¹⁴ Chainalysis (2023), Crypto Crime Trends for 2022: Illicit Transaction Activity Reaches All-Time High in Value, All-Time Low in Share of All Cryptocurrency Activity, доступно: <https://blog.chainalysis.com/reports/2022-crypto-crime-report-introduction/>.

укупног броја извршених трансакција, 43% трансакција повезаних са злоупотребама, у 2022. години односи се на активности које су спровели санкционисани субјекти.¹⁵ С обзиром на то да је *Garantex*, организована платформа за трговину ДИ, повезана с већином поменутих трансакција, *OFAC* је у априлу 2022. године покренуо поступак за њено кажњавање. Међутим, како је ова платформа регистрована у Русији, наставила је некажњено да послује. Током 2022. године забележене су и друге турбуленције на тржишту, између осталог, и пропаст неких од организованих платформи за трговину ДИ, укључујући *Celsius*, *Three Arrows Capital* и *FTX*.

Слика 2. Вредност ДИ у доларима коришћена у сврху различитих злоупотреба (2017–2022)



Извор: *Chainalysis*.

На слици 2 представљена је ДИ коришћена за различите злоупотребе у периоду од 2017. до 2021. године. Током тог периода може се закључити да је ДИ у највећем обиму коришћена за спровођење превара (*scam*), на пример обећавање зараде инвестирањем у одређену врсту ДИ без реалног основа за то, објављивање лажних понуда организованих платформи за трговину ДИ, оглашавање лажних апликација ДИ или мрежа за рударење које би привукле потенцијалне инвеститоре и сл. Затим, у великом обиму ДИ се употребљава за крађе (*stolen funds*), на пример крађа ДИ хаковањем дигиталних новчаника, као и употреба ДИ на црном тржишту (*darknet market*), док је у 2022. приметно да су санкционисани субјекти знатно употребљавали ДИ.

Расположиви подаци за 2023. годину указују на то да је криминал повезан с ДИ једним делом ублажен. Током 2023. године обим трансакција је генерално опао, што је посебно примећено у делу трансакција с ДИ повезаних са злоупотребама, где је забележен пад у односу на обим легалних трансакција с ДИ. Такође, вредност ДИ упућена на недозвољене адресе дигиталних новчаника, најчешће повезаних с *darkweb*-ом и ка ризичним субјектима смањена је за скоро 42%.¹⁶ У 2023. години смањен је укупан приход стечен путем превара. До краја

¹⁵ Chainalysis (2023), *Crypto Crime Trends: Illicit Cryptocurrency Volumes Reach All-Time Highs Amid Surge in Sanctions Designations and Hacking*, доступно на: <https://blog.chainalysis.com/reports/2023-crypto-crime-report-introduction/>.

¹⁶ TRM (2023), *Illicit Crypto Ecosystem Report, A Comprehensive Guide to Illicit Finance Risks in Crypto*, доступно на: <https://www.trmlabs.com/report#Money-Laundering>.

јуна 2023. године, лица која се баве преварама повезаним с ДИ остварила су 77% мање прихода, односно 3,3 милијарде долара мање него у јуну 2022. године.

Последњих година забележена је већа злоупотреба од ПН код платформи за децентрализовану размену због њихове подложности хаковању, као и раст тржишне активности *Darknet*-а. Такође, поједини тржишни учесници настојали су да оглашавањем о могућности зараде високих приноса и улагањем у ризичне производе увећају своју добит, као и тржишно учешће.¹⁷ Таква пословна стратегија великим делом заснива се на континуираном повећању цене и вредности ДИ, односно приливу нових инвестиција ради измирења текућих обавеза. С обзиром на то да је велико повећање приноса у кратком периоду, као и у традиционалним финансијама, увек праћено преузимањем већег ризика ликвидности, из тога могу настати сложени финансијски односи на тржишту ДИ, којима додатно доприноси постојање анонимности и висок степен волатилности цена ДИ.

Ипак, како надзорни органи с временом унапређују и прилагођавају своје регулаторне режиме за борбу против ПН/ФТ околностима на тржишту ДИ, може се уочити напредак у функционисању глобалног тржишта са аспекта спречавања ПН и других злоупотреба повезаних с ДИ. На то указују и претходно наведени подаци, из којих произлази одређени помак у смањењу употребе ДИ за спровођење незаконитих активности.

4. Управљање ризицима

Сложена структура тржишта ДИ може подстицати рањивост и бити подложна ПН и другим злоупотребама на тржишту. Недостатак јединственог регулаторног оквира на глобалном нивоу дозвољава одређени степен самосталности у деловању учесника на тржишту и по том основу појаву нових претњи и ризика од ПН, као и других злоупотреба. О степену неусклађености режима за борбу против ПН/ФТ у сектору ДИ говоре и подаци представљени у последњем извештају ФАТФ-а, објављеном 27. јуна 2023. године. Од укупног броја посматраних земаља, три четвртине земаља није усклађено или је делимично усклађено са захтевима ФАТФ-а, три четвртине земаља (око 73%) не спроводи адекватне процене ризика од ПН/ФТ и скоро трећина земаља није дефинисала на који начин ће регулисати сектор ДИ, док је око 10% земаља увело потпуну забрану употребе ДИ. Иако је правило *travel rule* од кључног значаја за спречавање финансијског криминала, према извештају, више од 50% посматраних земаља још увек га није применило. Како је усклађивање с међународним стандардима за борбу против ПН/ФТ примарни корак у адекватном управљању ризицима, представљени подаци указују на потребу да земље уложе додатне напоре, који ће, поред усклађивања правних режима, допринети унапређењу постојећих система за управљање ризицима од ПН/ФТ.

Присутност веће анонимности у односу на традиционалне методе безготовинских плаћања, могућност обављања трговине путем онлајн платформи, односи с клијентима који нису лицем у лице могу дозволити анонимни пренос средстава уколико прималац и пошиљалац средстава нису адекватно идентификовани. С обзиром на то да у свету још увек не постоји јединствени централни систем надзора или софтвер који би омогућио адекватно праћење и идентификацију трансакција, приликом праћења ризика и спровођења надзора

¹⁷ Financial Stability Board (2022), Regulation, Supervision and Oversight of Crypto-Asset Activities and Markets, доступно на: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P111022-3.pdf>.

треба да надзорни органи прате настале тржишне промене на глобалном нивоу, имајући у виду прекогранични карактер ДИ. Због постојеће разуђености и глобалног домашаја, евиденције о клијентима и извршеним трансакцијама могу бити распоређене код различитих субјеката у различитим земљама, што захтева континуирану сарадњу и размену информација између надзорних органа.¹⁸ Према међународним препорукама, приликом процене ризика од ПН и других могућих злоупотреба на тржишту треба узети у обзир факторе географског ризика, факторе ризика трансакције, факторе ризика странке и друге релевантне показатеље који могу бити значајни за утврђивање коначне оцене ризичности појединачног ПУДИ и/или сектора ДИ.

4.1. Географски ризик

Географски ризик се може разматрати појединачно, али и приликом процене ризика странке и трансакција у борби против ПН. Показатељи географског ризика, које су дефинисали регулатори и друге релевантне институције, подложни су изменама и током година су у порасту.¹⁹ Географски ризик се најчешће огледа у могућности да се илегално стечена ДИ премешта широм света у одсуству јединственог регулаторног приступа којим се уређује област ДИ. У различитим земљама постоје различити нивои и типови ризика, а фактори на основу којих се одређује да ли поједина земља носи виши ризик од ПН јесу: постојање прописа о пословању с ДИ и обавезе лиценцирања или регистрације ПУДИ, као и постојање надзора над ПУДИ; усклађеност земље с ревидираном препоруком бр. 15 ФАТФ-а; правни и институционални оквир земље у области спречавања ПН/ФТ; постојање санкција, ембарга или сличних мера Уједињених нација, Савета Европе или друге међународне организације према тој земљи; означавање земље од наведених међународних организација као подручја које не примењује адекватне мере за спречавање ПН/ФТ и/или као земљу која финансира криминалне активности или организације.

Резултати процене географског ризика могу се употребити као један од параметара за препознавање тежих злочина, између осталог, и ПН. За процену географског ризика неопходно је да се успоставе адекватни системи којима би се утврдио степен његовој изложености. Према неким препорукама, посебну пажњу треба обратити на токове средстава ДИ која потичу (или се шаљу) са организоване платформе за трговину ДИ која није регистрована у земљи или на ситуације код којих клијенти конкретне платформе обављају размену ДИ у земљи док имају пребивалиште односно боравиште у земљи с неадекватним прописима за спречавање ПН/ФТ и сл. Као и у традиционалним финансијским токовима, да би се заштитили клијенти и пословање ПУДИ, нужно је разумевање географског ризика и његово откривање редовним праћењем.²⁰

¹⁸ FATF (2014), Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks, доступно на: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>.

¹⁹ Data Derivative, (2022), Geographic Risk Data, доступно на: <https://www.dataderivatives.com/geographic-risk-data>.

²⁰ Lemire A., K., (2022), Cryptocurrency and anti-money laundering enforcement, Reuters, доступно на: <https://www.reuters.com/legal/transactional/cryptocurrency-anti-money-laundering-enforcement-2022-09-26/>.

