



DIGITAL CURRENCY

แนวนโยบายและกฎหมาย
เกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล

Photo by André François McKenzie
on Unsplash and 3D Animation
Production Company on Pixabay



ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย
กองกฎหมายต่างประเทศ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำนำ

สกุลเงินดิจิทัล (Digital Currency) นับได้ว่าเป็นความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และนวัตกรรมทางการเงินที่เกิดขึ้นในโลกยุคปัจจุบัน โดยสกุลเงินดิจิทัลได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน หลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ต่างก็ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลทั้งในแง่มุม ของการพัฒนาการทำธุรกรรมเพื่อส่งเสริมระบบเศรษฐกิจและการค้าของประเทศ และทั้งในแง่มุมของ การปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค และการป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายผ่านการทำธุรกรรม ทางการเงินเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล รายงานการศึกษานี้จึงมีความมุ่งหมายในการรวบรวมข้อมูล ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลทั้งสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ คริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency) และสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency (CBDC)) ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำเสนอข้อมูลพื้นฐานที่อาจจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ ที่มีการดำเนินการเกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัล รวมทั้งเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่องค์กร ภาคเอกชนและประชาชนที่สนใจเรื่องดังกล่าวต่อไป

ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย
กองกฎหมายต่างประเทศ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๖๔

สารบัญ

	หน้า
๑. บทนำ	๑
๒. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลของประเทศไทย	๗
แนวนโยบายการควบคุมและกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลในปัจจุบัน	๘
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลในประเทศไทย	๓๐
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลของประเทศไทย	๓๗
• กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ Cryptocurrency	๓๘
• กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ Central Bank Digital Currency (CBDC)	๖๒
๓. นโยบายและกลไกทางกฎหมายของต่างประเทศ	๗๐
สมาพันธรัฐสวิส	๗๑
สหรัฐอเมริกา	๘๓
สาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์	๙๑
เครือรัฐบาฮามาส	๙๕
สาธารณรัฐประชาชนจีน	๑๐๘
ประเทศญี่ปุ่น	๑๑๔
สาธารณรัฐสิงคโปร์	๑๒๔
๔. บทสรุป	๑๔๐

บทที่ ๑

บทนำ

ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องและทำทาบกับการดำเนินชีวิตในทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการประกอบธุรกิจ โดยการทำธุรกิจค้าขายผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือการค้าขายออนไลน์ได้มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ และมีการใช้วิธีการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้น ซึ่งการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เริ่มมีมาตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๐ มีการพัฒนารูปแบบการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Fund Transfer: EFT) ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น มีการนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ เพิ่มขึ้น แต่การโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์วิธีนี้เป็นการใช้คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีในการชำระเงินและเป็นการใช้งานโดยธนาคารและสถาบันการเงินในการแลกเปลี่ยนและโอนเงินจำนวนมากในระดับประเทศและระหว่างประเทศ วิธีการของ EFT จะเป็นการโอนเงินเคลื่อนผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินเครือข่ายแทนเงินสดหรือเช็คเพื่อทำธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ ระยะเวลาในการชำระเงินและต้นทุนการทำธุรกรรมจึงลดลง มีการเกิดขึ้นของเครื่องรับจ่ายเงินอัตโนมัติ หรือตู้ ATM ที่สามารถทำการโอนเงินได้ ต่อมาในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ มีรูปแบบการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยรูปลักษณะของบัตรเครดิตและบัตรเดบิต มีการพัฒนาการเข้ารหัสการชำระเงินทำให้วัตรกรรมนี้ถือเป็นระดับที่สองของการทำธุรกรรมทางการเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ การยอมรับการชำระเงินด้วยบัตรเครดิตหรือบัตรเดบิตจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อวิธีการชำระเงินรูปแบบเดิม หลายประเทศมีการเปลี่ยนจากการใช้เครื่องมือกระดาษ เช่น เงินสดและเช็ค มาเป็นการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ทำให้การใช้จ่ายเงินด้วยเช็คมีจำนวนลดลง บทบาทของธนาคารและสถาบันการเงินก็ลดลงตามไปด้วย

เมื่อเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าและทันสมัยมากขึ้นเรื่อย ๆ รูปแบบและวิธีการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ก็มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการชำระเงินให้มีความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทำให้การชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์มีบทบาทหลักในการสนับสนุนการค้าขายออนไลน์และเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมทางการเงิน ลดต้นทุนในการเก็บรักษาเงินสด รวมทั้งลดความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ระหว่างประเทศด้วยวิธีการส่งข้อมูลและสามารถทำธุรกรรมทางการเงินเชื่อมต่อกันได้ทั่วทั้งโลก อย่างไรก็ตาม การทำธุรกิจค้าขายออนไลน์โดยใช้ระบบการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์จะต้องมีผู้ซื้ออย่างน้อยหนึ่งรายและผู้ขายหนึ่งรายที่ทั้งสองฝ่ายต้องมีบัญชีในธนาคารเพื่อเชื่อมต่อบริบบการชำระเงินหรือต้องมีการแทรกแซงและตรวจสอบจากธนาคารที่เป็นตัวกลางทางการเงินในการทำธุรกรรม จึงทำให้ต่อมาเกิดการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนมากขึ้นสำหรับ

การค้าขายออนไลน์และการแลกเปลี่ยนสินค้าและมีการปฏิวัติระบบการชำระเงินด้วยการเกิดขึ้นของ “สกุลเงินดิจิทัล (Digital Currency)”^๑

สกุลเงินดิจิทัลเป็นรูปแบบของสกุลเงินที่มีเฉพาะในรูปแบบดิจิทัลหรืออิเล็กทรอนิกส์ เรียกอีกอย่างว่าเงินดิจิทัล (Digital money) เงินอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic money) สกุลเงินอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic currency) หรือเงินสดทางอินเทอร์เน็ต (Cybercash)^๒ โดยแหล่งข้อมูลที่ทำให้ความรู้ด้านสกุลเงินดิจิทัลบางเว็บไซต์เมื่อมีการกล่าวถึง “สกุลเงินดิจิทัล” มักจะใช้คู่กับคำว่า คริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency) หรืออาจใช้คำดังกล่าวในความหมายเดียวกัน แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีแหล่งข้อมูลของต่างประเทศ^๓บางเว็บไซต์ได้มีการอธิบายความหมายและความแตกต่างของคำว่า “สกุลเงินดิจิทัล” และ “คริปโทเคอร์เรนซี” ไว้ด้วยเช่นกัน โดยระบุว่า *สกุลเงินดิจิทัล* เป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ของเหรียญและธนบัตรที่สามารถเก็บไว้ในกระเป๋าเงินดิจิทัล (Digital wallet) ผู้ใช้สามารถเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลเป็นเงินสดได้โดยการถอนเงินสดจากธนาคารหรือตู้เอทีเอ็ม ซึ่งแม้ว่าสกุลเงินดิจิทัลจะไม่มีลักษณะทางกายภาพที่เทียบเท่ากับโลกแห่งความเป็นจริง แต่ก็มีลักษณะเหมือนกับเงินแบบดั้งเดิม (traditional money) ที่บุคคลสามารถรับ โอน หรือแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลเป็นสกุลเงินอื่นได้ และสามารถใช้สกุลเงินดิจิทัลเพื่อชำระค่าสินค้าและบริการและรับส่งจากที่ใดในโลกก็ได้ ส่วน *คริปโทเคอร์เรนซี* เป็นรูปลักษณะหนึ่ง (form) ของสกุลเงินดิจิทัลหรือสกุลเงินเสมือน (Virtual currency) ที่มีการรักษาความปลอดภัยโดยการเข้ารหัสโดยใช้เทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) และไม่ได้ขึ้นอยู่กับสถาบันการเงินในการตรวจสอบธุรกรรม โดยบุคคลสามารถส่งและรับการชำระเงินได้และการทำธุรกรรมเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลจะบันทึกในบัญชีแยกประเภท ทั้งนี้ โดยสกุลเงินดิจิทัลและคริปโทเคอร์เรนซีมีความแตกต่างกันบางประการ^๔ เช่น (๑) สกุลเงินดิจิทัลไม่ต้องการการเข้ารหัส ส่วนคริปโทเคอร์เรนซีมีการเข้ารหัสขั้นสูง (๒) สกุลเงินดิจิทัลต้องมีผู้ใช้ฝ่ายหนึ่งเปิดบัญชีธนาคารโดยไม่มีระบบการรักษาความปลอดภัยใด ๆ ส่วนคริปโทเคอร์เรนซีต้องมีผู้ใช้ฝ่ายหนึ่งเปิดบัญชีในฟอรัม (Forum) ที่มีระบบรักษาความปลอดภัยทางไซเบอร์เพื่อปกป้องสกุลเงินดิจิทัลจากการโจมตีอย่างรุนแรงทางไซเบอร์ (๓) สกุลเงินดิจิทัลมีอัตราแลกเปลี่ยนที่ค่อนข้างคงที่และง่ายต่อการจัดการในตลาดโลก ส่วนคริปโทเคอร์เรนซีมีความผันผวนสูงในตลาดซื้อขายและมีความเสี่ยงสูงต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนของสกุลเงินอย่างกะทันหันภายหลังเสร็จสิ้นการทำธุรกรรม (๔) สกุลเงินดิจิทัลมีความโปร่งใสในการทำธุรกรรมน้อย

^๑สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.intechopen.com/chapters/62481>

^๒สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.investopedia.com/terms/d/digital-currency.asp>

^๓สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก <https://whatis.techtarget.com/feature/Compare-NFTs-vs-cryptocurrency-vs-digital-currency>

^๔สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.analyticsinsight.net/digital-currency-v-s-cryptocurrency-brief-overview-for-beginners>

เนื่องจากผู้รับหรือผู้ส่งจะได้รับเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรม เช่น จำนวนเงิน ธนาकार วันที่ และเวลา ในการทำธุรกรรม ส่วนคริปโทเคอร์เรนซีจะมีความโปร่งใสในการทำธุรกรรม เนื่องจากเทคโนโลยี บล็อกเชนจะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการติดต่อทั้งหมดระหว่างผู้ทำธุรกรรมทั้งสองฝ่ายทั้งในอดีต และปัจจุบัน โดยรายละเอียดทั้งหมดจะเป็นความลับระหว่างตัวแทนจำหน่ายและไม่มีผู้ใดสามารถเข้าถึง ข้อมูลได้ (๕) สกุลเงินดิจิทัลจะมีธนาคารกลางเป็นผู้ควบคุมระบบการเงินการธนาคารทั้งหมดของประเทศนั้น และมีอำนาจตรวจสอบขั้นตอนการทำธุรกรรมสกุลเงินดิจิทัลอย่างใกล้ชิดทั้งในส่วนของกระเป๋าเงินดิจิทัล หรือกระเป๋าเงินแท้จริง (physical wallet) ส่วนคริปโทเคอร์เรนซีเป็นระบบกระจายอำนาจที่ไม่มีบุคคลที่สาม ที่มีอำนาจเหนือนักลงทุน โดยมีชุมชนที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ออกกฎระเบียบการทำธุรกรรม และ (๖) การทำ ธุรกรรมสกุลเงินดิจิทัลมีค่าธรรมเนียมการทำธุรกรรมทุกครั้งที่มีการชำระเงินผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัล ส่วนคริปโทเคอร์เรนซีไม่มีระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมการทำธุรกรรม รวมทั้งไม่มีค่าคอมมิชชันสำหรับ ตัวแทนนายหน้า

อย่างไรก็ดี โดยที่สกุลเงินดิจิทัลที่มีบทบาทสำคัญในปัจจุบันและมีความนิยมใช้กัน อย่างเป็นที่แพร่หลายในตลาดเงินดิจิทัลทั่วโลก ได้แก่ คริปโทเคอร์เรนซี ที่เป็นรูปลักษณะหนึ่งของสกุลเงิน ดิจิทัลดังที่ได้ระบุข้างต้นแล้ว ดังนั้น การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลหรือควบคุม การทำธุรกรรมเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลของหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยจึงเริ่มต้นที่การออก กฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลและควบคุมการใช้สกุลเงินดิจิทัลในรูปลักษณะของคริปโทเคอร์เรนซี