4.1.1. Прекогранична сарадња

Прекогранична сарадња, која у зависности од случаја може имати домашај широм света, делом утиче на већу изложеност географском ризику, и то у смислу отежаног праћења ризика, као и спровођења надзора.²¹ Наведено, пре свега, произлази као последица претходно поменуте неусклађености регулативе између земаља. Томе говори у прилог и то да иста врста ДИ може бити различито регулисана и класификована у погледу врсте или чак нерегулисана у неким земљама, што може олакшати њено премештање преко границе. То оставља простор за настанак тзв. утаје, односно поједини учесници на тржишту могу бити подстакнути да заобиђу примену строгих регулаторних захтева појединих земаља у овом домену. Како земље у којима регулаторни оквир којим се уређује спречавање ПН/ФТ изостаје или није усклађен са стандардима ФАТФ-а представљају погодан тло за спровођење криминалних активности,²² ПУДИ у том смислу треба појачано да прате трансакције које долазе из земаља које нису примениле препоруке ФАТФ-а.²³

4.1.2. Процена географског ризика

Приликом процене географског ризика, поред осталог, потребно је узети у обзир поменуту неусклађеност у примени стандарда ФАТФ-а између земаља, која оставља простор за кретање недозвољених средстава стечених путем злоупотреба.

Неки од показатеља који могу указивати на то да одређена земља има високоризични профил јесу:²⁴ земља је препозната као подручје повезано са ПН/ФТ; земља је препозната као подручје са значајним степеном организованог криминала, корупције или другим криминалним активностима, укључујући земље извора или транзита дроге, трговину људима, кријумчарење и илегално коцкање; земља која је предмет санкција, ембарга или сличних мера које су издале међународне организације; земља са slabим режимом управљања, спровођења закона, укључујући земље које су у изјавама ФАТФ-а препознате као земље са slabим режимом за спречавање ПН/ФТ.

ФАТФ спроводи редовна испитивања земаља у вези с недостацима у управљању ризиком од ПН/ФТ или другим претњама које могу утицати на функционисање финансијског система једне земље. Затим објављује листу високоризичних земаља, где, у зависности од уочених недостатака, земља може бити стављена на тзв. „црну листу” или „сиву листу”. ФАТФ објављује листе високоризичних земаља с циљем да земље широм света развију ефикасне процедуре и прописе за спречавање ПН/ФТ или побољшају постојеће. Углавном, земље котиране на једну од две поменуте листе немају адекватне мере за спречавање ПН/ФТ, па су стога подложне ПН/ФТ, корупцији и другим злоупотребама, те сарадња с њима може представљати претњу. У случају сарадње с високоризичним земљама, ФАТФ захтева примену

²¹ Notabene, What Is Anti-Money Laundering (AML) & How Does It Apply to Crypto?, доступно на: <https://notabene.id/crypto-travel-rule-101/aml-crypto>.

²² ComplyCube, How Crypto Businesses Can Spot Money Laundering Red Flags?, доступно на: <https://www.complycube.com/en/how-crypto-businesses-can-spot-money-laundering-red-flags/>.

²³ Sanction Scanner, Examining the AML Risks and Red Flags of Crypto Exchanges, доступно на: <https://sanctionscanner.com/blog/examining-the-aml-risks-and-red-flags-of-crypto-exchanges-258>.

²⁴ FATF (2020), Money Laundering and Terrorist Financing Red Flag Indicators Associated with Virtual Assets, FATF, Paris, France, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.html.

појачаних радњи и мера познавања и праћења странке ради заштите финансијског система од могућих претњи.

Према објављеном извештају ФАТФ-а, од јуна 2023. године три земље су стављене на тзв. „црну листу”: Демократска Народна Република Кореја, Иран и Мјанмар. Недостатак напора у борби против ПН/ФТ и ширење оружја за масовно уништење и других незаконитих активности основни су разлог за сачињавање ове листе.

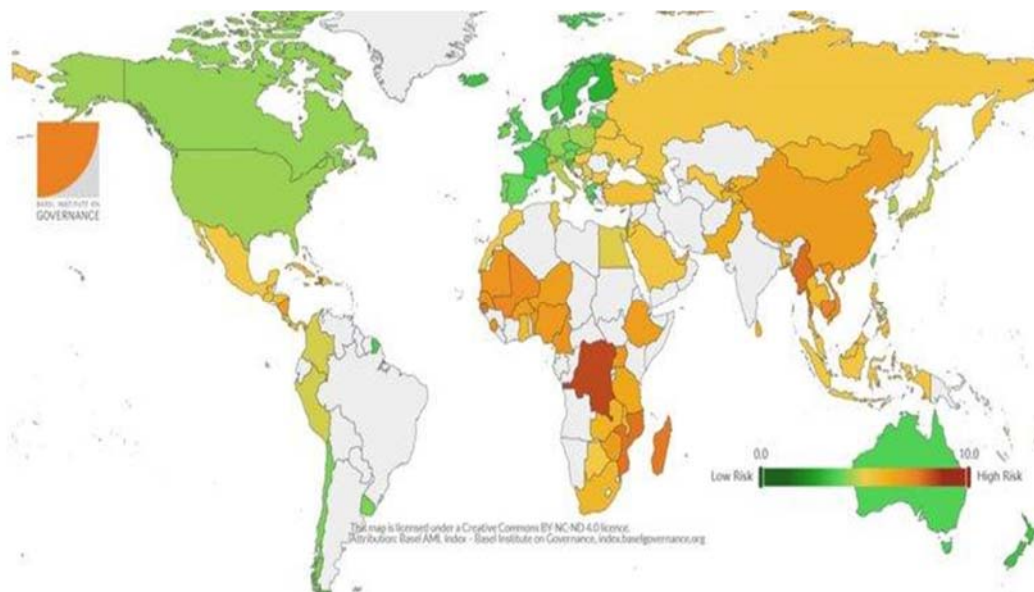
Земље које нису оцењене као високоризичне у смислу ПН/ФТ, али захтевају појачано праћење због стратешких недостатака у њиховом регулаторном режиму којим се уређује спречавање ПН/ФТ стављене су тзв. „сиву листу”. Када се нека земља нађе на овој листи, то подразумева да се обавезала да ће радити с ФАТФ-ом на решавању уочених недостатака и да је подложна додатној контроли. На „сивој листи” од јуна 2023. године налазе се следеће земље: Албанија, Барбадос, Буркина Фасо, Камерун, Кајманска острва, Хрватска, Демократска Република Конго, Гибралтар, Хаити, Јамајка, Јордан, Мали, Мозамбик, Нигерија, Панама, Филипини, Сенегал, Јужна Африка, Јужни Судан, Сирија, Танзанија, Уганда, Уједињени арапски Емирати, Вијетнам и Јемен.

Код процене географског ризика, поред осталог, битно је истаћи и *Basel AML index*, на основу којег се рангирају земље и процењује ризик од ПН/ФТ у Базелском институту за управљање. На основу података из јавно доступних извора, као што су ФАТФ, Светска банка и Светски економски форум, *Basel AML index* мери укупан ризик од ПН/ФТ у земљама широм света. Циљ примене овог индекса јесте да утврди и процени регулаторну изложеност једне земље ПН/ФТ, као и њену способност да томе одговори. *Basel AML index* заснива се на пет кључних фактора: квалитет регулаторног оквира за спречавање ПН/ФТ (65%), изложеност ризику од корупције и мита (10%), финансијска транспарентност и стандарди (10%), јавна транспарентност и одговорност (5%) политички и правни ризик (10%).

На слици 3 представљена је процена укупног ризика од ПН/ФТ током 2022. године на пример 128 земаља. Према *Basel AML INDEX*-у, укупан ризик износио је десет. Висок ризик од ПН/ФТ процењен је код земаља означеним црвеном бојом, а највећи резултат, према индексу, имају Демократска Република Конго, Хаити и Мјанмар. Зеленом бојом су означене земље код којих је процењен низак ризик од ПН/ФТ. Највећи резултат, према индексу, имају Шведска, Андора и Финска. Код земаља означеним наранџастом и жутом бојом ризик је процењен као средњевисок и средњенизак.²⁵

²⁵ Basel Institute on Governance, Basel AML Index 2022, 11th Public Edition Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world, доступно на: https://index.baselgovernance.org/api/uploads/221004_Basel_AML_Index_2022_72cc668efb.pdf.

Слика 3. Укупна оцена ризика од ПН/ФТ на узорку од 128 земаља (2022. година)



Извор: *Basel AML INDEX*.

4.2. Ризик трансакције

Према ФАТФ-у, неки од показатеља трансакција сумњивих у смислу ПН/ФТ јесу: обављање више трансакција велике вредности у кратком временском интервалу; трансакције које укључују више ДИ или више налога без логичног пословног објашњења; чести трансфери средстава који се понављају у одређеном периоду у вези са истом ДИ на рачун више од једне особе, са исте локације или великих износа; трансакције које укључују технологије које су јединствене за ДИ, као што су П2П платформе за размену, услуге *mixers* или *tumblers* ради повећања анонимности ДИ и сл.

4.2.1. П2П трансакције

П2П трансакције могу бити потенцијално подложне ризику од ПН/ФТ јер се извршавају без учешћа посредника – ПУДИ, односно субјекта који подлеже обавезама спречавања ПН/ФТ. П2П трансакције могу се искористити за прикривање средстава која су стечена злоупотребом или кривичним делом. С друге стране, често видљивост П2П трансакција на блокчејну може допринети спровођењу финансијских анализа или истрага у сврху спровођења закона.

У једном од својих извештаја ФАТФ је утврдио да се значајан износ ДИ преноси путем П2П трансакција,²⁶ а на основу прегледа извештаја компанија за спровођење блокчејн анализе. С тим у вези, ФАТФ је дефинисао низ мера које би могле бити примењене како би се ублажили ризици повезани с П2П трансакцијама. Неке од препорука су да земље користе приступ заснован на ризику приликом регулисања П2П трансакција и континуирано усвајају мере за

²⁶ FATF (2021), Second 12-month Review Virtual Assets and VASPs, FATF, Paris, France, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/second-12-month-review-virtual-assetsvasps.html.

смањење ризика од ПН/ФТ, спроводе редовни појачани надзор над ПУДИ, с посебним фокусом на трансакције нон-кастоди новчаника, постављају додатне захтеве за спречавање ПН/ФТ над ПУДИ за које постоји сумња да обављају трансакције с нерегулисаним субјектима на тржишту, објављују јавна саопштења ради подизања свести о ризицима које представљају П2П трансакције и др.

4.2.2. *Travel rule*

Као једна од главних препорука у смањењу овог ризика јесте поштовање правила *travel rule*. ФАТФ, у сарадњи с другим међународним регулаторним телима, дефинисао је правило *travel rule* ради унапређења тржишта финансија и ДИ у борби против злоупотреба. Правило *travel rule* једно је од 40 препорука ФАТФ-а. Између осталог, намеће обавезе ПУДИ да прибављају податке о свим лицима која учествују у трансакцији с ДИ, а ако у извршењу трансакције с ДИ учествује и други ПУДИ, дужан је да обезбеди да ти подаци буду достављени и том другом ПУДИ. У октобру 2018. године ФАТФ је објавио да ће препоручити земљама-чланицама да поштују правило *travel rule*, док се у јулу 2022. године Европска унија сложила с применом ове препоруке. Примарни циљ увођења правила *travel rule* јесте помоћ надзорним органима у откривању ПН и других злоупотреба.²⁷

С обзиром на то да блокчејн технологија није дизајнирана на начин који омогућава размену информација о трансакцијама, ПУДИ, ради адекватне примене правила *travel rule*, треба да спроводе протоколе за размену порука како би путем безбедних канала за размену информација добили податке о свим учесницима у једној трансакцији. Протокол за размену порука је скуп правила за формирање, обраду и размену информација о налогодавцу и кориснику трансакције. Неке од препорука указују на потребу развоја више од једног протокола за размену информација, јер, уколико су ПУДИ ограничени само на размену информација с ПУДИ који користе исти протокол, информације из других различитих протокола које примењују други ПУДИ биће им недоступни. По том основу, многе фирме на тржишту које се баве прављењем софтвера покренуле су иницијативу за изградњу поменутих протокола како би омогућиле ПУДИ да испуне захтеве које намеће правило *travel rule*. Због тога су се појавили бројни протоколи за размену информација, уједно су се и повећале цене, а и примена правила *travel rule* постала је сложенија. Нека од познатијих решења су на пример *Notabene* и *Trisa*. *Notabene* је успоставио прво решење које омогућава ПУДИ да се повежу на глобалну мрежу, где је присутно још 400 доступних ПУДИ, како би безбедно размењивали податке у различитим земљама. С друге стране, *Trisa* је П2П мрежа која омогућава размену података неопходних за примену правила *travel rule*.²⁸ Основни циљ ове мреже је да омогући усаглашеност пословања ПУДИ с правилом *travel rule*, без модификације основних блокчејн протокола и без повећања трошкова трансакције. Ипак, *Trisa*, као и многа друга решења спроведена на тржишту, само делимично олакшава примену правила *travel rule*, будући да у једном делу зависи од расположивих информација компанија за анализу блокчејна, те из тог разлога многи ПУДИ одбијају да примене овакву врсту решења пре него што не досегне

²⁷ FATF (2022), Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs, FATF, Paris, France, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/targeted-update-virtual-assets-vasps.html.

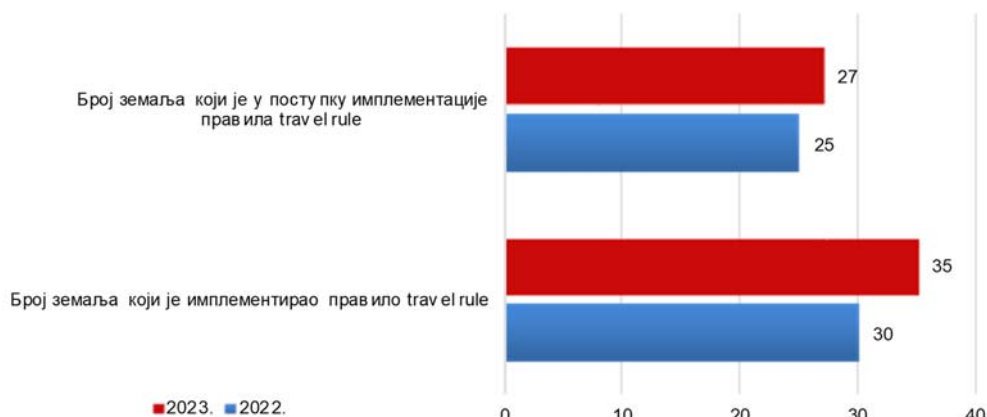
²⁸ Trisa, Decentralized Cryptocurrency Travel Rule Compliance, доступно на: <https://trisa.dev/api/>.

широку употребу. Поменута решења на тржишту доступна су свим заинтересованим ПУДИ, као и регулаторима за спровођење надзорне функције.

Приступ заснован на ризику кључан је за ефикасност примене правила *travel rule*. *Travel rule* представља ефикасан корак у међународној сфери која регулише борбу против ПН. Међутим, до усвајања јединствених прописа на глобалном нивоу и даље ће постојати трансакције које остају ван делокруга надзорних органа, с обзиром на то да ово тржиште дозвољава да поједини корисници обављају трансакције без учешћа лиценцираних ПУДИ.

У јуну 2022. године ФАТФ је објавио извештај о примени правила *travel rule*, из кога произлази да је 98 посматраних земаља²⁹ достигло ограничен напредак у усвајању и примени овог правила. Наиме, 29 од 98 земаља одговорило је да је усвојило правило *travel rule*, од тога је само 11 земаља отпочело да га спроводи и с тим у вези надзорне мере над ПУДИ, док је четвртина земаља одговорила да је започела поступак усвајања овог правила. Поређења ради, у четвртном годишњем извештају ФАТФ-а из 2023. године напредак у усвајању правила *travel rule* и текућих изазова у његовој примени, на основу добровољно спроведене анкете која укључује 151 земљу, поново указује на то да већина земаља није постигла довољан напредак у примени правила *travel rule*. ФАТФ у свом извештају указује земљама на неопходност ефикасног деловања и примене правила *travel rule* приликом спровођења надзора.

Слика 4. Примена правила *travel rule* од стране земаља (2022 – 2023)



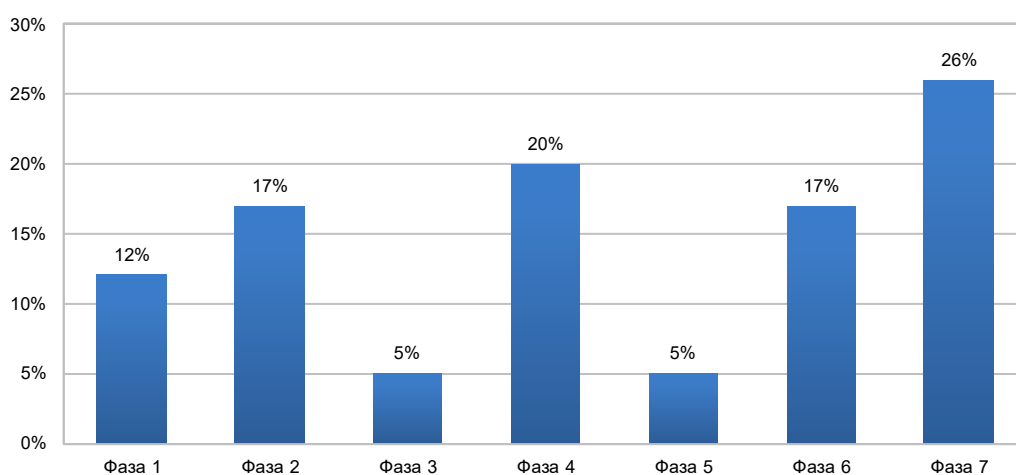
Извор: FATF (2023), Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs, FATF, Paris, France

На слици 4. приказан је број земаља који је усвојио или је у поступку усвајања правила *travel rule* у периоду 2022–2023. године. Према подацима из извештаја за 2023. годину, више од половине земаља (54%) није предузело кораке да примени ово правило. Од укупног броја земаља које су усвојиле правило *travel rule*, само 21% земаља спроводи правила и друге надзорне радње над ПУДИ које се тичу примене правила.

²⁹ FATF (2022), Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs, FATF, Paris, France, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/targeted-update-virtual-assets-vasps.html.

На слици 5. приказане су фазе (1–7), које у процентима показују у којем степену су земље широм света примениле правило *travel rule* у периоду 2022–2023. године. Фаза 1–12% земаља захтева од ПУДИ примене правила *travel rule* само у одређеним околностима, као што је већи износ трансакције од законски одређеног; фаза 2–17% земаља омогућава ПУДИ флексибилност у погледу примене *travel rule*, у зависности од околности повезаних с трансакцијом; фаза 3–5% земаља захтева од ПУДИ да обављају трансакције само с лиценцираним, односно регулисаним субјектима на тржишту; фаза 4–20% земаља омогућава ПУДИ да обављају трансакције само са субјектима који су усклађени с правилем *travel rule*; фаза 5–5% земаља омогућава ПУДИ обављање трансакција само с ПУДИ лиценцираним по прописима одређених земаља; фаза 6–17% земаља омогућава ПУДИ да обављају трансакције с нелиценцираним субјектима који не подлежу регулативи, али само у случајевима када су предузете мере за смањење ризика од ПН/ФТ; фаза 7–26% земаља омогућава ПУДИ да обављају трансакције с било којим ПУДИ у свету без обзира на лиценцу/регистрацију, поштовање правила путовања или других мера за смањење ризика од ПН/ФТ.

Слика 5. Фазе у имплементацији правила *travel rule* од стране земаља (2022–2023)



Извор: FATF (2023), *Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs*, FATF, Paris, France .