คริปโทเคอร์เรนซี เริ่มต้นจากการพัฒนาระบบการโอนเงินที่สาธารณชนร่วมกันทำงาน โดยไม่ต้องผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินหรือใช้หน่วยงานใดเป็นตัวกลางในการตรวจสอบ และบันทึกข้อมูลการโอนเงิน^๕ โดยคริปโทเคอร์เรนซีมีคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) *ความไม่มีลักษณะทางกายภาพ (digital matter)* กล่าวคือ ไม่สามารถจับต้องได้ แตกต่างจาก ธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์ โดยหากมีการทำธุรกรรมซื้อขายสินค้าหรือบริการเกิดขึ้น การชำระหนี้ จะเกิดขึ้นจากการที่คอมพิวเตอร์ของผู้ซื้อและผู้ขายทำการประมวลผลเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของ ข้อมูลและยืนยันการทำธุรกรรมนั้น ๆ (๒) *การกระจายส่วน (distributed ledger)* กล่าวคือ ในการแสดง หลักฐานการทำธุรกรรมที่เกิดขึ้นนั้นจะได้รับการบันทึกข้อมูลลงไปในฐานข้อมูลของคอมพิวเตอร์ ทุกเครื่องที่มีการเชื่อมโยงกันในเครือข่ายของสกุลเงินคริปโทเคอร์เรนซีประเภทนั้นโดยเทคโนโลยีที่ใช้ ในการบันทึกหรือลงบัญชีเพื่อใช้เป็นหลักฐานนั้น คือ บล็อกเชน (Blockchain) และ (๓) *การเข้ารหัส (encryption)* กล่าวคือ แม้ว่าหลักฐานของการทำธุรกรรมจะถูกบันทึกไว้ในคอมพิวเตอร์ทุกเครื่อง ในระบบ แต่สมาชิกของระบบที่ไม่ใช่ผู้ซื้อหรือผู้ขายของธุรกรรมดังกล่าว (counterparties) จะสามารถ

^๕สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.depa.or.th/th/article-view/article-getting-know-cryptocurrency>

เข้าถึงได้ก็แต่เพียงข้อมูลเบื้องต้นซึ่งเป็นข้อมูลสาธารณะที่ไม่ได้ถูกเข้ารหัส (unencrypted) เท่านั้น ส่วนข้อมูลเฉพาะที่ถูกตั้งรหัสไว้ (encrypted) เช่น ลักษณะเฉพาะของสินค้าหรือบริการที่ซื้อขาย ราคาของสินค้า หรือข้อมูลที่อยู่ของผู้ทำธุรกรรมนั้น ผู้ที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลเฉพาะเหล่านี้ได้จะต้องเป็นผู้ที่มีรหัสผ่านเฉพาะตัว^๖

คริปโทเคอร์เรนซีเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในช่วงปลายปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ถึงต้นปี ค.ศ. ๒๐๐๙ โดยโปรแกรมเมอร์อัจฉริยะที่ใช้นามแฝงว่า Satoshi Nakamoto ได้โพสต์บทความชื่อ Bitcoin – A Peer to Peer Electronic Cash System เข้าไปในกลุ่มเมลด้านเทคโนโลยีการเข้ารหัส และชักชวนให้บุคคลทั่วไปนำโปรแกรมภาษา C++ ที่พัฒนาขึ้นไปติดตั้งในเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลเพื่อร่วมในเครือข่ายของการตรวจสอบและเก็บข้อมูลธุรกรรม โดยผู้เข้าร่วมจะได้เหรียญในสกุลเงินบิตคอยน์เป็นค่าตอบแทน ซึ่งในปีแรก ๆ ของการเกิดบิตคอยน์ ยังไม่มีใครให้ความสนใจและไม่สามารถกำหนดราคาของสกุลเงินดิจิทัลนี้ได้^๗ โดยในช่วงเริ่มต้น คนส่วนใหญ่จะใช้คำว่า “บิตคอยน์” กับคำว่า “สกุลเงินดิจิทัล” เสมือนเป็นคำเดียวกัน และบิตคอยน์ถือเป็นสกุลเงินดิจิทัลที่เก่าแก่ที่สุด ซึ่งต่อมาได้มีการสร้างสกุลเงินดิจิทัลขึ้นมาอีกมากมาย^๘ โดยปัจจุบันมีสกุลเงินดิจิทัลมากกว่า ๑๐,๐๐๐ สกุลเงิน^๙ เช่น บิตคอยน์ (Bitcoin) อีเธอเรียม (Ethereum) รีปเปิล (Ripple) คาร์ดาโน (Cardano) โลท์คอยน์ (Litecoin) นีโอ (NEO) สเตลลาร์ (Stellar) หรือเนม (NEM) เป็นต้น

เมื่อสกุลเงินคริปโทเคอร์เรนซีมีความแพร่หลายมากยิ่งขึ้นและบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถทำธุรกรรมได้โดยไม่ต้องผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินหรือใช้หน่วยงานใดเป็นตัวกลางในการตรวจสอบและบันทึกข้อมูลการโอนเงิน ซึ่งปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกได้มีท่าทีเชิงบวกและยอมรับการใช้คริปโทเคอร์เรนซี (ในต่างประเทศส่วนใหญ่มักเรียกสกุลเงินคริปโทเคอร์เรนซีว่า “บิตคอยน์”) เช่น สหรัฐอเมริกา^{๑๐}และแคนาดา แต่การทำธุรกรรมจะต้องไม่ใช่ประโยชน์เพื่อการฟอกเงินหรือทำธุรกรรมที่ผิดกฎหมาย ออสเตรเลียถือว่าบิตคอยน์ไม่ใช่เงิน (money) หรือสกุลเงินต่างประเทศ (foreign currency) โดยสำนักงานภาษีของออสเตรเลียตัดสินว่าบิตคอยน์เป็นสินทรัพย์เพื่อวัตถุประสงค์ด้านภาษีกำไรจากการขายหลักทรัพย์ (capital gain tax purposes) ส่วนสหภาพยุโรปนั้น ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (ECJ) ได้ตัดสินว่าการซื้อและขายสกุลเงินดิจิทัลถือเป็นการให้บริการและได้รับยกเว้น

^๖ณัฏฐ์ โพธิ์พัฒนชัย, “Cryptocurrency สำหรับนักกฎหมาย ตอนที่ ๒ : ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเงินดิจิทัล,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act297.pdf>

^๗อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๕

^๘อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๕

^๙สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.scb.co.th/th/personal-banking/stories/grow-your-wealth/cryptocurrency101.html>

^{๑๐}๓๑ รัฐ (States) อยู่ระหว่างการพิจารณาออกกฎหมาย (จาก <https://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/cryptocurrency-2021-legislation.aspx>)

ภาษีมูลค่าเพิ่มในทุกประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยบางประเทศในสหภาพยุโรปได้พัฒนาจุดยืนเกี่ยวกับบิตคอยน์ของตนเอง เช่น ฟินแลนด์ได้ให้สถานะการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มแก่บิตคอยน์โดยถือเสมือนเป็นบริการทางการเงิน และเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ ไม่ใช่สกุลเงิน เบลเยียมก็เช่นเดียวกัน ได้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มแก่บิตคอยน์ สหราชอาณาจักรต้องการให้สภาพแวดล้อมด้านกฎระเบียบสนับสนุนสกุลเงินดิจิทัล และบิตคอยน์อยู่ภายใต้ข้อบังคับด้านภาษีในสหราชอาณาจักร บัลแกเรียได้กำหนดให้บิตคอยน์อยู่ภายใต้กฎหมายด้านภาษี ส่วนเยอรมนีเปิดรับบิตคอยน์และถือว่าถูกกฎหมายแต่ต้องเสียภาษีแตกต่างกันไปตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของนักขุด (miners) องค์กร (enterprises) หรือผู้ใช้ (users) โดยขณะนี้ไม่มีเพียงเอลซัลวาดอร์ประเทศเดียวที่อนุญาตให้ใช้บิตคอยน์เป็นสกุลเงินที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในขณะเดียวกัน หลายประเทศยังมีข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับความผันผวน ภัยคุกคามต่อระบบการเงินปัจจุบัน และการใช้บิตคอยน์ที่เชื่อมโยงกับการทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมายทั้งค้ายาเสพติดและฟอกเงิน จึงมีหลายประเทศที่ห้ามการใช้บิตคอยน์โดยเด็ดขาด รวมทั้งบางประเทศไม่ให้การสนับสนุนใด ๆ จากระบบการธนาคารและการเงินที่จำเป็นสำหรับการค้าขาย (trading) และการใช้งาน (use) เช่น จีนได้ห้ามทำธุรกรรมเกี่ยวกับบิตคอยน์โดยเด็ดขาดทั้งธนาคาร สถาบันการเงิน และนักขุด รัสเซียไม่ได้ควบคุมบิตคอยน์แต่การใช้บิตคอยน์เพื่อการชำระค่าสินค้าหรือบริการถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เวียดนามไม่ได้ควบคุมการลงทุนบิตคอยน์และรัฐบาลและธนาคารของรัฐยังยืนยันว่าบิตคอยน์ไม่ใช่วิธีการชำระเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนโบลีเวีย โคลัมเบีย และเอกวาดอร์ ได้สั่งห้ามการใช้บิตคอยน์และคริปโทเคอร์เรนซีทุกสกุลเงิน โดยโคลัมเบียไม่อนุญาตให้ใช้บิตคอยน์เพื่อการลงทุนอีกด้วย

แม้ว่าคริปโทเคอร์เรนซี (บิตคอยน์) จะมีมากกว่าสิบปีแล้วก็ตาม แต่หลายประเทศยังไม่มีระบบที่ชัดเจนในการจำกัด ควบคุม หรือห้ามคริปโทเคอร์เรนซี โดยคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญของคริปโทเคอร์เรนซีที่เป็นการกระจายส่วนและไม่ระบุตัวตนเป็นเรื่องที่ท้าทายรัฐบาลของหลายประเทศที่จะอนุญาตให้มีการใช้คริปโทเคอร์เรนซีตามกฎหมายในขณะที่ต้องป้องกันการทำธุรกรรมที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งหลายประเทศยังคงอยู่ในกระบวนการวิเคราะห์วิธีการในการควบคุมดูแลคริปโทเคอร์เรนซี แต่โดยรวมคริปโทเคอร์เรนซียังคงอยู่ในพื้นที่สีเทาของกฎหมาย (legal grey area) สำหรับประเทศทั่วโลกเป็นส่วนใหญ่^{๑๑}

นอกจากสกุลเงินดิจิทัลในรูปลักษณะของคริปโทเคอร์เรนซีแล้ว หลายประเทศได้มีการศึกษา กำหนดนโยบาย ตลอดจนได้มีการทดลองใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency (CBDC)) ของประเทศ เพื่อใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนมูลค่าที่จะเป็นตัวแทนของเงินจริงได้ด้วยเช่นกัน ดังเช่นประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ สิงคโปร์ ออสเตรเลีย แคนาดา

^{๑๑}สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.investopedia.com/articles/forex/041515/countries-where-bitcoin-legal-illegal.asp>

สวีเดน บาฮามาส และจีน เป็นต้น^{๑๒} โดย CBDC ถือเป็น “สกุลเงิน” ในรูปแบบดิจิทัลที่ต่างจากคริปโตเคอร์เรนซีที่ออกโดยภาคเอกชน ซึ่ง CBDC แบ่งได้เป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่ CBDC สำหรับการทำธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงิน (wholesale CBDC) และ CBDC สำหรับการทำธุรกรรมรายย่อยของภาคธุรกิจและประชาชน (retail CBDC)^{๑๓}

สำหรับในส่วนของดำเนินการเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลของประเทศไทยนั้น ปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำกับดูแลการระดมทุนต่อประชาชนผ่านการเสนอขายโทเคนดิจิทัล การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล และการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลแล้ว กล่าวคือ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยสินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset) ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ได้แก่ “คริปโตเคอร์เรนซี” และ “โทเคนดิจิทัล” ส่วน CBDC นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ร่วมกับธนาคารพาณิชย์หลายแห่งได้ริเริ่ม “โครงการอินทนนท์” ตั้งแต่นั้นปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อศึกษาประสิทธิภาพและความเป็นไปได้ของการใช้ CBDC ในภาคสถาบันการเงิน รวมถึงมีการทดลองการโอนเงินข้ามประเทศร่วมกับธนาคารกลางฮ่องกง ซึ่งผลการทดสอบและองค์ความรู้ในการทำโครงการฯ เป็นประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลของไทยในอนาคต^{๑๔} และล่าสุด ธปท. ได้เตรียมทดสอบการใช้งานจริง (Pilot test) ของ CBDC สำหรับรายย่อยในไตรมาสที่ ๒/๖๕ พร้อมกับเปิดให้ผู้มีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมเข้ามาพัฒนาเชื่อมต่อระบบไปพร้อมกัน แต่จะทดลองใช้ในวงจำกัดภายใน ธปท. ก่อนที่จะขยายไปยังประชาชนทั่วไป ร้านค้าขนาดใหญ่และขนาดย่อมที่มีธุรกรรมการใช้จ่ายของประชาชนรายย่อยในอัตราสูง รวมถึงผู้ให้บริการทางการเงินที่เป็นธนาคารและสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร (Non-Bank) ด้วย^{๑๕}

^{๑๒}จาก https://www.bot.or.th/Thai/digitalcurrency/documents/bot_retailcbdcpaper.pdf

^{๑๓}จาก https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256304_TheKnowledge_CBDC.aspx

^{๑๔}เพ็ญอัม

^{๑๕}bangkokbiznews (๕ กันยายน ๒๕๖๔) จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/955561>



บทที่ ๒

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลของประเทศไทย

จากความเจริญก้าวหน้าทางด้านการเงินและความแพร่หลายของการใช้สกุลเงินดิจิทัลทำให้ประเทศไทยได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการที่ก้าวกระโดดของเทคโนโลยีทางการเงินและการแข่งขันอย่างรุนแรงของตลาดการเงินของโลก รัฐบาลจึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อรองรับการควบคุมและการกำกับดูแลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจและการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องนี้โดยตรงเพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถทราบถึงข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจในการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลซึ่งถือเป็นสินทรัพย์ดิจิทัล โดยทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการในส่วนต่าง ๆ และป้องกันมิให้มีการนำสินทรัพย์ดิจิทัลที่ไม่มีแหล่งที่มาที่ชัดเจนไปใช้ประโยชน์หรือกระทำการใดในลักษณะที่เป็นการหลอกลวงประชาชนหรือที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมทางธุรกิจ ดังนั้น การศึกษาและทำความเข้าใจมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและการกำกับดูแลเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล สินทรัพย์ดิจิทัล และการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องย่อมจะทำให้หน่วยงานของรัฐ

องค์กรภาคเอกชน และประชาชนที่สนใจได้รับทราบถึงกระบวนการ วิธีดำเนินการ และมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบัน อันทำให้การปรับใช้มาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสามารถสรุปรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

๒.๑ แนวนโยบายการควบคุมและกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาบริบทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมและกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัล การดำเนินธุรกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทสำคัญและถือได้ว่าเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ในปัจจุบัน ได้แก่ (๑) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ในฐานะหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบโดยตรงตามกรอบหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ และ (๒) ธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะหน่วยงานของรัฐในการกำกับดูแลภาพรวมของระบบการเงินและตลาดเงินภายในประเทศ ซึ่งปัจจุบันทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวได้มีแนวนโยบายการควบคุมและกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถรักษาสถิติของระบบเศรษฐกิจของประเทศ เสถียรภาพทางการเงิน และสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนและผู้ลงทุนในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแนวนโยบายการควบคุมและกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดที่สำคัญโดยสังเขป ดังนี้

๒.๑.๑ แนวนโยบายการควบคุมและกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) เป็นหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset) ของประเทศไทย และเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ สามารถนำเทคโนโลยีทางสันทนาการมาพัฒนาตลาดทุนของไทยอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอต่อการตัดสินใจลงทุน สำนักงาน ก.ล.ต. จึงได้กำหนดแนวนโยบายการควบคุมและกำกับดูแลเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

(๑) แผนยุทธศาสตร์และประกาศเจตจำนงเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล

ในการกำหนดแนวนโยบายการควบคุมและกำกับดูแลเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลนั้น สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงาน ก.ล.ต. ปี ๒๕๖๔ - ๒๕๖๖ ซึ่งมีสาระสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดแนวความคิดการยกระดับตลาดทุนไทยในประเด็นเรื่องความยืดหยุ่นในการพร้อมรับ ปรับตัว เปลี่ยนแปลง เพื่อให้มีความเข้มแข็ง เชื่อถือได้ และสามารถ

วางรากฐานที่ยั่งยืนในระยะยาวได้ (resilience) ในประเด็น Digital for capital market โดยมีเป้าหมายให้มีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้ผู้ประกอบธุรกิจและตลาดทุนไทยสามารถแข่งขันได้ มีการเชื่อมโยงสู่สากล รวมทั้งสามารถนำดิจิทัลเทคโนโลยีมายกระดับการประกอบธุรกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพความโปร่งใส ลดต้นทุน โดยมีการกำกับดูแลที่รักษาความเชื่อมั่น เป็นธรรม และมีความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ (cyber resilience)^{๑๖} ประกอบกับดำเนินการจัดทำนโยบายและมาตรการในการกำกับและตรวจสอบเกี่ยวกับนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่อาจมีความเสี่ยงต่อภาคการเงินและเทคโนโลยีในเรื่องที่เกี่ยวกับการรู้จักตัวตนของผู้เปิดกระเป๋า (wallet) ในการใช้บริการสินทรัพย์ดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) รวมทั้งดำเนินการพัฒนาและปรับปรุง software ปัจจุบัน เพื่อรองรับการกำกับดูแลการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Market Surveillance) โดยเครื่องมือนี้จะช่วยแจ้งเตือนความผิดปกติที่เกิดจากการซื้อขายอย่างไม่เป็นธรรม

นอกจากแนวนโยบายดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ก.ล.ต. ยังได้ประกาศเจตจำนงในการดำเนินพันธกิจของ ก.ล.ต. (Statement of Intent) โดยกำหนดวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญของการกำกับดูแลไว้ ๓ ประการ กล่าวคือ (๑) ผู้ลงทุนสามารถเข้าถึงข้อมูลและตัดสินใจลงทุนได้อย่างเชื่อมั่น (๒) ตลาดทุนสามารถดำเนินการอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม และ (๓) มีการจัดการความเสี่ยงในตลาดทุนมิให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง โดยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กล่าวไว้ข้างต้น จึงได้มีการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ไว้หลายประการซึ่งครอบคลุมถึงการดำเนินการกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัลในตลาดทุนของไทย โดยกำหนดให้มีการใช้เทคโนโลยีขับเคลื่อนนวัตกรรมทางการเงินเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงตลาดทุนของไทยได้ (Driving competitiveness and inclusiveness with technology)^{๑๗}

(๒) กลไกการควบคุมและกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัล

กลไกการควบคุมและกำกับดูแลเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลได้กำหนดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อใช้ควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจและการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล โดยมีคณะกรรมการ ก.ล.ต. เข้ามาเป็นผู้วางแนวนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมการออกและการเสนอขายโทเคนดิจิทัล รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลไม่ว่าจะเป็นการกำหนดประเภทของสินทรัพย์ดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของคณะกรรมการ

^{๑๖}สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.sec.or.th/TH/Documents/strategicplan-2564-2566.pdf>, หน้า ๑๑ - ๑๒.

^{๑๗}สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.sec.or.th/TH/Documents/Whatwedo/Statement of Intent.pdf>, หน้า ๑ - ๓.

ก.ล.ต. การกำหนดชนิดของคริปโทเคอร์เรนซีที่มีการระดมทุนผ่านศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลในปัจจุบัน รวมทั้งการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๒.๑) ประเภทของสินทรัพย์ดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของคณะกรรมการ ก.ล.ต.

ในการทำธุรกรรมหรือการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลนั้น ประชาชน ผู้ลงทุน และผู้เกี่ยวข้องมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทของสินทรัพย์ดิจิทัล เพื่อประโยชน์ต่อการตัดสินใจในทางธุรกิจและการได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ การจำแนกประเภทของสินทรัพย์ดิจิทัลจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการกำกับดูแลสินทรัพย์ในแต่ละประเภทซึ่งจะมีการกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันตามประเภทของสินทรัพย์นั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเภทของสินทรัพย์ดิจิทัลในประเทศไทยสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท^{๑๘} ดังนี้

๑) คริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) ซึ่งเป็นหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีความประสงค์ที่จะใช้เป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า บริการ หรือสิทธิอื่นใด หรือแลกเปลี่ยนระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล เช่น Bitcoin, Bitcoin Cash (BCH), Ethereum (ETH), Ethereum Classic (ETC), Litecoin (LTC), Ripple (XRP) หรือ Stellar เป็นต้น นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึงคริปโทเคอร์เรนซีที่มีการตรึงมูลค่า (peg) ไว้กับสินทรัพย์ที่มีความมั่นคง เช่น ทองคำหรือสกุลเงินแท้จริงต่าง ๆ ซึ่งคริปโทเคอร์เรนซีประเภทนี้เรียกว่า “stable coin”

๒) โทเคนดิจิทัล (digital token) ซึ่งเป็นหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินการเพื่อ (๑) กำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ และ (๒) กำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใดที่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างผู้ออกและผู้ถือ และให้หมายความรวมถึงหน่วยแสดงสิทธิอื่นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ออกประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กจ. ๑๒/๒๕๖๑

^{๑๘} อนุวรรตพรณ ภวสันต์, “ก.ล.ต. กำกับดูแลอะไรในจักรวาล “สินทรัพย์ดิจิทัล” เพื่อคุ้มครองผู้ลงทุน”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.sec.or.th/TH/Template3/Articles/2564/220364.pdf>, หน้า ๑ - ๓.

เรื่อง การกำหนดประเภทโทเคนดิจิทัลเพิ่มเติม ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ ซึ่งข้อ ๑ แห่งประกาศดังกล่าว กำหนดให้คริปโทเคอร์เรนซีที่ผู้ออกมีวัตถุประสงค์ในการระดมทุนจากประชาชนและมีลักษณะเป็นการดำเนินการที่เป็นการกำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ หรือมีลักษณะเป็นการกำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใด หากเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมถือเป็นโทเคนดิจิทัลตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล โดยเมื่อพิจารณาถึงลักษณะและองค์ประกอบของโทเคนดิจิทัลแล้วสามารถจำแนกประเภทออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๒.๑) โทเคนดิจิทัลเพื่อการลงทุน (investment token)

หมายถึง หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ

๒.๒) โทเคนดิจิทัลเพื่อการใช้ประโยชน์ (utility token)

หมายถึง หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใดที่เฉพาะเจาะจงตามที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างผู้ออกและผู้ถือ ซึ่งสามารถจำแนกย่อยได้เป็น ๒ กลุ่ม กล่าวคือ *กลุ่มที่หนึ่ง utility token พร้อมใช้* ซึ่งสามารถใช้สิทธิแลกหรือใช้บริการได้ทันทีตั้งแต่วันที่เสนอขายครั้งแรก และ *กลุ่มที่สอง utility token ไม่พร้อมใช้* โดยยังไม่พร้อมให้ใช้สิทธิแลกหรือใช้ประโยชน์ในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการนั้น ต้องรอใช้สิทธิในอนาคต เนื่องจากจะต้องนำเงินที่ได้จากการขาย utility token ไปจัดหาสินค้าหรือพัฒนาการบริการให้เสร็จสิ้นเสียก่อน^{๑๔}

จากประเภทของสินทรัพย์ดิจิทัลดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลของไทยโดยตรงแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะได้กำหนดหน้าที่และอำนาจทั้งในส่วน of คณะกรรมการ ก.ล.ต. และสำนักงาน ก.ล.ต. กล่าวคือ ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ และกำหนดหน้าที่และอำนาจให้แก่สำนักงาน ก.ล.ต. ตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ เพื่อให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. กิติ หรือสำนักงาน ก.ล.ต. กิติ มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล ในประเภทต่าง ๆ กล่าวคือ ในส่วนของโทเคนดิจิทัล คณะกรรมการ ก.ล.ต. มุ่งเน้นในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมและกำกับดูแลเกี่ยวกับการออกเสนอขายในส่วนของ investment

^{๑๔} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๘

token และ *utility token* *ไม่พร้อมใช้* เนื่องจากมีลักษณะเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อการลงทุนเช่นเดียวกับหลักทรัพย์อื่นในตลาดหลักทรัพย์ และมีการให้สิทธิแก่ผู้ลงทุนในโครงการ รวมทั้งมีความผูกพันในทางกฎหมายระหว่างผู้ออกและผู้ถือโทเคนดิจิทัล โดยผู้ออกเสนอขายโทเคนดิจิทัล (ICO Issuer) จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด และต้องเสนอขายผ่านผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล (ICO Portal) ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. ส่วนกรณีของ *utility token พร้อมใช้* นั้น ก็ได้มีการควบคุมโดยใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดลักษณะต้องห้าม หากมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งใน ๔ กรณี ก็ต้องห้ามมิให้มีการซื้อขายในศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลตามข้อ ๓๙/๑ แห่งประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กธ. ๑๙/๒๕๖๑ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามของ *utility token พร้อมใช้* ได้แก่

๑) ไม่มีวัตถุประสงค์หรือสาระชัดเจนหรือไม่มีสิ่งใดรองรับโดยมีราคาขึ้นอยู่กับกระแสในโลกโซเชียล (Meme Token)

๒) เกิดจากกระแสความชื่นชอบส่วนบุคคล (Fan Token)

๓) โทเคนดิจิทัลที่เกิดจากการนำเทคโนโลยีมาใช้แสดงความเป็นเจ้าของหรือให้สิทธิในสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือที่เฉพาะเจาะจง โดยไม่สามารถใช้โทเคนดิจิทัลประเภทและชนิดเดียวกัน และจำนวนเท่ากันแทนกันได้ (Non - Fungible Token : NFT)

๔) โทเคนดิจิทัลที่ออกโดยผู้ประกอบธุรกิจการเป็นศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลเองหรือบุคคลซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจการเป็นศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์สำหรับธุรกรรมที่เกิดขึ้นบนบล็อกเชน (blockchain) ได้แก่

(ก) กรรมการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจควบคุมกิจการ

(ข) คู่สมรสหรือผู้ที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาของบุคคลตาม (ก)