Напомена: Термин „фазе“ (1-7), употребљен је од стране аутора у сврху поједностављења категоризације степена имплементације правила *travel rule* .

Неусклађеност између земаља у погледу примене правила *travel rule* може за последицу имати већу злоупотребу од ПН/ФТ код ДИ и ПУДИ.

Са усвојеним Законом о изменама и допунама Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма³⁰ и усклађивањем са свим међународним стандардима у области спречавања прања новца и финансирања тероризма у Републици Србији је примењено и правило *travel rule*.

³⁰ Закон о изменама и допунама Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма („Службени гласник РС”, бр. 153/2020).

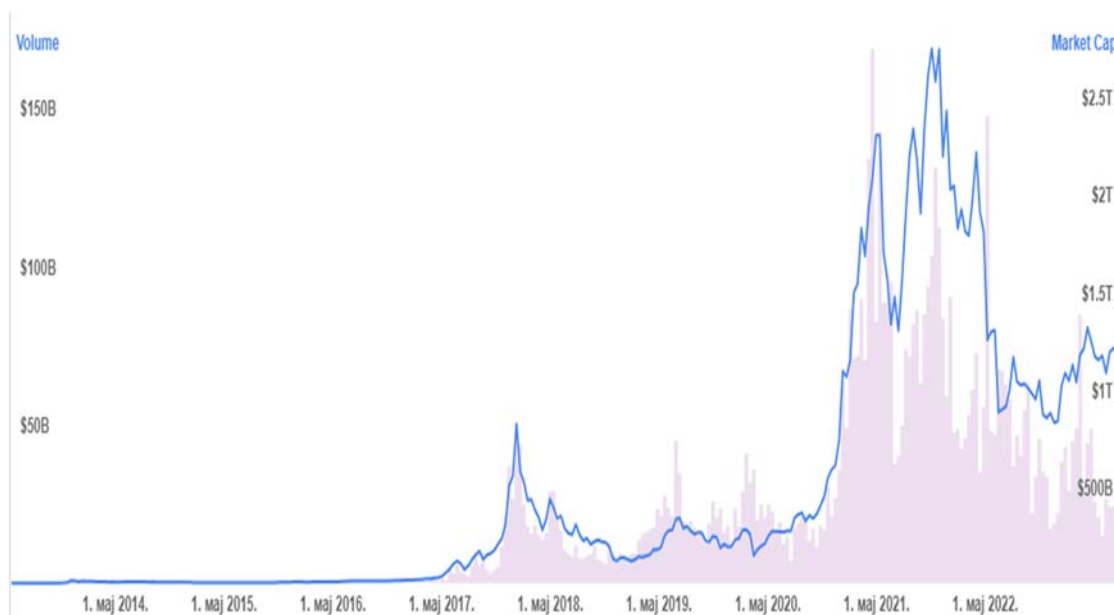
4.2.3. Праћење трансакција

Праћење трансакција представља један од кључних корака у борби ПН и других облика финансијског криминала. Осим превентиве за настанак финансијског криминала, праћење трансакција уједно доприноси поштовању регулаторних прописа и усклађености с њима. Процес праћења трансакција треба бити континуиран како би се оне трансакције које се не уклапају у образац понашања клијента или које одступају из уобичајеног обрасца трансакција одмах препознале и по основу тога предузеле даље мере. Системи за праћење трансакција могу бити ручни или аутоматизовани, у зависности од обима трансакција које ПУДИ извршава у једном пословном дану. Ниво праћења трансакција треба да се заснива на процени ризика од стране ПУДИ, уз појачано праћење у ситуацијама већег ризика од ПН/ФТ. Системе за праћење трансакција које ПУДИ користи требало би редовно ревидирати и усклађивати са оцењеним ризиком од ПН/ФТ.³¹ Такође, препорука је да трансакције које иницира трећа страна, односно субјект с којим ПУДИ има успостављен пословни однос, буду предмет разматрања и праћења под условима као и трансакције које иницира ПУДИ. Многе компаније на тржишту нуде софтверска решења за аутоматизовано праћење трансакција, како ПУДИ, тако и надзорним органима, у сврху спровођења надзорне функције. Неке од најпознатијих су *Crystal Blockchain Analytics* и *TRM Labs*, које истовремено нуде и решења за примену правила *travel rule*.

На важност и неопходност редовног праћења трансакција указују и многе злоупотребе на тржишту. Један од примера је случај организоване платформе за трговину ДИ *BitMEX*, коју је током 2021. године *FinCEN* оптужила за извршење трансакција у вредности од око 209 милиона долара путем *darknet* тржишта. Крајем 2022. године организована платформа *Bittrex Crypto Exchange* добила је казну од скоро 30 милиона долара од стране *OFAC*-а и *FinCEN*-а због кршења санкција и обавеза у вези са спречавањем ПН. Ова платформа је оптужена за учешће у више од 116 хиљада незаконитих трансакција, у укупној вредности од око 260 милиона долара. Поред наведених могућих примера из праксе који свакодневно могу настати на тржишту, праћење трансакција је важно и са аспекта сталних промена њиховог обима и вредности, као и вредности целокупне тржишне капитализације.

³¹ The Financial Services Commission, British Virgin Islands, Virtual Assets Service Providers Guide to the Prevention of Money Laundering, Terrorist Financing and Proliferation Financing, доступно на: https://www.bvifsc.vg/sites/default/files/vasp_aml_cft_guidance.pdf.

Слика 6. Вредност тржишне капитализације и обима трансакција (мај 2014 – мај 2022)



Извор: *Live Coin Watch*.

Од маја 2014. године до маја 2017. године вредност тржишне капитализације и обима трансакција била је скоро непромењена, од маја 2020. године расте, да би током 2021. године достигла вредност више од 2,5 билиона долара тржишне капитализације и 150 милијарди долара вредности обима трансакција, након чега бележи пад током 2022. године.³²

Слика 7. Вредност тржишне капитализације и обима трансакција (фебруар 2023 – јул 2023)



Извор: *Live Coin Watch*.

³² Промене у вредности тржишне капитализације и обима трансакција (мај 2014 – мај 2022), доступно на: <https://www.livecoinwatch.com/crypto-market-cap>.

Од почетка 2023. године вредност тржишне капитализације и обима трансакција била је успону, да би крајем марта доживела нагли пад – испод 1 билиона долара тржишне капитализације и 50 милијарди долара обима вредности трансакција, након чега бележи раст од преко 1,3 билиона долара тржишне капитализације и 100 милијарди долара обима вредности трансакција. Благи пад уследио је током јуна 2023. године, а затим благи пораст током јула 2023. године до око 1,2 билиона долара вредности тржишне капитализације и више од 100 милијарди долара вредности обима трансакција.³³

4.3. Ризик странке

На већу изложеност ризику од ПН и других злоупотреба код ПУДИ када је у питању структура странака могу указивати: број странака правних лица са сложенем власничком структуром, број странака које су офшор правна лица или имају офшор правна лица у власничкој структури, број странака које су функционери; број странака с функционером у власничкој/управљачкој структури и сл.; број странака нерезидената; број странака нерезидената – физичких и правних лица из високоризичних и офшор земаља или земаља са стратешким недостацима у области спречавања ПН/ФТ; број странака које обављају делатност која носи повећан ризик од ПН/ФТ; број странака према којима се примењују појачане радње и мере.

Према ФАТФ-у, приликом процене овог ризика ПУДИ су дужни да обрате пажњу на понашање учесника у трансакцији, односно пошиљаоца или примаоца недозвољене трансакције:³⁴ креирање засебних налога под различитим именима да би се заобишла ограничења ПУДИ ради спречавања ПН/ФТ; трансакције покренуте с непоузданих ИП адреса, ИП адреса из санкционисане земље или ИП адресе које су претходно означене као сумњиве; непотпуне или недовољне КУС информације или странка одбија захтеве за КУС (документе или упите у вези са извором средстава); пошиљалац/прималац трансакције даје нетачне информације о трансакцији, извору средстава и другој страни; странка је обезбедила фалсификована документа. Поред наведеног, појављивање адресе ДИ странке на јавним форумима повезаним са илегалним активностима или поуздани извори информација да је странка претходно била део спровођења кривичног дела или злоупотреба захтевају од ПУДИ да предузму одговарајуће мере с обзиром на висок ризик од ПН/ФТ.

Сумњиво понашање странке може бити последица тога што се користи у сврху преваре. Жртве могу искористити они које се професионално баве прањем новца или могу бити жртве преваре ради преноса незаконито стечених средстава без знања о њиховом пореклу. На потенцијалне жртве преваре могу указивати следећи показатељи:³⁵ пошиљалац није упознат с технологијом ДИ или решењима за чување дигиталних новчаника; странка која је знатно старија од просечне старости корисника платформе отвара налог и учествује у великом броју трансакција, што сугерише на жртву финансијске експлоатације старијих особа; странка је финансијски угрожена особа, коју дилери дроге често користе за спровођење злоупотреба;

³³ Промене у вредности тржишне капитализације и обима трансакција фебруар (2023 – јул 2023. године), доступно на: <https://www.livecoinwatch.com/crypto-market-cap>.

³⁴ FATF (2020), Money Laundering and Terrorist Financing Red Flag Indicators Associated with Virtual Assets, FATF, Paris, France, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.html.

³⁵ Исто.

странка купује велике количине ДИ, што није у складу с реалним финансијским стањем странке и може указивати на жртву преваре ради ПН.

Да би ублажили поменуте ризике, према ФАТФ-у, ПУДИ морају да појачано прате активности свих учесника у једној трансакцији повезаном с ДИ. Поменути ризици могу се ублажити редовном едукацијом и унапређењем знања јавности о функционисању нових технологија и блокчејна.³⁶ С бољим разумевањем њихових предности и мана може се смањити њихова употреба, посебно у смислу жртава злоупотреба.