(ค) นิติบุคคลซึ่งบุคคลตาม (ก) มีอำนาจควบคุมกิจการ

(ง) บริษัทใหญ่ บริษัทย่อย หรือบริษัทร่วม ทั้งนี้ ตามลักษณะที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ว่าด้วยการกำหนดลักษณะของกิจการในกลุ่มของผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัล โดยอนุโลม

สำหรับในส่วน of **คริปโทเคอร์เรนซี** ซึ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเป็นสื่อกลางของการซื้อขายแลกเปลี่ยนโดยมิได้มีโครงการหรือกิจการใด ๆ รองรับนั้น บทบัญญัติตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ มิได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการควบคุมหรือกำกับดูแลการออกเสนอขายคริปโทเคอร์เรนซีโดยตรง แต่เป็นการกำหนด

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมและกำกับดูแลการทำหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับคริปโทเคอร์เรนซี

ทั้งนี้ กรณีของผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ นั้น จะครอบคลุมทั้งการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล ซึ่งปัจจุบันผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลข้างต้น จะมีทั้งสิ้น ๕ ประเภท ได้แก่ (๑) ศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (exchange) (๒) นายหน้าซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (broker) (๓) ผู้ค้าสินทรัพย์ดิจิทัล (dealer) (๔) ที่ปรึกษาสินทรัพย์ดิจิทัล (investment advisor) และ (๕) ผู้จัดการเงินทุนสินทรัพย์ดิจิทัล (fund manager) โดยผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลดังกล่าวจะต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด เช่น การมีเงินทุนที่เพียงพอเพื่อรองรับความเสี่ยง การทำความรู้จักตัวตนของลูกค้า การเก็บรักษาทรัพย์สินของลูกค้า รวมทั้งการมีระบบความปลอดภัยทางไซเบอร์ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นใจในความพร้อมด้านการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องและการให้บริการแก่ผู้ลงทุนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดด้วยความรับผิดชอบ^{๒๐}

(๒.๒) รายชื่อคริปโทเคอร์เรนซีที่มีการยอมรับให้สามารถระดมทุนผ่านศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลในปัจจุบัน

ปัจจุบันความนิยมในการลงทุนเกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซีเริ่มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นส่งผลทำให้เกิดสกุลเงินดิจิทัลเกิดขึ้นมากมายในหลากหลายรูปแบบ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการนำสินทรัพย์ดิจิทัลโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคริปโทเคอร์เรนซีมาใช้ในการหลอกลวงประชาชนหรือนำมาใช้ในการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คณะกรรมการ ก.ล.ต. จึงได้ดำเนินการมาตรการควบคุมและกำกับดูแลผ่านกระบวนการระดมทุนแบบดิจิทัลด้วยการเสนอขายโทเคนดิจิทัลผ่านระบบบล็อกเชนต่อสาธารณชน (Initial Coin Offering หรือเรียกว่า ICO) เพื่อดูแลผู้ระดมทุนซึ่งเป็นผู้ออกโทเคนดิจิทัลมาแลกกับเงินดิจิทัล (cryptocurrency) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ กำหนดไว้ ในการนี้ เพื่อให้มาตรการข้างต้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ คณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ดำเนินการปรับปรุงรายชื่อคริปโทเคอร์เรนซีที่สามารถใช้ในการลงทุนตามขั้นตอน ICO ได้^{๒๑} โดยผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลยังสามารถใช้

^{๒๐} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๘

^{๒๑} มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ดำเนินการปรับปรุงรายชื่อคริปโทเคอร์เรนซีที่สามารถใช้ในการลงทุนตามขั้นตอน ICO ได้ นั้น มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการจัดทำ base trading pair เท่านั้น

ในการเทียบราคาสินทรัพย์ดิจิทัลอื่น ๆ ในศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลได้อีกด้วย ปัจจุบันรายชื่อคริปโทเคอร์เรนซีที่มีการยอมรับให้สามารถระดมทุนผ่านศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล มี ๔ ชนิด^{๒๒} ได้แก่

๑) Bitcoin (BTC) ซึ่งถือเป็นสกุลเงินดิจิทัลสกุลแรกของโลกที่ถูกสร้างขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดย Bitcoin จะทำงานผ่านระบบบล็อกเชนเพื่อป้องกันการปลอมแปลงและป้องกันมิให้เกิดภาวะเงินเฟ้อเกิดขึ้น โดยกำหนดปริมาณเงินในระบบไว้ไม่เกิน ๒๑ ล้านหน่วย ทั้งนี้ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการออกสกุลเงินดิจิทัลต่าง ๆ ออกมามากมาย แต่ Bitcoin ก็ยังเป็นสกุลเงินดิจิทัลที่ได้รับความนิยมจากนักลงทุน และได้รับการยอมรับในการซื้อขายและแลกเปลี่ยนมากที่สุดเมื่อเทียบกับสกุลเงินดิจิทัลอื่น ๆ ด้วยมูลค่าทางการตลาดที่มีการประเมินกันว่ามีมูลค่ามากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ

๒) Ethereum (ETH) เป็นสกุลเงินดิจิทัลที่ได้รับความนิยมมากเช่นกันในปัจจุบัน โดยมีนาย Vitalik Buterin^{๒๓} ชาวรัสเซีย เป็นผู้พัฒนาสกุลเงินดิจิทัลนี้ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จนเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในวงการผู้ลงทุนเกี่ยวกับเงินดิจิทัล เนื่องจากลักษณะเด่นของ Ethereum สามารถรองรับการทำธุรกรรมที่หลากหลายรูปแบบโดยเฉพาะสามารถประยุกต์ได้กับการระดมทุนแบบ ICO และมีคุณสมบัติเพื่อรองรับกับสัญญาอัจฉริยะ (smart contract) ซึ่งเป็นชุดคำสั่งคอมพิวเตอร์ที่ดำเนินการบังคับตามข้อตกลงระหว่างคู่สัญญาโดยอัตโนมัติเมื่อมีเหตุการณ์ตามที่กำหนดเกิดขึ้น ซึ่งหมายความว่าบุคคลใดก็สามารถใช้แพลตฟอร์มของ smart contract มาพัฒนาให้เป็นแอปพลิเคชันเพื่อการใช้งานอย่างอื่นที่ตนต้องการก็ได้ นอกจากนี้ Ethereum ยังได้รับการยอมรับจากองค์กรเอกชนชั้นนำหลายองค์กร โดยมีการก่อตั้งกลุ่ม Enterprise Ethereum Alliance หรือเรียกย่อว่า EEA ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อพัฒนาและวิจัยเกี่ยวกับความสามารถของ Ethereum

มิใช่การรับรองหรือการให้สถานะแก่สกุลเงินดิจิทัลทั้ง ๔ ชนิด เพื่อให้มีสถานะเป็นเงินที่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และมีใช่เป็นการรับรองฐานะทางกฎหมายหรือให้คำรับรองใด ๆ เกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซีดังกล่าวแต่อย่างใด (ข่าว ก.ล.ต. ฉบับที่ ๒๓/๒๕๖๒ เรื่อง ก.ล.ต. ปรับปรุงรายชื่อคริปโทเคอร์เรนซีสำหรับลงทุนใน ICO และเทียบราคาสินทรัพย์ดิจิทัลอื่นในศูนย์ซื้อขาย (๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒))

^{๒๒}สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=7345&NewsNo=23&NewsYear=2562&Lang=TH

^{๒๓}นาย Vitalik Buterin เป็นบุตรชายของนาย Dmitry Buterin นักวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์กับนาง Maia Buterin โดยนาย Vitalik Buterin เกิดเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๔ ในกรุงมอสโก ประเทศรัสเซีย จนกระทั่งเมื่ออายุได้ ๖ ขวบ ก็ได้ย้ายตามครอบครัวไปอยู่อาศัยที่ประเทศแคนาดา โดยจุดเริ่มต้นการเข้าสู่วงการเงินดิจิทัลได้เกิดในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ เมื่อนาย Vitalik ได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของทีมพัฒนาสกุลเงินดิจิทัล Bitcoin โดยระหว่างการทำงานเขาได้เห็นถึงข้อจำกัดของการพัฒนาสกุลเงินดิจิทัล Bitcoin ณ ขณะนั้น รวมทั้งระบบบล็อกเชนที่รองรับ เขาจึงได้ลาออกจากทีมพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลดังกล่าว และได้ลาออกจากการเรียนในมหาวิทยาลัยด้วยในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ต่อมาเขาได้เริ่มดำเนินการพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลขึ้นใหม่เรียกว่า Ethereum (ETH) โดยได้เข้าสู่ตลาดทุนของโลกครั้งแรกเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยมีการคาดการณ์ว่าสกุลเงินดิจิทัล ETH มีเหรียญทั้งหมดประมาณ ๑๐๓,๘๖๒.๕๕๖ เหรียญ ซึ่งปัจจุบันได้ถูกนำมาใช้แล้วประมาณ ๙๔,๘๑๒,๖๐๒ เหรียญ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.longtunman.com/2249> หน้า ๑ - ๔.)

ปัจจุบันมีสมาชิกมากกว่า ๑๑๖ บริษัท โดยองค์กรเอกชนชั้นนำเข้าร่วมดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นบริษัท Microsoft, JP Morgan, Toyota หรือ Intel เป็นต้น ด้วยมูลค่าทางการตลาดที่มีการประเมินกันว่ามีมูลค่ามากกว่า ๔๘,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ

๓) Ripple (XRP) เป็นสกุลเงินดิจิทัลที่มีความแตกต่างจากสกุลเงินดิจิทัลอื่น ๆ เพราะเป็นสกุลเงินดิจิทัลที่ได้รับการออกแบบภายใต้ระบบ Private Blockchain โดยมีบริษัท Ripple เป็นผู้ดูแลปริมาณเงินของสกุลเงินดังกล่าวในระบบทั้งหมด ทำให้ผู้ลงทุนไม่สามารถซื้อหรือแสวงหาสกุลเงินดิจิทัลนี้จากระบบได้โดยตรง แต่จะต้องทำธุรกรรมผ่านเครือข่ายของบริษัท Ripple ทั้งนี้ เพราะบริษัท Ripple มีความประสงค์ให้สกุลเงินดิจิทัลชนิดนี้มีความเสถียร มั่นคง และเป็นสกุลเงินดิจิทัลหลักที่สามารถใช้แลกเปลี่ยนในทางเงินตราระหว่างประเทศได้ในอนาคต ดังนั้น จึงทำให้สกุลเงินดิจิทัล Ripple (XRP) เป็นที่ยอมรับในวงกว้างของสถาบันการเงินและบริษัทชั้นนำทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นบริษัท Google, SBI Group, Standard Chartered และ Seagate รวมถึงสถาบันการเงินในประเทศไทย เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์ ก็มีการเข้าลงทุนกับบริษัท Ripple ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ บริษัท Ripple ยังมีการศึกษาการใช้เทคโนโลยีทางการเงิน (Fintech) เพื่อดำเนินการเชื่อมโยงเครือข่ายการลงทุนและพัฒนาการโอนเงินข้ามประเทศผ่านระบบออนไลน์เพื่อให้ผู้ลงทุนมีความสะดวก ได้รับบริการที่รวดเร็ว และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง^{๒๔}

๔) Stellar (XLM) เป็นสกุลเงินดิจิทัลที่ได้รับการพัฒนาต่อยอดมาจากสกุลเงินดิจิทัลประเภท Ripple โดยวัตถุประสงค์หลักในการสร้างสกุลเงินดิจิทัล Stellar (XLM) มีความมุ่งหมายเพื่อให้สกุลเงินดิจิทัลประเภทนี้สามารถใช้แลกเปลี่ยนกับสกุลเงินหลักอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจุดแตกต่างของ Stellar (XLM) คือ ได้รับการออกแบบมาเพื่อรองรับการใช้งานของประชาชนทั่วไปหรือผู้ลงทุนเป็นการเฉพาะ แตกต่างจาก Ripple (XRP) ที่ได้รับการออกแบบเพื่อรองรับกลุ่มองค์กรและสถาบันการเงินเป็นหลัก นอกจากนี้ สิ่งที่ทำให้สกุลเงินดิจิทัล Stellar (XLM) ได้รับความสนใจจากผู้ลงทุนในปัจจุบัน คือ การมีค่าธรรมเนียมในการทำธุรกรรมในอัตราที่ต่ำกว่าสกุลเงินดิจิทัลประเภทอื่น ๆ รวมทั้งการที่ Stellar ได้ประกาศความร่วมมือทางธุรกิจกับบริษัท IBM เพื่อทำการพัฒนาแพลตฟอร์ม Blockchain Banking Solution ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดระยะเวลาการทำธุรกรรมในการชำระเงินข้ามประเทศ ดังนั้น จึงส่งผลทำให้ Stellar (XLM) เป็นสกุลเงินดิจิทัลที่ได้รับการจับตามองจากผู้ลงทุนเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน^{๒๕}

^{๒๔}สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.mitihoon.com/2021/01/13/216485/> หน้า ๑ - ๒.

^{๒๕}เพ็ญอักษร, หน้า ๒.

ทั้งนี้ รายชื่อคริปโทเคอร์เรนซีที่มีการยอมรับให้สามารถระดมทุนผ่านศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลทั้ง ๔ ชนิดข้างต้น นั้น สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ประกาศรายชื่อดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการอนุญาตให้คริปโทเคอร์เรนซีข้างต้นเป็นคริปโทเคอร์เรนซีที่สามารถใช้ลงทุนในโทเคนดิจิทัลที่ผ่านกระบวนการทำไอซีโอได้ ตลอดจนเพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลสามารถใช้ในการเปรียบเทียบมูลค่ากับสินทรัพย์ดิจิทัลประเภทอื่น ๆ ที่จดทะเบียนในศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (base trading pair) โดยในการประกาศรายชื่อคริปโทเคอร์เรนซีดังกล่าว สำนักงาน ก.ล.ต. จะพิจารณาจากพัฒนาการ ข่าวสารที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยสำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคริปโทเคอร์เรนซีต่าง ๆ โดยรายชื่อที่สำนักงาน ก.ล.ต. ประกาศนั้น อาจได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ ๆ ทั้งในการปรับปรุงเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ได้มีประกาศรายชื่อคริปโทเคอร์เรนซีที่สามารถใช้เพื่อเป็น base trading pair จำนวน ๔ ชนิด ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น และได้มีการปรับคริปโทเคอร์เรนซีออกจากประกาศรายชื่อ จำนวน ๓ ชนิด ได้แก่ Bitcoin Cash (BCH) Ethereum classic (ETC) และ Litecoin (LTC) ซึ่งการปรับปรุงรายชื่อดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อผู้ลงทุนหรือผู้ประกอบการธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลแต่อย่างใด เนื่องจากปัจจุบันคริปโทเคอร์เรนซีทั้ง ๓ ชนิดที่ถูกถอดรายชื่อออกไปยังมิได้มีการออกและเสนอขายไอซีโอ ตลอดจนยังมิได้มีการทำธุรกรรมผ่านศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลที่ประกอบธุรกิจอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ การประกาศรายชื่อคริปโทเคอร์เรนซีเพื่อเป็น base trading pair มิใช่การรับรองให้มีสถานะเป็นสกุลเงินหลักที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย หรือเป็นการรับรองฐานะทางกฎหมาย หรือเป็นการให้คำรับรองสถานะเกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซีเหล่านี้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด^{๒๖}

(๒.๓) มาตรการเพื่อการป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล

โดยที่การทำธุรกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น หากประชาชนหรือผู้ลงทุนมิได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเพียงพอก็อาจทำให้การทำธุรกรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลได้ ในกรณีนี้ สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญในประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงมีแนวนโยบายในการกำกับดูแลการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลที่มีการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนในศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลในทำนองเดียวกันกับมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยกำหนดโทษอาญาในการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล เช่น การบอกกล่าว

^{๒๖} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒๒

เผยแพร่ หรือเปิดเผยข้อมูลที่เป็นเท็จหรือที่ทำให้สำคัญผิด (false dissemination) การใช้ข้อมูลภายใน (insider trading) การซื้อขายตักหน้าลูกค้า (front running) การสร้างราคาหลักทรัพย์ให้ผิดไปจากสภาพปกติของตลาด (market manipulation) เป็นต้น ทั้งนี้ มาตรการควบคุมการกระทำอันไม่เป็นธรรมดังกล่าวกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ลงทุนหรือผู้ประกอบการเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลในการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลในศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและคุ้มครองแก่ผู้ลงทุนโดยรวม^{๒๗}

๒.๑.๒ แนวนโยบายการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยที่การทำธุรกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลและการดำเนินการลงทุนในส่วน of สกุลเงินดิจิทัลนั้นได้เข้ามามีความสัมพันธ์กับระบบการเงิน ตลาดเงิน และสถาบันการเงินอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้การประกอบธุรกิจหรือการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศได้ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลระบบการเงิน ตลาดเงิน และสถาบันการเงินของประเทศจึงต้องดำเนินการกำหนดแนวนโยบายการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัล และกำหนดมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การกำกับดูแลดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถป้องกันความเสี่ยงจากผลกระทบต่อตลาดเงินของประเทศได้ โดยแนวนโยบายการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารแห่งประเทศไทย มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

(๑) แผนยุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

โดยที่ระบบการเงิน ตลาดเงิน และสถาบันการเงินมีขอบเขตในการทำธุรกรรมที่มีความเชื่อมโยงกันและมีความซับซ้อนในเชิงระบบ เมื่อความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วและมีความนิยมแพร่หลายในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก การดำเนินการเพื่อรองรับกับนวัตกรรมทางการเงินดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากพัฒนาการของสกุลเงินดิจิทัลอาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน (Systemic Risk) และความมั่นคงของสถาบันการเงินได้ในอนาคต ในการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตระหนักและให้ความสำคัญเกี่ยวกับพัฒนาการของสกุลเงินดิจิทัลในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการกำกับดูแลตลาดการเงินของประเทศในภาพรวม

^{๒๗} สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “รู้เขา รู้เรา รู้เท่าทันสินทรัพย์ดิจิทัล”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.sec.or.th/TH/Documents/DigitalAsset/DigitalAssetInvestment-Guide.pdf>, หน้า ๑๗.

อย่างเป็นระบบ โดยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นหนึ่งในประเด็นใน ๗ ประเด็นความท้าทาย ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญ ทั้งนี้ ปรากฏอยู่ในประเด็นที่หนึ่ง “ระบบการเงินเข้าสู่โลกการเงินดิจิทัลอย่างรวดเร็ว” ซึ่งกำหนดความท้าทายไว้ว่า โดยที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเอื้อให้เกิดการพัฒนาบริการทางการเงินดิจิทัลที่สะดวก รวดเร็ว และสามารถเชื่อมโยงได้ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยมีต้นทุนการให้บริการที่ลดลงมาก รวมทั้งเกิดบริการทางการเงินรูปแบบใหม่ เช่น การใช้ digital platform หรือ Distributed Ledger Technology (DLT) มาสนับสนุนการให้บริการทางการเงิน ตลอดจนการใช้คริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) และสินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset) ที่อาจทำให้รูปแบบของสื่อกลางในการชำระเงินและการลงทุนทางการเงินเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต ในขณะที่เดียวกัน บทบาทของผู้ให้บริการทางการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ ทั้ง non-bank บริษัทเทคโนโลยีทางการเงิน (FinTech) และบริษัทเทคโนโลยีขนาดใหญ่ (BigTech) ที่มีความสำคัญมากขึ้น จะส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างสถาบันการเงินและผู้ให้บริการประเภทอื่น ๆ ถูกลดบทบาทลง และเกิดรูปแบบธุรกิจใหม่ที่มีทั้งการแข่งขันและการสร้างความร่วมมือไปพร้อมกัน นอกจากนี้ ด้วยศักยภาพของเทคโนโลยีที่สามารถประมวลผลข้อมูลได้ในปริมาณมากและรวดเร็ว ทำให้ข้อมูลรายการธุรกรรมเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาและต่อยอดบริการทางการเงินในโลกดิจิทัลที่ช่วยให้ผู้ให้บริการทางการเงินสามารถเสนอผลิตภัณฑ์และบริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าแต่ละรายได้ดีขึ้น จากความท้าทายข้างต้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ในประเด็นดังกล่าวไว้ ๕ ประการ ได้แก่ (๑) ส่งเสริมให้ระบบการเงินเข้าสู่โลกการเงินดิจิทัลได้อย่างรวดเร็วและมีการแข่งขันที่เหมาะสมจากผู้ลงทุนที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและภาคธุรกิจอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) (๒) เร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมาตรฐานกลางเพื่อส่งเสริมการเงินดิจิทัลที่สามารถเชื่อมโยงการทำธุรกรรมระหว่างผู้ให้บริการในระบบได้อย่างทั่วถึง (interoperability) ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการใช้โครงสร้างพื้นฐานทางการเงินร่วมกันของผู้ให้บริการและการพัฒนาบริการต่อยอดจากโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว (๓) พัฒนาสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency: CBDC) เพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ และกำหนดนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัลของภาคเอกชน เพื่อรักษาประสิทธิภาพของกลไกการส่งผ่านนโยบายการเงิน ความมั่นคงของระบบการชำระเงิน และเสถียรภาพของระบบการเงิน (๔) เร่งสร้างระบบนิเวศข้อมูล (data ecosystem) ให้เกิดการใช้ประโยชน์จากข้อมูลรายการธุรกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ

และภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ของเจ้าของข้อมูล ระบบการเงิน และระบบเศรษฐกิจ และ (๕) ส่งเสริมการชำระเงินดิจิทัลให้เป็นทางเลือกหลักในการชำระเงินของทุกภาคส่วน^{๒๘}

(๒) แนวนโยบายการกำกับดูแล Cryptocurrency

แม้ว่าภารกิจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันจะมีได้มีสถานะเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล แต่เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญและความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการทำธุรกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล จะเห็นได้ว่า การนำคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัลเข้ามาเป็นสื่อกลางในการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนในแวดวงตลาดการเงินของโลกเริ่มมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่นว่านี้สามารถขับเคลื่อนในระบบเศรษฐกิจของไทยได้ต่อไปในอนาคตโดยมิให้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานกลางในการกำหนดแนวนโยบายการเงินของประเทศ ซึ่งรวมถึงนโยบายระบบการเงินและเทคโนโลยีทางการเงิน เพื่อควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์สถานภาพการดำเนินงานของผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ และการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ให้ความสำคัญต่อพัฒนาการของสกุลเงินดิจิทัลในรูปแบบต่าง ๆ และมีแนวนโยบายเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลคริปโทเคอร์เรนซีเป็นการเฉพาะเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแนวทางการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลของสถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงิน และการกำหนดแนวนโยบายกำกับดูแลคริปโทเคอร์เรนซีประเภท Stable coins ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของการดำเนินการต่าง ๆ ได้ ดังนี้

(๒.๑) การกำหนดแนวทางการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลของสถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงิน

โดยที่พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้มีผลใช้บังคับแล้ว^{๒๙} ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) จึงได้ออกหนังสือ ที่ ธปท.ผนส.(๒๓)

^{๒๘}แผนยุทธศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/RolesAndHistory/DocLib_StrategicPlan/BOT-StrategicPlan2020to2022.pdf, หน้า ๖.

^{๒๙}ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๓๓ ก ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑

ว.๑๗๗๙/๒๕๖๑ เรื่อง แนวทางการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset) ของสถาบันการเงิน และบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงิน^{๓๐} ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. ขอบเขตการประกอบธุรกิจและการทำธุรกรรม

ธปท. อนุญาตให้บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน (ยกเว้นสถาบันการเงิน) สามารถดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลได้ ดังนี้

๑.๑ กรณีบริษัทลูกที่มีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ ได้แก่ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน บริษัทประกันวินาศภัย หรือบริษัทประกันชีวิต ให้การทำธุรกรรมหรือการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล (ออกโทเคนดิจิทัล ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล หรือลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล) เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ล.ต. หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) กำหนดแล้วแต่กรณี รวมทั้งต้องได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ภายใต้พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ บัญญัติไว้

๑.๒ กรณีบริษัทอื่นในกลุ่มธุรกิจทางการเงินนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น ทั้งบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่และบริษัทที่ประกอบธุรกิจทางการเงินหรือธุรกิจสนับสนุนในปัจจุบัน หากมีความประสงค์จะทำธุรกรรมหรือประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล ให้บริษัทแม่ของกลุ่มธุรกิจทางการเงินขออนุญาต ธปท. เป็นรายกรณี ตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ทั้งนี้ บริษัทแม่ของกลุ่มธุรกิจทางการเงินยังคงต้องดูแลความเสี่ยงของกลุ่มธุรกิจทางการเงินในภาพรวมและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงิน รวมทั้งดูแลให้บริษัทลูกปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การดูแลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (AML/CFT) การรักษาความปลอดภัยด้าน IT (IT security) และการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer protection) รวมทั้งการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ดิจิทัลและการแนะนำแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุน

สำหรับกรณีสถาบันการเงิน เนื่องจากพัฒนาการของสินทรัพย์ดิจิทัลของไทยยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นยังไม่สามารถประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการถือครองสินทรัพย์ดิจิทัล จึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน และเสถียรภาพของระบบการเงินได้ ดังนั้น ในระยะแรกจึงให้สถาบันการเงินทุกแห่งถือปฏิบัติตามคำแนะนำของ ธปท. ดังนี้ (๑) ไม่เป็นผู้ออกโทเคนดิจิทัล หรือให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล (๒) ไม่ลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล ทั้งโทเคนดิจิทัลและคริปโทเคอร์เรนซี (๓) ไม่ประกอบธุรกิจสินทรัพย์

^{๓๐}สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/FIPCS/Documents/FPG/2561/ThaiPDF/2561/0186.pdf>, หน้า ๑ - ๓.