4.3.1. „Упознај свог клијента” (*know your customer*)

Поступак „Упознај свог клијента” спроводи се приликом идентификације и верификације потенцијалних странака, као и праћења њиховог понашања након успостављеног пословног односа. Овај поступак представља један од корака који се користи за борбу против ПН/ФТ. Процедуре поступка „Упознај свог клијента” имају за циљ да се успостави ефикасно управљање ризиком од ПН/ФТ, праћење трансакција и пословања странака како би се осигурало да странке с којима ће се успоставити будући пословни однос неће утицати на сигурност и стабилност пословања ПУДИ.³⁷

У оквиру поступка „Упознај свог клијента”, процедура за идентификацију клијента/странке подразумева прикупљање и анализу информација ради идентификације странке, а затим проверу прибављених података (име и презиме, адреса, датум рођења и пословне лиценце/акте о оснивању компаније) у односу на јавне информације и „црне листе” за спречавање ПН/ФТ. Процедура *CDD* у оквиру процеса „Упознај свог клијента” подразумева процену новог клијента/странке, односно потенцијалног пословног односа. Приликом спровођења *CDD* додатно се анализирају доступне историје трансакција како би се утврдио потенцијални ризик странке са аспекта ПН/ФТ и анализа тржишног понашања странке. *EDD* је процедура у оквиру поступка „Упознај свог клијента” која се спроводи у случајевима када је код странке препозната сумња о постојању вишег степена ризика ПН/ФТ, која захтева додатно прикупљање информација.

Још увек не постоји глобални стандардизовани систем за спровођење овог поступка, али постоји велики број софтверских решења која омогућавају његово ефикасно спровођење. Такође, у свету постоји одређени ниво неусклађености између земаља у погледу прописа и захтева за спровођење поступка „Упознај свог клијента”.

С обзиром на то да овај поступак може бити скуп и дуготрајан, требало би да сви обвезници који су дужни да послују у складу с прописима којима се уређује спречавање ПН/ФТ, укључујући и ПУДИ, приликом његовог спровођења примењују приступ заснован на ризику, који ће им омогућити одређени ниво флексибилности у погледу избора процедуре која ће бити спроведена. Битно је истаћи да процедура *CDD*, након детаљне анализе странке с којом се успоставља пословни однос, даље подразумева континуирано праћење странке

³⁶ Al-Amri, R., Zakaria, N.H., Habbal, A., Hassan, S., (2019), Cryptocurrency adoption: current stage, opportunities, and open challenges доступно на: <http://doi.org/10.19101/IJACR.PID43>.

³⁷ CipherTrace Cryptocurrency Intelligence, (2020), CipherTrace Geographic Risk Report: VASP KYC by Jurisdiction, доступно на: <https://ciphertrace.com/wp-content/uploads/2020/10/CipherTrace-2020-Geographic-Risk-Report-100120.pdf>.

током трајања успостављеног пословног односа.³⁸ Како је процедура *CDD* кључни део процеса „Упознај свог клијента”, у наставку је детаљније описана.

4.3.2. *CDD (customer due diligence)*

CDD је процедура која подразумева прикупљање информација о странкама како би се препознали и ублажили ризици од ПН/ФТ и других злоупотреба. Спровођење *CDD* помаже ПУДИ у процени ризика ПН/ФТ у вези с прикривеним активностима са ДИ, идентификацијом сумњивих странака или трансакција вредности изнад законом прописаног прага.³⁹ Процедура *CDD*, између осталог, обухвата идентификацију странке и, где је применљиво, стварног власника странке, као и проверу идентитета странке на основу поузданих информација.⁴⁰ Неке од примарних информација које ПУДИ треба да прибаве у поступку *CDD* о другој страни јесу: доказ да је ПУДИ регулисан; доказ да ПУДИ претходно није учествовао у кривичном делу ПН/ФТ; доказ да ПУДИ послује у складу правним режимом усклађеним с међународним стандардима за спречавање ПН/ФТ. Процес *CDD* укључује и разумевање сврхе и намеру пословног односа, као и добијање релевантних информација о ситуацијама које указују на већи ризик од ПН/ФТ.

Препоруке ФАТФ-а не прецизирају на који начин се прикупљају ове информације. Уместо тога, указују на то да је комбинација јавно доступних информација и информација прикупљених директно од ПУДИ довољна за спровођење ове процедуре. Према ФАТФ-у, ПУДИ треба да користи све расположиве податке који би му помогли да одлучи да ли ће извршити трансакцију с другом страном, односно успоставити пословни однос с другим ПУДИ. Поред тога, ПУДИ приликом успостављања пословног односа са странком треба да узме у обзир ниво ризика од ПН/ФТ те странке, као и све мере које би могао предузети ради смањења препознатог ризика.

На основу спроведене процене засноване на ризику од ПН/ФТ, ПУДИ даље процењује да ли је неопходно прибавити додатне информације о пословном односу који успоставља са странком. У случају постојања сумње која указује на висок степен од ПН/ФТ, ПУДИ је дужан да прибави додатне информације и примени појачане мере праћења странке. У таквим случајевима ПУДИ може применити неке од следећих радњи:⁴¹

- прибавити додатне информације из поузданијих извора које се могу искористити за утврђивање ризичног профила странке;
- спровести додатне претраге (на пример претрага *darkweb*-а) ради утврђивања да ли је странка на било који начин повезана с могућим злоупотребама;

³⁸ Sanction Scanner, Conducting Effective Customer Due Diligence, доступно на: <https://sanctionscanner.com/blog/conducting-effective-customer-due-diligence-346>.

³⁹ IMF, (2021), Virtual Assets and Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Effective AML/CFT Regulatory and Supervisory framework – some legal and practical considerations, доступно на: <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/063/2021/003/article-A001-en.pdf>.

⁴⁰ SWIFT, Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, What is Customer Due Diligence (CDD)?, доступно на: <https://www.swift.com/your-needs/financial-crime-cyber-security/your-customer-kyc/customer-due-diligence-cdd>.

⁴¹ FATF, 2021, Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers, FATF, Paris (<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Updated-Guidance-RBA-VA-VASP.html>).

- предузети даље процедуре у сврху верификовања странке или стварног власника странке да би се боље разумео ризик који странка или стварни власник странке могу представљати по пословање ПУДИ.

ПУДИ су дужни да у сваком моменту одговоре захтевима надзорних органа и да у случају коришћења аутоматизованих система за верификацију странке или утврђивања ризичног профила странке, користе оне који су усклађени са законским прописима и који ни на који начин неће ометати размену информација с надзорним органима или поступак посредног/непосредног надзора од стране надзорних органа.

Без обзира на природу пословног односа или трансакције, земље односно надзорни органи играју кључну улогу у примени ефикасних процедура за идентификацију странке, ризичног профила странке или било којег другог ризика од стране ПУДИ својим редовним поступцима надзора, смерницама за усклађивање пословања с релевантним прописима и изреченим мерама на основу спроведених поступака надзора.

4.4. Ризик врсте ДИ

У свету је тренутно доступно око 10.000 различитих врста ДИ.⁴² У зависности од регулаторног оквира и прописа на основу којих земље регулишу област ДИ, постоје различите варијације у погледу њихове квалификације. У Републици Србији, према Закону о дигиталној имовини, основна подела ДИ је на виртуелне валуте и дигиталне токене.⁴³ Тиме је и подељена надлежност у погледу надзора, па тако Народна банка Србије спроводи надзор над пружаоцима услуга повезаних с виртуелним валутама, а Комисија за хартије над пружаоцима услуга повезаних с дигиталним токенима.

У неким земљама је омогућена употреба анонимне ДИ, која је као таква подложна различитим злоупотребама.⁴⁴ Битно је истаћи да је у Републици Србији строго забрањена употреба анонимне дигиталне имовине, као и тзв. услуга *mixers* и *tumblers*, који су најчешће коришћени за ПН/ФТ, чиме је једним делом ограничена могућност настанка злоупотреба на тржишту.

Тржиште ДИ се знатно развило последњих година у погледу настанка нових врста ДИ. Најпознатија и највише коришћена виртуелна валута биткоин сада дели тржиште с великим бројем нових тзв. алткоина, међутим и даље има доминантно учешће на тржишту. Развој великог броја алткоина допринео је развоју виртуелних валута које нуде виши ниво анонимности. Анонимна ДИ потенцијално је подложна ПН/ФТ јер омогућава прикривање идентитета учесника у трансакцији. Природа блокчејна је таква да се свака појединачна трансакција евидентира у систему, али ДИ коју карактерише анонимност, уз коришћење додатних алата који доприносе анонимности, може „сакрити” делове блокчејна. Наведено оставља простор лицима повезаним с криминалним активностима да премештају нелегално стечена средства на лакши начин, без могућности праћења. Неке од врста анонимне ДИ јесу:

⁴² Statista, Number of cryptocurrencies worldwide from 2013 to August 2023, доступно на: <https://www.statista.com/statistics/863917/number-crypto-coins-tokens/>.

⁴³ Закон о дигиталној имовини („Службени гласник РС”, бр. 153/2020).

⁴⁴ Global Initiative against Transnational Organized Crime, Crypto, crime and control, Cryptocurrencies as an enabler of organized crime, (2022), доступно на: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/06/GITOC-Crypto-crime-and-control-Cryptocurrencies-as-an-enabler-of-organized-crime.pdf>.