ดิจิทัล (Exchange/Broker/Dealer) และ (๔) ไม่ทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ชวนหรือแนะนำให้มีการลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัลแก่ลูกค้าที่ไม่ใช่ผู้ลงทุนสถาบัน ผู้ลงทุนรายใหญ่พิเศษ และผู้ลงทุนรายใหญ่ ตามประกาศคณะกรรมการ ก.ล.ต. ว่าด้วยการกำหนดบทนิยามผู้ลงทุนสถาบัน ผู้ลงทุนรายใหญ่พิเศษ และผู้ลงทุนรายใหญ่ ยกเว้นการให้ความรู้เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลและการแนะนำแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุน

ในกรณีที่สถาบันการเงินมีความประสงค์จะออกหรือลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัลตาม (๑) และ (๒) ข้างต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนานวัตกรรมทางการเงินหรือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพหรือคุณภาพในการให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้า สถาบันการเงินต้องเข้าทดสอบตามแนวปฏิบัติ เรื่อง แนวทางการเข้าร่วมทดสอบและพัฒนาวัตกรรมการนำเทคโนโลยีใหม่มาสนับสนุนการให้บริการทางการเงิน (Regulatory Sandbox) ที่ ธปท. จัดทำขึ้น และหาก ธปท. มีการกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลความเสี่ยงและการดูแลผู้ใช้บริการสำหรับการใช้เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลแล้ว^{๓๑} สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวโดยไม่ต้องเข้าทดสอบใน Regulatory Sandbox อีก

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้สินทรัพย์ดิจิทัลในการชำระราคาสินค้าและบริการ ธปท. จึงได้ชี้แจงแนวทาง เรื่อง การใช้สินทรัพย์ดิจิทัลเพื่อเป็นสื่อกลางการชำระราคาสินค้าหรือบริการ โดย ธปท. ได้ติดตามการใช้สินทรัพย์ดิจิทัลในรูปแบบต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง และเห็นการเชิญชวนให้นำสินทรัพย์ดิจิทัลประเภทต่าง ๆ เช่น Bitcoin Ether มาใช้เป็นสื่อกลางในการชำระค่าสินค้าและบริการมากขึ้น ซึ่ง *ธปท. ได้เน้นย้ำถึงสถานะของสินทรัพย์ดิจิทัลในปัจจุบันว่าไม่ถือว่าเป็นเงินตราตามกฎหมาย* ดังนั้น การนำสินทรัพย์ดิจิทัลมาใช้ในรูปแบบดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยน (barter trade) ระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัลกับสินค้าและบริการที่ผู้ให้และผู้รับตกลงยอมรับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องระหว่างกัน โดยในการนำสินทรัพย์ดิจิทัลมาใช้เป็นสื่อกลางการชำระค่าสินค้าและบริการ ผู้ใช้หรือผู้รับสินทรัพย์ดิจิทัลอาจมีความเสี่ยงจากความผันผวนของมูลค่าสินทรัพย์ดิจิทัล รวมทั้งยังมีความเสี่ยงจากการสูญเสียมูลค่าหากถูกโจรกรรมทางไซเบอร์และการถูกใช้เป็นเครื่องมือของการฟอกเงิน *ธปท. จึงยังคงไม่สนับสนุนการนำสินทรัพย์ดิจิทัลมาใช้เป็นสื่อกลางการชำระค่าสินค้าและบริการ* และเห็นว่าสินทรัพย์ดิจิทัลบางประเภทเป็นสินทรัพย์เพื่อการลงทุนที่ผู้ลงทุนต้องเข้าใจความเสี่ยง ซึ่งเป็นมุมมองที่สอดคล้องกับองค์การระหว่างประเทศ

^{๓๑}ปัจจุบัน ธปท. อยู่ระหว่างการศึกษารูปแบบและแนวทางในการกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลความเสี่ยงและการดูแลผู้ใช้บริการสำหรับการใช้เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล

และหน่วยงานกำกับดูแลในหลายประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (BIS) อังกฤษ สหภาพยุโรป เกาหลีใต้ และมาเลเซีย^{๓๒}

๒. แนวทางการกำกับดูแลของ ธปท.

หากสถาบันการเงินหรือบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินจะทำธุรกรรมหรือประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลตามแนวทางข้างต้น ต้องดำเนินการดังนี้ (๑) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงสุดของสถาบันการเงินหรือของบริษัทแล้วแต่กรณี (๒) ต้องมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างรัดกุม และ (๓) บริษัทแม่ของกลุ่มธุรกิจทางการเงินต้องดูแลความเสี่ยงของกลุ่มธุรกิจการเงินในภาพรวมและดูแลให้บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ธปท. ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ธปท. จะพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจหรือการดูแลความเสี่ยงของสินทรัพย์ดิจิทัลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมต่อไป เช่น หลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนของสถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงิน เป็นต้น^{๓๓}

(๒.๒) การกำหนดแนวนโยบายกำกับดูแลคริปโทเคอร์เรนซี

ประเภท Stablecoins

โดยที่วิวัฒนาการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศได้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและเข้ามามีบทบาทสนับสนุนบริการทางการเงินยุคใหม่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการนำเทคโนโลยี Blockchain หรือ Distributed Ledger Technology (DLT) มาใช้ในภาคธุรกิจการเงิน ตลอดจนการนำมาซึ่งการพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลรวมถึงคริปโทเคอร์เรนซีในหลากหลายประเภท เพื่อใช้ในการแลกเปลี่ยนหรือลงทุนในโลกของสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวนั้นครอบคลุมถึงการพัฒนาคริปโทเคอร์เรนซีประเภทที่เรียกว่า “Stablecoin” ซึ่งหมายถึง สกุลเงินดิจิทัลประเภทที่อิงมูลค่าอยู่กับสินทรัพย์ทั่วไปหรือเงินตรา เพื่อให้มูลค่าของสกุลเงินดิจิทัลประเภทนี้มีความผันผวนน้อยลง ซึ่งบางประเภทอาจเข้าข่ายการนำมาใช้ทดแทนเงินบาทในวงกว้าง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนและความมั่นคงของระบบเงินตราของประเทศ แต่ในขณะที่บางประเภทมีศักยภาพในการนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในระบบการเงิน รวมถึงการนำไปใช้เพื่อต่อยอดบริการทางการเงินรูปแบบต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในยุคดิจิทัลได้ ดังนั้น

^{๓๒}ข่าว ธปท. ฉบับที่ ๔๙/๒๕๖๔ เรื่อง การใช้สินทรัพย์ดิจิทัลเพื่อเป็นสื่อกลางการชำระราคาค่าสินค้าและบริการ (๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔) : หน้า ๑, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/uPress/News2564/n4964t.pdf>.

^{๓๓}หนังสือธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.ฟนส.(๒๓) ว.๑๗๕๙/๒๕๖๑ เรื่อง แนวทางการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital asset) ของสถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงิน ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/News2564/n4964t.pdf>, หน้า ๑ - ๓.

ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีแนวนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินสำหรับการกำกับดูแลคริปโทเคอร์เรนซีประเภท Stablecoins ดังนี้

(๑) *Stablecoin ประเภทที่มีเงินบาทหนุนหลัง (baht-backed Stablecoin)* เป็นคริปโทเคอร์เรนซีประเภทหนึ่งที่พยายามลดความผันผวนโดยผูกมูลค่ากับเงินบาทและนำมาใช้เป็นสื่อกลางในการชำระเงิน ซึ่งอาจมีลักษณะเข้าข่ายเป็นการบริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่ง ธปท. เป็นผู้กำกับดูแลความเสี่ยงในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการชำระราคา ด้านการฟอกเงิน ด้านความปลอดภัยทางเทคโนโลยี และด้านการคุ้มครองผู้ใช้บริการ ดังนั้น ธปท. จึงขอให้ผู้ที่ประสงค์จะให้บริการในลักษณะดังกล่าวหารือกับ ธปท. เพื่อพิจารณาก่อนเริ่มดำเนินการ ทั้งนี้ นโยบายการกำกับดูแล Stablecoin ดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการกำกับดูแลในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ สิงคโปร์ หรือญี่ปุ่น เป็นต้น

(๒) *Stablecoin ประเภทอื่น* ได้แก่ ประเภทที่มีเงินตราต่างประเทศหนุนหลัง (FX-backed Stablecoin) หรือมีสินทรัพย์ที่มีมูลค่าอื่น ๆ หนุนหลัง (Asset-backed Stablecoin) หรือประเภทที่ใช้กลไกอื่น ๆ เพื่อประมวลผลให้สามารถคงมูลค่าได้แม้ไม่มีสินทรัพย์หนุนหลัง (Algorithmic Stablecoin) ที่มีได้เข้าข่ายผิดกฎหมาย ซึ่ง ธปท. จะเปิดรับฟังความคิดเห็นก่อนพิจารณาแนวทางกำกับดูแลที่เหมาะสมต่อไป^{๓๔}

(๓) นโยบายการกำกับดูแล Central Bank Digital Currency (CBDC)

Central Bank Digital Currency (CBDC) มีความหมายโดยทั่วไปว่าสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ซึ่งมีความแตกต่างจากสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน เช่น Cryptocurrency ในเรื่องของ “ผู้ออกใช้” และ “คุณสมบัติของความเป็นเงิน” CBDC โดยทั่วไปนั้นจะออกใช้โดยธนาคารกลางของประเทศซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีคุณสมบัติของความเป็นเงินอย่างครบถ้วน กล่าวคือ สามารถใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย มีความสามารถในการเก็บรักษามูลค่าและใช้เป็นหน่วยวัดมูลค่าของสินค้าและบริการได้ ขณะที่

^{๓๔}ข่าว ธปท. ฉบับที่ ๑๖/๒๕๖๔ เรื่อง นโยบายการกำกับดูแลคริปโทเคอร์เรนซีประเภท Stablecoins (๑๙ มีนาคม ๒๕๖๔) : หน้า ๑, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/News2564/n1664t.pdf>.

Cryptocurrency เป็นเงินดิจิทัลที่ออกใช้โดยภาคเอกชนซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับให้เป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย^{๓๕} และยังไม่มีคุณสมบัติของความเป็นเงินอย่างครบถ้วนแต่อย่างใด^{๓๖}

ปัจจุบัน ธปท. อยู่ระหว่างดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔)^{๓๗} ภายใต้วิสัยทัศน์ Digital Payment โดยมีสาระสำคัญเป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบการพัฒนา ๕ ประการ กล่าวคือ (๑) *การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงิน (Interoperable Infrastructure)* ให้มีความมั่นคงปลอดภัย ได้มาตรฐานสากล รองรับนวัตกรรมและความสามารถในการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ (๒) *การส่งเสริมนวัตกรรมและบริการการชำระเงิน (Innovation)* โดยการพัฒนา Digital Payment และนวัตกรรมบริการการชำระเงินที่หลากหลายตรงกับความต้องการของผู้ใช้ รวมถึงพัฒนาบริการโอนเงินและการชำระเงินระหว่างประเทศที่สะดวก ต้นทุนต่ำ (Cross border payment) และต่อยอดระบบพร้อมเพย์ (PromptPay) (๓) *การส่งเสริมการเข้าถึงและใช้บริการชำระเงิน (Inclusion)* โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจ กระตุ้นการใช้งาน digital payment และส่งเสริมการใช้งานอย่างต่อเนื่อง (๔) *การกำกับดูแลและบริหารความเสี่ยง (Immunity)* รักษาเสถียรภาพทางการเงินโดยการบริหารความเสี่ยงที่ดี กำกับตรวจสอบและคุ้มครองผู้ใช้บริการ และ (๕) *การพัฒนาข้อมูลการชำระเงิน (Information)* โดยการบูรณาการข้อมูลการชำระเงินเพื่อใช้ประโยชน์ในการเชื่อมโยงและวิเคราะห์ข้อมูลผ่านการใช้เทคโนโลยี^{๓๘}

การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลซึ่งจะออกโดยธนาคารกลาง (CBDC) ของประเทศไทย นั้น ธปท. ในฐานะที่เป็นธนาคารกลางของประเทศได้

^{๓๕} ข้อมูลจากสำนักข่าวรอยเตอร์ ณ วันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ ระบุว่า ประเทศเอลซัลวาดอร์ได้ผ่านร่างกฎหมายรับรองให้ Cryptocurrency สกุล Bitcoin เป็นเงินที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมายเป็นประเทศแรกของโลก, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.reuters.com/world/americas/el-salvador-approves-first-law-bitcoin-legal-tender-2021-06-09/>.

^{๓๖} สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_10Aug2020.aspx.

^{๓๗} แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗) ให้ความสำคัญกับการวางรากฐานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมาตรฐานที่สำคัญของระบบการชำระเงิน แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙) ผลักดันการให้บริการชำระเงินที่มีประสิทธิภาพ ปลอดภัย ภายใต้กฎเกณฑ์และการบังคับใช้กฎหมาย และพัฒนาระบบการหักบัญชีเครดิตด้วยภาพ เพื่อลดต้นทุนการจัดการเช็ค แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) เพิ่มประสิทธิภาพระบบการชำระเงิน เช่น ยกระดับความปลอดภัยในการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ โดยกำหนดให้ธนาคารเปลี่ยนบัตรเดบิตและบัตรเอทีเอ็มแบบแถบแม่เหล็กเป็นชิปการ์ด และการพัฒนามาตรการลดความเสี่ยงในการชำระดุล (settlement risk) ในระบบบาทเน็ต (แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔) จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/PaymentSystems/PolicyPS/Documents/PaymentRoadmap_2564.pdf, หน้า ๖)

^{๓๘} แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔) จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/PaymentSystems/PolicyPS/Documents/PaymentRoadmap_2564.pdf, หน้า ๒๔ - ๒๘.

ทำการศึกษา พัฒนา และทดสอบการใช้สกุลเงินดิจิทัลดังกล่าว มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยสามารถแบ่งได้เป็น ๓ ระดับ คือ (๑) การพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับสถาบันการเงิน (Wholesale CBDC) (๒) การพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับภาคธุรกิจ (CBDC for corporate) และ (๓) การพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับรายย่อยหรือภาคประชาชน (Retail CBDC) ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

(๑) การพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับสถาบันการเงิน (Wholesale CBDC)

ธปท. ได้ริเริ่มจัดทำ “โครงการอินทนนท์” ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑^{๓๙} ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาระบบต้นแบบการโอนเงินระหว่างสถาบันการเงินโดยใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางมาเป็นสื่อกลางในการทำธุรกรรม โดยใช้เทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ หรือ Distributed Ledger Technology (DLT) หรือที่รู้จักโดยทั่วไปในชื่อเทคโนโลยีบล็อกเชน (blockchain technology) ซึ่งได้ดำเนินการร่วมกับบริษัท R3 และธนาคารพาณิชย์ ๘ แห่ง ได้แก่ (๑) ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (๒) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (๓) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) (๔) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) (๕) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) (๖) ธนาคารธนชาต จำกัด (มหาชน) (๗) ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) (Standard Chartered Bank (Thai) Public Company Limited) และ (๘) ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้แบงกิงคอร์ปอเรชั่น จำกัด (The Hongkong and Shanghai Banking Corporation Limited)^{๔๐} โดยมีแผนการดำเนินโครงการแบ่งออกเป็นสามระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ (สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ - มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๒) เป็นช่วงของการออกแบบ ทดสอบและพัฒนาการนำเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (DLT) มาใช้กับการโอนเงินระหว่างสถาบันการเงินและการบริหารสภาพคล่อง^{๔๑}

ระยะที่ ๒ (เริ่มต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒)^{๔๒} เป็นการดำเนินการทดสอบเพิ่มเติมในเรื่องของการจัดทำธุรกรรมการซื้อขายและการซื้อคืนพันธบัตรระหว่างสถาบัน

^{๓๙}สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/Report/AnnualReport/Pages/AnnualReport2020_box12.aspx.

^{๔๐}รายงาน Project Inthanon ระยะที่ ๑ จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/English/FinancialMarkets/ProjectInthanon/Documents/Inthanon_Phase1_Report.pdf, หน้า ๒.

^{๔๑}เพ็ญอ้าง, หน้า ๒ - ๔.

^{๔๒}รายงาน Project Inthanon ระยะที่ ๒ จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/English/FinancialMarkets/ProjectInthanon/Documents/Inthanon_Phase2_Report.pdf, หน้า ๑.

การเงิน (Interbank Bond Trading and Repurchase Transaction) และการกำกับดูแลและตรวจสอบข้อมูลการโอนเงินสำหรับลูกค้า (Regulatory Compliance and Data Reconciliation)^{๔๓} ผลปรากฏว่าเทคโนโลยี DLT และระบบต้นแบบมีความสามารถในการคำนวณและจับคู่ธุรกรรม ซึ่งช่วยลดภาระการตรวจสอบและลดข้อผิดพลาดในการโอนเงินของลูกค้า และยังสามารถตรวจสอบการมีตัวตนและรายละเอียดของผู้รับเงินปลายทางได้อย่างถูกต้อง^{๔๔}

ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๒) ได้ทดสอบการนำเทคโนโลยี DLT มาใช้กับการโอนเงินข้ามประเทศ (cross-border funds transfer) ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตการชำระเงินไปสู่ระดับระหว่างประเทศโดยจะช่วยให้สภาพภูมิทัศน์ทางการเงินสามารถทำการชำระเงินถึงกันได้โดยตรง ลดขั้นตอนและกระบวนการที่ต้องผ่านตัวกลางทางการเงินหลายราย ทำให้การโอนเงินระหว่างประเทศมีความรวดเร็ว ต้นทุนต่ำลง และมีความปลอดภัยมากขึ้น^{๔๕} และในช่วงเดือนกันยายนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่วมกับธนาคารกลางของฮ่องกงทดสอบการใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในการชำระเงินข้ามประเทศระหว่างสถาบันการเงินภายใต้ชื่อโครงการ “Inthanon-LionRock” ผลปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ที่เข้าร่วมโครงการฯ ทั้งของประเทศไทยและฮ่องกงสามารถทำธุรกรรมโอนเงินและการซื้อขายเงินตราต่างประเทศ (HKD/THB) ระหว่างกันได้โดยไม่ต้องอาศัยตัวกลาง^{๔๖} และตั้งแต่ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ต่อยอดการดำเนินการไปสู่การขยายความร่วมมือกับธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (PBC DCI) และธนาคารกลางแห่งสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (CBUAE) ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและทดสอบการโอนเงินระหว่างประเทศที่ครอบคลุมสกุลเงินที่หลากหลายมากขึ้นและที่สามารถดำเนินการได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง โดยได้เปลี่ยนชื่อจากโครงการ Inthanon - LionRock เป็นโครงการ “Multiple Central Bank Digital Currency (m-CBDC) Bridge Project” ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินโครงการ^{๔๗}

^{๔๓} เพ็ญอักษร, หน้า ๙.

^{๔๔} สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/2019/Pages/n3962.aspx>.

^{๔๕} สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256203TheKnowledge_ProjectInthanon.aspx.

^{๔๖} สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/Activities/Pages/Inthanon_LionRock.aspx.

^{๔๗} สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/2021/Pages/n1164.Rock.aspx>.

(๒) การพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับภาคธุรกิจ (CBDC for Corporate)

ธปท. ได้พัฒนาและทดสอบระบบการชำระเงินระหว่างสถาบันการเงินควบคู่กับการริเริ่มพัฒนาระบบต้นแบบการชำระเงินโดยใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางสำหรับภาคธุรกิจในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นการต่อยอดการพัฒนาจากโครงการอินทนนท์ โดยเป็นการจัดทำความร่วมมือระหว่าง ธปท. บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัทดิจิทัล เวเนเจอร์ส จำกัด โดยมีบริษัท ConsenSys เป็นผู้สนับสนุนด้านเทคโนโลยี ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการทดสอบการนำเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (DLT) มาใช้กับระบบบริหารจัดการจัดซื้อ การวางบิล และการชำระเงิน ระหว่างบริษัทปูนซีเมนต์ไทยกับคู่ธุรกิจ (Suppliers) ผลปรากฏว่า ผู้ใช้งานสามารถกำหนดเงื่อนไขของกิจกรรมทางธุรกิจไว้ในระบบสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางได้ (Programmable Money) เช่น การกำหนดให้มีการชำระเงินเฉพาะวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือกำหนดเงื่อนไขให้มีการชำระเงินเฉพาะข้อมูลที่ระบุไว้ในใบแจ้งหนี้ (Invoices) เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผลการทดสอบยังพบข้อจำกัดในเรื่องของความสามารถในการรองรับปริมาณธุรกรรมจำนวนมากและประเด็นความเป็นส่วนตัวของธุรกรรมที่ได้ดำเนินการ^{๔๘}

(๓) การพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับรายย่อยหรือภาคประชาชน (Retail CBDC)

โดยที่กระแสการใช้งานสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน (Private Digital Currency) มีแนวโน้มการใช้งานอย่างแพร่หลายและอาจมีความเสี่ยงต่อประชาชนและเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศ^{๔๙} ขณะนี้ ธปท. อยู่ระหว่างศึกษาและพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับรายย่อยหรือภาคประชาชน ซึ่งในระยะแรก ธปท. ได้ศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจากหลากหลายภาคส่วน^{๕๐} ในเบื้องต้นสามารถวิเคราะห์ประโยชน์

^{๔๘}รายงาน Central Bank Digital Currency: The Future of Payments for Corporates จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/English/FinancialMarkets/ProjectInthanon/Documents/20210308_CBDC.pdf.

^{๔๙}รายงาน The Way Forward for Retail Central Bank Digital Currency in Thailand (April 2021) จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/DigitalCurrency/Documents/BOT_RetailCBDCPaper.pdf, หน้า ๖.

^{๕๐}การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนครั้งล่าสุด สิ้นสุดวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/2021/Pages/n2164.aspx>.

ความเสี่ยง และแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับภาคประชาชน โดยสรุปได้ดังนี้^{๕๑}

๓.๑ ประโยชน์ของการพัฒนาและออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับรายย่อยหรือภาคประชาชน

การออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางสำหรับรายย่อยหรือภาคประชาชนจะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเงินบาทในรูปแบบดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางซึ่งมีความปลอดภัย เชื่อถือได้ และจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินดิจิทัลที่สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก และเป็นการเพิ่มทางเลือกในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่หลากหลาย สนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมทางการเงินในยุคดิจิทัล การดำเนินการดังกล่าวเป็นการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการบรรเทาปัญหาและข้อบกพร่องที่ตรวจสอบพบในระบบการชำระเงินในปัจจุบัน (Pain Point) เช่น ต้นทุนการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าสูงโดยเฉพาะการชำระเงินระหว่างประเทศที่มีตัวกลางหลายราย (high transaction costs) ชั่วโมงการทำงานที่จำกัด (the limited operating hours) และข้อจำกัดเรื่องความสามารถในการตรวจสอบการมีตัวตนและรายละเอียดของผู้รับเงินปลายทาง (verification of end-recipient account details) ซึ่งการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการดำเนินการของระบบการเงินในส่วนนี้

นอกจากนี้ โดยที่สกุลเงินดังกล่าวเป็นเงินรูปแบบดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจึงทำให้ภาครัฐสามารถกำกับดูแลเพื่อคงไว้ซึ่งเสถียรภาพและอธิปไตยทางการเงินของประเทศ และเทคโนโลยีที่นำมาใช้ยังมีความสามารถในการเชื่อมโยงและติดตามเส้นทางธุรกรรมทางการเงินซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำกับดูแลกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย (Shadow economy) เช่น การฟอกเงินและการเลี่ยงภาษี อีกทั้งการนำเทคโนโลยีมาช่วยอำนวยความสะดวกในระบบการเงินยังช่วยลดรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำและการขนส่งธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

๓.๒ ความเสี่ยงของการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับรายย่อยหรือภาคประชาชน

การออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางไม่ว่าจะเป็นการใช้งานระหว่างธนาคารกลางของแต่ละประเทศ หรือการใช้งานระหว่างธนาคารกลางและประชาชน จะมีผลเป็นการลดบทบาทของตัวกลางทางการเงิน ในที่นี้คือ สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์

^{๕๑}รายงาน The Way Forward for Retail Central Bank Digital Currency in Thailand (April 2021) จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก [https://www.bot.or.th/Thai/Digital Currency/Documents/BOT_RetailCBDCPaper.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/Digital%20Currency/Documents/BOT_RetailCBDCPaper.pdf).