Monero, Dash, Zcash, Horizen, Verge, Grin, Bytecoin. *Monero* је највише коришћена врста анонимне ДИ, и то углавном на *darkweb*-у, као на пример *Hydra darkweb market*, који је угашен у 2022. години.⁴⁵

Према неким ауторима, анонимна ДИ је једно од средстава које користе организоване криминалне групе за спровођење незаконитих радњи.⁴⁶ Оне могу искористити карактеристике анонимности и децентрализовану природу одређених врста ДИ у сврхе ПН/ФТ и других злоупотреба. У таквим случајевима, често се илегално стечена средства премештају директно с дигиталног новчаника на дигитални новчаник. Уз то, користе се тзв. услуге *mixers* и *tamblers*, које омогућавају смањену транспарентност и повећано прикривање финансијских токова ДИ. Свака употреба постојећих техника анонимизације, уз употребу софтвера који омогућавају анонимну комуникацију широм света, као што је на пример *The Onion Router*, може указивати за злоупотребу ради спровођења прања новца и других криминалних активности.

Многе организоване платформе за трговину ДИ, према инструкцијама регулатора, уклониле су ДИ која има карактеристике анонимности из своје понуде. С тим у вези, регулатори су оптужили неке платформе да врше незаконите трансакције коришћењем ове врсте ДИ. До данас многи надзорни органи и агенције за борбу против ПН/ФТ развили су адекватне канале праћења сумњивих трансакција и злоупотреба повезаних с анонимном ДИ. Њихова улога је важна у сузбијању и ублажавању овог ризика, а најважнији кораци које би требало спровести јесте успостављање јединствених правила на тржишту, редовна едукација јавности, као и јачање капацитета у погледу спровођења надзорне функције.

Приликом разматрања ризика у погледу врсте ДИ треба узети у обзир и „стабилну ДИ”. „Стабилна ДИ” може бити подложна ризику од ПН/ФТ, док степен изложености ризику зависи од многих фактора, а највише од успостављеног правног режима којим се уређује спречавање ПН/ФТ у једној земљи, степена прихваћености врсте „стабилне ДИ” од стране јавности и надзорне функције регулатора.

ФАТФ сматра да термин „стабилна ДИ” није јасна правна или техничка категорија ДИ, већ је првенствено маркетиншки термин који се користи за промоцију ове врсте ДИ. Због тога ФАТФ користи термин *so-called stablecoins*. Према ФАТФ-у, „стабилна ДИ” по својој природи има доста сличности као друге врсте ДИ, које су категоризоване као подложне ПН/ФТ због могуће анонимности и глобалног домањаја, па се, самим тим, може сматрати подложном ПН/ФТ.⁴⁷ С тог аспекта, оно што би могло створити забринутост јесте да би одређене врсте „стабилне ДИ” могле имати широку употребу, што би могло повећати ризик од ПН/ФТ. Широка употреба је важан фактор ризика од ПН/ФТ, јер она ДИ која је слободно заменљива и коришћена на тржишту подложна је већем ризику од ПН/ФТ и других криминалних злоупотреба.⁴⁸ Смањена волатилност цена „стабилне ДИ” могла би допринети убрзању широког прихвата. С друге стране, широка употреба регулисане и надгледане „стабилне ДИ”

⁴⁵ Office of Public Affairs, U.S Department of Justice, (2021), Justice Department Investigation Leads to Shutdown of Largest Online Darknet Marketplace, <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-investigation-leads-shutdown-largest-online-darknet-marketplace>.

⁴⁶ The Institute for Security and Development Policy, Organized Crime Groups, доступно на: <https://isdsp.eu/projects/organized-crime-groups/>.

⁴⁷ The Association of Certified Anti-Money Laundering, Understanding „Stablecoin” AML/FT risks, доступно на: <https://www.acams.org/en/media/document/30786>.

⁴⁸ President's Working Group on Financial Markets, the Federal Deposit Insurance Corporation, and the Office of the Comptroller of the Currency, Report on Stablecoins, доступно на: https://home.treasury.gov/system/files/136/StableCoinReport_Nov1_508.pdf.

у сегменту спречавања ПН/ФТ могла би обезбедити увид надзорним органима у незаконите активности на тржишту и ублажити ризике од ПН/ФТ.

4.5. Други фактори ризика

Поред наведених ризика који се односе на могуће злоупотребе у вези с ПН/ФТ, ово тржиште карактерише много више различитих врста ризика, као на пример макроекономски ризици, ризик волатилности цена ДИ, технолошки ризици, оперативни ризици, ризик ликвидности, ризик тачности и поузданости података, као и бројни ризици који могу утицати на финансијски систем једне земље. У наставку је дат преглед неколико ризика који могу бити повезани с могућим злоупотребама у погледу ПН/ФТ.

4.5.1. Трговање ДИ

Трговање ДИ функционише на сличан начин као тржиште традиционалних финансија. Посредовањем између заинтересованих страна на тржишту, платформе омогућавају корисницима ДИ да буду укључени у разним врстама трансакција. Основни ризици у вези с трговањем упоредиви су с ризицима традиционалне размене, укључујући сметње у раду, злоупотребу трговања, као и неуспешно или неблаговремено извршење и поравнање трансакција. Материјализација ових ризика може довести до лошег функционисања тржишта, већег степена злоупотреба и ризика ликвидности. Неколико платформи за трговину ДИ доживело је пропаст због слабе капитализације, ризичног трговања и изложености ризичним субјектима који су подложни злоупотребама. Неуспех ових платформи значајно је утицао на многе инвеститоре и истакао потенцијалне ризике на које би други учесници на тржишту требало да обрате пажњу. С друге стране, када говоримо о трговини ДИ, на тржишту се често обавља П2П трговање, које подразумева обављање трансакција без посредника, односно ПУДИ. У таквим околностима изостаје поступак идентификације странке, што повећава ризике од ПН/ФТ и других злоупотреба. Овај директан контакт између две заинтересоване стране такође може довести и до раскида уговора без плаћања договорене суме између корисника. Међутим, у том домену употреба паметних уговора код П2П трговине обезбеђује идентификацију страна и услова реализације трансакције.⁴⁹ П2П трговање на тржишту углавном је заступљено за вршење трансакција мање вредности, док је ОТЦ трговање ДИ постало популарно за веће трансакције. ОТЦ трговање је још један метод директне размене између две заинтересоване стране без учествовања посредника. Заинтересоване стране могу одредити цену у складу с договором, без искључивог везивања за тренутну тржишну цену. На тржишту постоје и професионални независни брокери који посредују између страна и узимају одређени проценат по том основу, док су неке организоване платформе отвориле посебан одељак за обављање ОТЦ трговине, с намером да она буде у складу с прописима којима се уређује спречавање ПН/ФТ.

⁴⁹ 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.

4.5.2. Тачност и поузданост података

Услед широке заступљености, у неким случајевима расположиви подаци о активностима повезаним с ДИ могу бити недоступни регулаторима или јавности, јер често у пракси ове активности могу спроводити нерегулисани субјекти, који су изузети од дужности редовног извештавања регулатора. Недостатак доступних и поузданих података представља изазов за регулаторе приликом праћења и процене ризика повезаних са ДИ. Многи аутори сматрају да су активности учесника на тржишту ДИ потпуно транспарентне и поуздане, јер су доступне на јавним блокчејн системима. С друге стране, према неким ауторима, извесни део активности може се сакрити коришћењем технологија за унапређење анонимности. Сходно томе, због могуће непрецизности, за регулаторе представља изазов процењивање и анализирање података. То захтева стално технолошко унапређење ресурса за верификацију података и проверу њихове поузданости како би праћење ризика и надзорна функција регулатора достигла проактивне резултате.

4.5.3. Пружање комбинованих услуга

Уколико једна организована платформа за трговину ДИ пружа и услуге које нису директно повезане с ДИ, то може довести до појаве ризика. У неким деловима света, поједине платформе, поред својих примарних активности које се односе на пружање услуга повезаних с ДИ, обављају трговину финансијским дериватима и сличним производима, што може створити простор за појаву злоупотреба. Слично регулаторном приступу на финансијском тржишту, препоруке за превазилажење овог ризика углавном полазе од тога да земље размотре могућност да организованим платформама забране пружање комбинованих услуга.

4.5.4. Дигитални новчаник (кастоди/нон-кастоди)

Дигитални новчаник представља важан сегмент заштите корисника ДИ. Постоје две врсте дигиталних новчаника: кастоди и нон-кастоди дигитални новчаник. Основна разлика између њих огледа се у томе што код кастоди новчаника, односно пружања услуга чувања ДИ / приватних кључева корисника морају се испунити одређени захтеви законом прописани, као на пример: добијање лиценце, спровођење процедура „Упознај свог клијента” и усклађивање с другим релевантним прописима којима се уређује спречавање ПН/ФТ и сл.⁵⁰ У већини земаља које су регулисале област ДИ ове услуге пружају лиценцирани ПУДИ. С друге стране, код нон-кастоди новчаника, ималац ДИ је у потпуности одговоран и самостално управља својим новчаником, односно приватним кључем и расположивом ДИ. У том случају ималац ДИ односно корисник сам сноси ризик од губитка приватног кључа или ДИ. Ипак, највећи ризик који може настати у вези с нон-кастоди новчаником јесте то што је он изузет од контроле, односно не постоји обавеза прибављања одређене лиценце и испуњења законом прописаних услова којима се уређује спречавање ПН/ФТ,⁵¹ што може оставити простор за обављање трансакција с трећим странама које су на пример повезане с *darkweb*-ом или трећим

⁵⁰ Legal Nodes, (2023), A Legal Guide to Custodial & Non-Custodial Wallets, доступно на: <https://legalnodes.com/article/custodial-non-custodial-wallets>.

⁵¹ FATF (2023), Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs, FATF, Paris, France, доступно на: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/targeted-update-virtualassets-vasps-2023.html>.

странама које су повезане са злоупотребама у погледу ПН/ФТ, без могућности праћења. Према неким извештајима током 2022. и 2023. године, примећена је већа употреба нон-кастоди новчаника.

4.5.5. Платформе за децентрализовану размену

Поред нон-кастоди новчаника и П2П трансакција, платформе за децентрализовану размену могу указивати на виши ризик од ПН/ФТ. Неке земље су предузеле одређене мере ради ублажавања ризика, укључујући и идентификацију физичких/правних лица који обављају трансакције преко ових платформи, што је неопходно с обзиром на то да не укључују посреднике који су обвезници закона којим се уређује спречавање ПН/ФТ. Према расположивим подацима у 2021. години, више ДИ злоупотребљено је на платформама за децентрализовану размену него на било којој другој организованој платформи за размену ДИ у свету. Наведено може бити последица тога што су организоване платформе за трговину ДИ унапредиле систем за спречавање ПН/ФТ.⁵²

Обим трансакција извршених на платформама за децентрализовану размену порастао је за 912% у 2021. години. Наведено указује на то да и земље и ФАТФ морају непрекидно да прате платформе за децентрализовану размену, с тенденцијом обезбеђења адекватне примене дефинисаних смерница.⁵³ Према извештају ФАТФ-а за 2022. годину, трговина на платформама за децентрализовану размену знатно је порасла, а тај тренд се наставио и почетком 2023. године. Сходно томе, у будућности платформе за децентрализовану размену захтевају додатну пажњу и тумачења ФАТФ-а.

5. Надзор над ПУДИ

Ради стабилног и сигурног функционисања тржишта ДИ, неопходно је да се дефинише надзорни оквир који ће омогућити адекватно надгледање свих учесника на тржишту и откривање потенцијалних злоупотреба. Многе земље суочене су са изазовима у погледу примене ефикасних режима надзора и приступа заснованом на ризику, који представља једну од главних смерница ФАТФ-а. Препоруке ФАТФ-а пружају надзорним органима флексибилност при избору супервизорског модела који ће примењивати у зависности од ризика присутних у сектору ДИ.⁵⁴

Прелазак с приступа заснованом на правилима на приступ заснованом на ризику у поступку спровођења надзорне функције захтева одређене промене у спровођењу надзора, као што је на пример додатно улагање у ресурсе и обуку супервизора. Примена приступа заснованом на ризику у спровођењу надзорне функције доприноси ефикасности у откривању и спречавању ПН/ФТ. Фокус је на процени тренутних и будућих ризика, као и процени рањивости ПУДИ са аспекта ПН/ФТ. На основу те процене, надзорни органи одређују приоритет у надзору и усмеравају ресурсе, односно појачане мере у околностима када су

⁵² Chainalysis, (2022), Hackers Are Stealing More Cryptocurrency From DeFi Platforms Than Ever Before <https://blog.chainalysis.com/reports/2022-defi-hacks/>.

⁵³ FATF (2022), Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs, FATF, Paris, France, доступно на: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/fatfrecommendations/documents/targeted-update-virtual-assets-vasps.html>.

⁵⁴ The Council of Europe, (2023), Money Laundering and Terrorist financing risk in the world of virtual assets, доступно на: <https://rm.coe.int/moneyval-2023-12-vasp-typologies-report/1680abdec4>.

ризици виши, а поједностављене када су ризици процењени као ниски. Процена ризика применом овог приступа уједно захтева од супервизора да дефинишу процедуре и методологије које ће омогућити боље разумевање ризика и степен изложености овом ризику. У зависности од тога како супервизори разумеју ризике, као и од промена на тржишту, зависи и успешност спроведеног надзора.

У поступку надзора треба да супервизори утврде колико пажње је потребно посветити одређеним субјектима надзора, односно да разумеју на који начин су надзирани субјекти изложени ризику од ПН/ФТ, ради примене одговарајућих мера према њима. Да би се разумео ризик од ПН/ФТ, од супервизора се захтева да редовно процењују ризик и ажурирају претходно спроведене процене како би се добила шира слика изложености ризику од ПН/ФТ код ПУДИ. Поред тога, надзорни органи, односно супервизори у поступку надзора, између осталог, проверавају усклађеност ПУДИ с прописима, као и радње које су предузете у борби против ПН/ФТ. Потребно је узети у обзир све факторе ризика које ПУДИ препознаје у свом пословању, као и факторе ризика које је препознао надзорни орган, с посебном пажњом на географски ризик, ризик странке, ризик врсте ДИ, ризик трансакције и друге препознате претње и ризике који могу утицати на сигурност и стабилност пословања ПУДИ.

Неке од карактеристика тржишта ДИ, као што је анонимност ДИ, могућност успостављања пословних односа који нису лицем у лице, трансакције без посредовања ПУДИ, као и могућност да ПУДИ који су регистровани у једној земљи пружају своје услуге клијентима у другој земљи чији режим за спречавање ПН/ФТ није усклађен с режимом земље седишта ПУДИ, или уопште није успостављен, доприносе вишем ризику од ПН/ФТ. У таквим случајевима потребно је предузети појачане мере надзора, посебно у погледу сложености коју представљају прекограничне трансакције, где може бити укључено више учесника из различитих земаља, с различито дефинисаним режимима за спречавање ПН/ФТ. Поред тога, могућност приступања клијената једне земље услугама које пружа ПУДИ регистрован у другој земљи указује на неовлашћено пружање услуга повезаних с ДИ и захтева додатна испитивања у погледу ПН/ФТ. Наведено захтева од надзорних органа да у будућности размотре успостављање механизма који би на неки начин омогућили, односно овластили конкретног ПУДИ да пружа своје услуге и у другим земљама, али под надзором регулатора.⁵⁵ С обзиром на глобални домашај ДИ, ПУДИ и издаваоци ДИ морају бити предмет адекватног надзора сразмерно њиховој величини, сложености и ризицима који произлазе из њихове пословне активности.

Иако у свету постоји евидентна разлика између регулаторних и надзорних режима којима се уређује пословање ПУДИ, већина регулатора, без обзира на земљу седишта, захтева од ПУДИ да предузму све радње и мере за спречавање и откривање ПН/ФТ, с посебним освртом на примену појачаних радњи и мера познавања и праћење корисника, пријављивање сумњивих трансакција, редовне обуке запослених за спречавање прања новца, спровођење интерних контрола, вођење евиденција, редовно ажурирање постојећих процена ризика и др. Такође, критеријуми које ПУДИ примењују као основ за одлучивање о интензитету праћења различитих ризика и претњи узимају се у обзир у поступку надзора, те је потребно да буду јасни и документовани како би супервизори у поступку надзора стекли јасан увид на који

⁵⁵ FATF (2021), Guidance on Risk-Based Supervision, FATF, Paris, доступно: www.fatf-gafi.org/publications/documents/Guidance-RBA-Supervision.html.

начин ПУДИ поступа у конкретним ситуацијама. ПУДИ су дужни да редовно извештавају надзорне органе о свим променама у пословању, посебно уколико измени сам пословни модел на основу којег ПУДИ пружа своје услуге. На основу редовних извештаја које ПУДИ достављају надзорним органима, они спроводе процену ризика у складу с дефинисаним методологијама и матрица за процену ризика, те на основу добијених резултата одређују који ПУДИ захтевају појачан надзор и примену појачаних мера праћења. Треба истаћи и то да употреба нових технологија за побољшање усклађености са спречавањем ПН/ФТ на тржишту, као што су на пример напредни аналитички системи за праћење трансакција, доноси нове изазове за супервизоре, што захтева додатне обуке и стално унапређење знања супервизора како би могли да одговоре постојећим изазовима.

Ако у поступку посредног или непосредног надзора регулатор утврди непоступања ПУДИ у складу с прописима којима се уређује спречавање ПН/ФТ, у зависности од правног режима земље, може изрећи одређене мере и санкције субјекту надзора, а у неким околностима одузети и дозволу за пружање услуга повезаних с ДИ, уколико је регулаторним оквиром конкретне земље уређен и поступак лиценцирања, као што је то случај у Републици Србији.

Према препорукама, међународна сарадња између земаља представља кључ за успешно спровођење надзорне функције регулатора. У поступку лиценцирања или надзора, размена информација с регулаторима из других земаља где одређени ПУДИ послује омогућава боље разумевање његовог пословног модела и активности на иностраном тржишту, што је релевантно са аспекта процене ризика надзорних органа. Слично томе, размена знања и практичног искуства између супервизора може допринети унапређењу поступака надзора и бољег разумевања ризика на тржишту.

Квалитет спроведене процене ризика и надзора од стране супервизора утиче на спровођење Националне процене ризика од ПН/ФТ (у даљем тексту: НПР од ПН/ФТ) у сектору ДИ једне земље. Разумевање ризика којима је изложен сектор ДИ и начина на који су ПУДИ као учесници на тржишту изложени ризику од ПН/ФТ доприноси крајњим резултатима НПР од ПН/ФТ.⁵⁶ У овом сложеном поступку неопходна је размена информација између надзорних органа, органа за спровођење закона, судства, царине и обавештајних служби. Релевантне информације о изложености ризику од ПН/ФТ могу се добити и путем сарадње с приватним сектором, која је од све већег значаја за ефикасно спровођење надзора, посебно у домену иновативних сектора као што је сектор ДИ. Међутим, највећи допринос НПР од ПН/ФТ има разумевање ризика од стране супервизора који спроводе редовни надзор и процењују ризике на дневном нивоу. Спровођење НПР од ПН/ФТ у сектору ДИ, поред осталог, подразумева анализу величине сектора, анализу свих субјеката надзора који послују у сектору, обим и степен њихове пословне активности и њихову усклађеност с постојећом регулативом којом се уређује спречавање ПН/ФТ. Према неким препорукама, приликом секторске процене ризика препоручује се категоризација субјеката надзора у оквиру различитих врста ризика.

Ефикасно управљање ризиком од ПН/ФТ у сектору ДИ и спровођење надзора у том домену, на нивоу једне земље или појединачног правног лица, захтева да се обезбеди довољно

⁵⁶ FATF (2021), Guidance on Risk-Based Supervision, FATF, Paris, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/documents/Guidance-RBA-Supervision.html.

капацитета и ресурса, као и систем размене информација између надзорних органа.⁵⁷ Међународним стандардима надзорним органима нарочито се забрањује пружање услуга повезаних с ДИ, која укључују коришћење анонимне ДИ и која може онемогућити идентификацију корисника, што је од великог значаја за ублажавање ризика од ПН/ФТ.

6. Закључак

Успостављање свеобухватног регулаторног режима и надзорног оквира представља императив у регулисању тржишта ДИ. Известан помак у унапређењу правног система и усклађивању с међународним стандардима неоспоран је код великог броја земаља. Ипак, видљиве разлике у приступу уређења тржишта отварају нове могућности за настанак злоупотреба. Ради пружања подршке земљама, ФАТФ почетком 2024. године намерава да спроведе јавну идентификацију земаља, с детаљним приказом корака које су предузеле у поступку усклађивања с међународним стандардима како би унапредиле своје постојеће правне режиме.

Заступљеност ризика ПН/ФТ и других злоупотреба, с јасном тенденцијом раста, подразумева дефинисање делотворног система за управљање ризицима. Утицај ризика од ПН/ФТ и других злоупотреба на систем једне земље великим делом зависи од њених уложених напора да успостави одговарајући оквир као одговор претњама. Поред неопходности праћења, анализе и управљања препознатим ризицима, очување стабилности и сигурности државног система једне земље захтева редовно спровођење надзорне функције регулатора. Квалитет спроведене процене ризика и надзора над ПУДИ важан је за спровођење Националне процене ризика од ПН/ФТ у сектору ДИ.

Редовно праћење и анализа ризика, као и примена приступа заснованом на ризику у поступцима надзора, обезбедиће усклађивање с међународним стандардима. С друге стране, отвориће и могућност за креирање одрживих система за борбу против ПН/ФТ и других злоупотреба, који са адекватним правним режимом јачају конзистентност и ефикасност у спречавању потенцијалних злоупотреба, а ради очувања стабилности.

⁵⁷ Financial Stability Board, (2022), „International Regulation of Crypto-asset Activities”, доступно на <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P111022-2.pdf>.

Литература

- Al-нп, R., Zakaria, NH., Habbal, A., Hassan, S., (2019)., Cryptocurrency adoption: current stage, opportunities, and open challenges доступно на: <http://doi.org/10.19101/IJACR.PID43>.
- Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), Members and Observers, доступно на: <https://apgml.org/members-and-observers/members/details.aspx?m=39448e7e-b6a4-4abf-b803-3a6193c2beba>.
- Basel Institute on Governance, Basel AML Index 2022, 11th Public Edition Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world, доступно на: https://index.baselgovernance.org/api/uploads/221004_Basel_AML_Index_2022_72cc668efb.p.
- ComplyCube, How Crypto Businesses Can Spot Money Laundering Red Flags?, доступно на: <https://www.complycube.com/en/how-crypto-businesses-can-spot-money-laundering-red-flags/>.
- Chainalysis (2022)., Crypto Crime Trends for 2022: Illicit Transaction Activity Reaches All-Time High in Value, All-Time Low in Share of All Cryptocurrency Activity, доступно на: <https://blog.chainalysis.com/reports/2022-crypto-crime-report-introduction/>.
- Chainalysis (2023)., Crypto Crime Trends for 2023: Illicit Cryptocurrency Volumes Reach All-Time Highs Amid Surge in Sanctions Designations and Hacking, доступно: <https://blog.chainalysis.com/reports/2023-crypto-crime-report-introduction/>.
- Chainalysis, (2022)., Hackers Are Stealing More Cryptocurrency From DeFi Platforms Than Ever Before <https://blog.chainalysis.com/reports/2022-defi-hacks/>.
- CipherTrace Cryptocurrency Intelligence, (2020)., CipherTrace Geographic Risk Report: VASP KYC by Jurisdiction, доступно на: <https://ciphertrace.com/wp-content/uploads/2020/10/CipherTrace-2020-Geographic-Risk-Report-100120.pdf>.
- Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU (Text with EEA relevance), доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>.
- Data Derivative, (2022)., Geographic Risk Data, доступно на: <https://www.dataderivatives.com/geographic-risk-data>.
- The Financial Conduct Authority, Cryptoassets: AML / CTF regime, доступно на: <https://www.fca.org.uk/firms/financial-crime/cryptoassets-aml-ctf-regime>.
- FinCen Advisory (2019). Advisory on Illicit Activity Involving Convertible Virtual Currency, доступно на: <https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2019-05-10/FinCEN%20Advisory%20CVC%20FINAL%20508.pdf>.
- FATF (2014)., Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks, доступно на: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>.
- FATF (2020)., Money Laundering and Terrorist Financing Red Flag Indicators Associated with Virtual Assets, FATF, Paris, France, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.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.

- FATF (2021)., *Guidance on Risk-Based Supervision*, FATF, Paris, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/documents/Guidance-RBA-Supervision.html.
- FATF (2021)., *Second 12-month Review Virtual Assets and VASPs*, FATF, Paris, France, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/second-12-month-review-virtual-assetsvasps.html.
- FATF (2022)., *Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs*, FATF, Paris, France, доступно на: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/targeted-update-virtual-assets-vasps.html.
- FATF (2023)., *Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs*, FATF, Paris, France, доступно на: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/targeted-update-virtualassets-vasps-2023.html>
- Financial Stability Board, (2022)., „International Regulation of Crypto-asset Activities“, доступно на <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P111022-2.pdf>.
- Financial Stability Board, (2022)., *Regulation, Supervision and Oversight of Crypto-Asset Activities and Markets*, доступно на: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P111022-3.pdf>.
- The Financial Services Commission, British Virgin Islands, *Virtual Assets Service Providers Guide to the Prevention of Money Laundering, Terrorist Financing and Proliferation Financing*, доступно на: https://www.bvifsc.vg/sites/default/files/vasp_aml_cft_guidance.pdf.
- Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Crypto, crime and control, Cryptocurrencies as an enabler of organized crime*, (2022)., доступно на: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/06/GITOC-Crypto-crime-and-control-Cryptocurrencies-as-an-enabler-of-organized-crime.pdf>.
- IMF, (2021)., *Virtual Assets and Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terroris: Effective AML/CFT Regulatory and Supervisory framework – some legal and practilac considerations*, доступно на: <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/063/2021/003/article-A001-en.pdf>.
- Kethineni, S., Cao, Y., (2019)., *The Rise in Popularity of Cryptocurrency and Associated Criminal Activity*, доступно на: <https://doi.org/10.1177/1057567719827051>.
- Lemire A., K., (2022)., *Cryptocurrency and anti-money laundering enforcement*, Reuters, доступно на: <https://www.reuters.com/legal/transactional/cryptocurrency-anti-money-laundering-enforcement-2022-09-26/>.
- Legal Nodes, (2023)., *A Legal Guide to Custodial & Non-Custodial Wallets*, доступно на: <https://legalnodes.com/article/custodial-non-custodial-wallets>.
- Narain, A., Morreti, M., (2022)., *Regulating crypto*, IMF, Finance and Development, доступно: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/09/Regulating-crypto-Narain-Moretti>.
- Notabene, *What Is Anti-Money Laundering (AML) & How Does It Apply to Crypto?*, доступно на: <https://notabene.id/crypto-travel-rule-101/aml-crypto>.
- Office of Public Affairs, U.S Department of Justice, (2021)., *Justice Department Investigation Leads to Shutdown of Largest Online Darknet Marketplace*, <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-investigation-leads-shutdown-largest-online-darknet-marketplace>.
- Ponamorenko, V., E., (2021). *International Organizations’ Approaches to Digital Assets Legalization (Monetary Policy and AML/CFT)*. In: Ashmarina, S., Mantulenko, V., Vochozka, M. (eds) *Engineering Economics: Decisions and Solutions from Eurasian Perspective*, доступно на: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53277-2>.

- President's Working Group on Financial Markets, the Federal Deposit Insurance Corporation, and the Office of the Comptroller of the Currency, Report on Stablecoins, доступно на: https://home.treasury.gov/system/files/136/StableCoinReport_Nov1_508.pdf.
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849 <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0423>.
- Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1114>.
- SWIFT, Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, What is Customer Due Diligence (CDD)?, доступно на: <https://www.swift.com/your-needs/financial-crime-cyber-security/know-your-customer-kyc/customer-due-diligence-cdd>.
- Statista, Number of cryptocurrencies worldwide from 2013 to August 2023, доступно на: <https://www.statista.com/statistics/863917/number-crypto-coins-tokens/>.
- Sanction Scanner, Examining the AML Risks and Red Flags of Crypto Exchanges, доступно на: <https://sanctionscanner.com/blog/examining-the-aml-risks-and-red-flags-of-crypto-exchanges-258>.
- Sanction Scanner, Conducting Effective Customer Due Diligence, доступно на: <https://sanctionscanner.com/blog/conducting-effective-customer-due-diligence-346>.
- The Institute for Security and Development Policy, Organized Crime Groups, доступно на: <https://isdpc.eu/projects/organized-crime-groups/>.
- The Council of Europe, (2023)., Money Laundering and Terrorist financing risk in the world of virtual assets, доступно на: <https://rm.coe.int/moneyval-2023-12-vasp-typologies-report/1680abdec4>.
- The Association of Certified Anti-Money Laundering, Understanding „Stablecoin“ AML/FT risks, доступно на: <https://www.acams.org/en/media/document/30786>.
- Trisa, Decentralized Cryptocurrency Travel Rule Compliance, доступно на: <https://trisa.dev/api/>.
- 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.