ที่มีอยู่ในปัจจุบัน (banking disintermediation) และหากการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลโดยธนาคารกลาง ได้จัดให้มีการให้ดอกเบี้ยเงินฝาก (interest-bearing) เช่นเดียวกับที่ธนาคารพาณิชย์ดำเนินการอยู่ ประชาชนหรือภาคธุรกิจอาจตัดสินใจเปลี่ยนรูปแบบเงินฝากที่ธนาคารมาเป็นเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ซึ่งจะทำให้เกิดกระแสเงินไหลออกจากระบบธนาคารและอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ และความมั่นคงของระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินได้ นอกจากนี้ หากธนาคารพาณิชย์ เลือกใช้มาตรการจูงใจโดยการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารก็จะนำไปสู่การเพิ่มต้นทุน การดำเนินงานของธนาคารที่อาจสวนทางกับรายรับที่อาจมีจำนวนลดลง (revenue depression) และธนาคารยังต้องแบกรับความเสี่ยงในเรื่องการรักษาสภาพคล่อง งบดุล และความสามารถในการทำกำไรอีกด้วย (balance sheets and profitability) อย่างไรก็ตาม หากมีการออกใช้สกุลเงินดิจิทัล ดังกล่าว โดยให้ประชาชนสามารถใช้เทคโนโลยีถอนเงินออกจากระบบได้ด้วยตนเองอย่างสะดวก รวดเร็ว ไร้ข้อจำกัด อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบการเงินในช่วงที่เศรษฐกิจและตลาดการเงิน มีความผันผวน (economic or financial markets turmoil) ซึ่งในส่วนนี้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ จะสามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางกำกับดูแล ช่วยรักษาเสถียรภาพและบรรเทาความเปราะบางของระบบ การเงินในภาวะดังกล่าวได้

นอกจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในเรื่องดังกล่าว การออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในขณะนี้ ยังมีความเสี่ยงในเรื่องของความสามารถทางเทคโนโลยีที่จะใช้สร้าง และดูแลรักษาระบบให้สามารถรองรับการใช้งานในภาคประชาชนได้อย่างปลอดภัยและต้องคำนึงถึง ความสามารถในการเข้าถึงและการใช้งานเทคโนโลยีของประชาชนทุกภาคส่วน และธนาคารแห่งประเทศไทย ยังเผชิญกับความท้าทายในการสร้างและรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการใช้สกุลเงินดิจิทัลดังกล่าว อีกด้วย ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้มีความจำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานและโครงสร้างการกำกับดูแล ที่อาศัยกฎระเบียบที่ชัดเจนและมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจากหลากหลายภาคส่วน เช่น เรื่องความเป็นส่วนตัวและการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลของผู้ใช้งาน การป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: AML/CFT) และระบบการตรวจสอบและรายงาน รวมไปถึง มีความจำเป็นต้องประสานกฎระเบียบในการส่งเสริมการแข่งขันและการพัฒนานวัตกรรมทางการเงิน เช่น การออกใบอนุญาตการให้บริการธนาคารดิจิทัล (digital banking) สำหรับผู้ประกอบการที่ไม่ใช่ธนาคาร (non-banks) และมาตรการสำหรับการบริการทางการเงินสำหรับผู้มีรายได้น้อย (microfinance) เป็นต้น

๓.๓ แนวทางการพัฒนาและออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในระดับรายย่อยหรือภาคประชาชนที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ธปท. ได้ประเมินรูปแบบการใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางที่เหมาะสมกับประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งอาจใช้เป็นสื่อกลางการชำระเงินทางเลือกควบคู่กับเงินสด และช่องทางการชำระเงินอื่น โดยได้เสนอแนวทางให้ยังคงรักษาบทบาทของตัวกลางทางการเงิน ได้แก่ สถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์หรือผู้ให้บริการทางการเงิน (Two-tier distribution) ในการดำเนินการ เนื่องจากประชาชนยังคงมีความคุ้นชินกับการใช้บริการผ่านธนาคารพาณิชย์ และเสนอให้การจ่ายดอกเบี้ยต่างจากเงินสด หรืออาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคาร หรืออาจจำกัดปริมาณการถือครองหรือการไถ่ถอนเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบการเงินในภาวะวิกฤติ ในส่วนของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้กำกับดูแลระบบการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลควรใช้ทั้งรูปแบบเทคโนโลยีกระจายศูนย์ (Decentralized) และแบบรวมศูนย์ (Centralized) เพื่อให้สามารถรองรับการประมวลผลธุรกรรมที่มีปริมาณมากและยังรักษาความเสถียรของระบบไว้ได้ โดยรูปแบบของการใช้งานสกุลเงินดิจิทัลสำหรับประชาชนนั้น อาจออกแบบให้สามารถใช้งานได้ทั้งระบบออนไลน์และออฟไลน์ และให้สามารถรองรับอุปกรณ์การใช้งานที่หลากหลายไม่จำกัดเฉพาะสมาร์ทโฟน เช่น การใช้บัตรชำระเงิน (payment cards) โดยต้องดำเนินการจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางได้ทุกภาคส่วนเพื่อให้มีการต่อยอดสร้างสรรค์นวัตกรรมทางการเงินและธุรกิจการเงินได้ต่อไป

๒.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลในประเทศไทย

โดยที่การกำหนดแนวนโยบายและการบริหารจัดการเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล การดำเนินธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล รวมทั้งการดำเนินการทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินการต่าง ๆ ในตลาดเงินหรือตลาดทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลในส่วนของคริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency) และโทเคนดิจิทัล (Digital Token) ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินธุรกรรม การลงทุน หรือการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นไปอย่างโปร่งใส เกิดความชัดเจน และมีการดำเนินการที่ไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม ของสกุลเงินดิจิทัลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป จึงได้กำหนดภารกิจตามกรอบหน้าที่และอำนาจให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

๒.๒.๑ กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังเป็นส่วนราชการระดับกระทรวงโดยมีกรอบหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการในด้านการเงินและการคลังของประเทศ รวมทั้งเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการด้านตลาดเงิน การแลกเปลี่ยนเงินตรา และการตรวจสอบสถาบันการเงินซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ หรือกรณีการส่งเสริมและพัฒนาตลาดทุน การระดมทุน และการควบคุมกระทำอันไม่เป็นธรรมในตลาดทุนซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์นั้น ก็กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเช่นกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการสินทรัพย์ดิจิทัลโดยตรงของไทย ได้แก่ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ จะเห็นได้ว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเงิน และการลงทุนของประเทศเนื่องจากเทคโนโลยีทางการเงินเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจในวงกว้างได้ และเมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังนั้น ปัจจุบันได้มีการออกประกาศกระทรวงการคลังซึ่งอาศัยอำนาจตามความในพระราชกำหนดดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย ๔ เรื่องสำคัญ ได้แก่

(๑) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การอนุญาตการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑^{๕๒} มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลต้องได้รับอนุญาตการประกอบธุรกิจและเสียค่าธรรมเนียมการขออนุญาตและการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งครอบคลุมถึงการเป็นศูนย์ซื้อขายคริปโทเคอร์เรนซี การเป็นศูนย์ซื้อขายโทเคนดิจิทัล การเป็นนายหน้าซื้อขายคริปโทเคอร์เรนซี การเป็นนายหน้าซื้อขายโทเคนดิจิทัล การเป็นผู้ค้าคริปโทเคอร์เรนซี และการเป็นผู้ค้าโทเคนดิจิทัล

^{๕๒}ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การอนุญาตการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๑๗๖ ง ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑

(๒) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลต้องขอรับความเห็นชอบบุคคลที่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่^{๕๓} มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้เงื่อนไขสำคัญของการพิจารณาอนุญาตประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล กล่าวคือ การพิจารณาคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและเพื่อให้ทางราชการสามารถกำกับดูแลผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลครอบคลุมถึงผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เป็นที่น่าเชื่อถือต่อประชาชน และมีความเหมาะสมแก่การดำเนินการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลต่อไป โดยกำหนดให้ “ผู้ถือหุ้นรายใหญ่” หมายความว่า บุคคลที่ถือหุ้นในผู้ประกอบสินทรัพย์ดิจิทัลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเกินกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลนั้น พร้อมทั้งกำหนดกลไกทางกฎหมายโดยห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลยอมให้บุคคลใดมีอำนาจครอบงำการบริหารงานหรือการจัดการบริษัท เว้นแต่เป็นการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นในที่ประชุมผู้ถือหุ้น หรือเป็นการบริหารงานตามสัญญาของบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต. ตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ว่าด้วยการกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้บริหารของผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล

(๓) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง แบบบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่^{๕๔} มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจตามที่พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ บัญญัติไว้ โดยกำหนดให้เลขาธิการสำนักงาน ก.ล.ต. เป็นผู้ออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(๔) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑^{๕๕} มีสาระสำคัญเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการ

^{๕๓}ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลต้องขอรับความเห็นชอบบุคคลที่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๑๗๖ ง ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑

^{๕๔}ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง แบบบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๑๗๖ ง ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑

^{๕๕}ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๒๘๒ ง ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

ตามกฎหมาย ซึ่งในส่วนของการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลนั้นก็แต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ ด้วยเช่นกัน

๒.๒.๒ ธนาาคารแห่งประเทศไทย

ธนาาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ถือเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization)^{๕๖} เพื่อขับเคลื่อนภารกิจด้านเศรษฐกิจการเงินของประเทศ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ โดย ธปท. มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อการดำเนินการกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อประโยชน์ในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และระบบการชำระเงิน อนึ่ง ในการดำเนินการกิจข้างต้น ธปท. จะต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาาคารแห่งประเทศไทยฯ และในส่วนกรอบหน้าที่และอำนาจของ ธปท. นั้น ธปท. จะมีอำนาจกระทำการกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลแนวนโยบายทางการเงินต่าง ๆ เช่น การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาล การกำหนดและดำเนินนโยบายทางการเงิน การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และการบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมทั้งการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา เป็นต้น ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติธนาาคารแห่งประเทศไทยฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากภารกิจหน้าที่ของ ธปท. ที่มีความเชื่อมโยงกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลในยุคปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับ ธปท. ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ ธปท. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลตลาดทางการเงินในยุคดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็นในด้านการกำหนดและดำเนินนโยบายทางการเงิน การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน และการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมในด้านสกุลเงินดิจิทัล นอกจากนี้ในทางระหว่างประเทศได้มีการเปิดเสรีทางการค้าและทางการเงินเพิ่มมากขึ้น มีผลทำให้ธนาาคารพาณิชย์ของไทยมีการเปิดสาขาและมีการลงทุนในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการทำธุรกรรมทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ กับต่างประเทศ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลไม่ว่าจะเป็นคริปโทเคอร์เรนซีหรือโทเคนดิจิทัล ในขณะเดียวกัน ธนาาคารต่างชาติเองก็ได้มาเปิดสาขาหรือควรวม

^{๕๖}สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก file:///C:/Users/Administrator/Downloads/20120131121818.pdf, หน้า ๑๒.

และทำธุรกรรมกับธนาคารในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศและการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวม ธปท. จึงได้ดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมและรองรับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินในหลายประการ เช่น การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมีประเด็นความท้าทายประการหนึ่งเพื่อรองรับกระแสการพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลทั้งในประเทศและต่างประเทศ การกำหนดแนวทางการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลของสถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินนั้น ๆ การกำหนดแนวนโยบายกำกับดูแลคริปโทเคอร์เรนซีประเภท Stablecoins เป็นการเฉพาะ รวมทั้งการจัดทำโครงการอินทนนท์กับการต่อยอดสู่ภาคธุรกิจเอกชน เพื่อศึกษาเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency (CBDC)) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการใช้สินทรัพย์ดิจิทัลเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนมูลค่าที่จะเป็นตัวแทนของเงินได้อย่างแท้จริง

๒.๒.๓ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญมากที่สุดของไทยในการกำกับดูแลเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลไม่ว่าจะเป็นทั้งในส่วนของการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน หรือการทำธุรกรรมอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับ คริปโทเคอร์เรนซี และโทเคนดิจิทัล สำนักงาน ก.ล.ต. มีฐานะเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) และคณะกรรมการกำกับตลาดทุน โดยสำนักงาน ก.ล.ต. มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อดำเนินกลไกการกำกับดูแล ตรวจสอบ และพัฒนาตลาดการลงทุนของประเทศ และมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ กล่าวคือ การกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามและดำเนินการตามที่กำหนดในกฎหมายว่าหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และการปฏิบัติการเพื่อให้ไปตามมติที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือคณะกรรมการกำกับตลาดทุนกำหนด โดยจากภารกิจหน้าที่ที่สำคัญข้างต้น ทำให้สำนักงาน ก.ล.ต. มีบทบาทที่สำคัญในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และพัฒนาตลาดการลงทุนของประเทศ ซึ่งสามารถจำแนกได้ ๓ ประการได้แก่

(๑) การกำกับดูแลการเสนอขายหลักทรัพย์ให้แก่ประชาชน กล่าวคือ การออกและการเสนอขายหลักทรัพย์ให้แก่ประชาชนต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต. ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือคณะกรรมการกำกับตลาดทุน ประกาศกำหนดแล้วแต่กรณี และผู้ขายหลักทรัพย์ต้องรับรองความถูกต้องของข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนนั้น โดยสำนักงาน

ก.ล.ต. จะพิจารณาเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการของบริษัทผู้ออกหลักทรัพย์ เช่น มีโครงสร้างการถือหุ้นที่ชัดเจน ไม่ทำธุรกิจผิดกฎหมาย และต้องเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจลงทุนของผู้ลงทุน ทั้งนี้ สำนักงาน ก.ล.ต. จะไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมของราคาหลักทรัพย์ แต่จะให้บริษัทหรือผู้เกี่ยวข้องเปิดเผยที่มาของการคิดราคาหลักทรัพย์เพื่อให้ผู้ลงทุนรับทราบ

(๒) การกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขาย กล่าวคือ ตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายต้องมีระบบการซื้อขาย ระบบการชำระราคา และการส่งมอบหลักทรัพย์ ที่มีประสิทธิภาพ โดยสำนักงาน ก.ล.ต. จะทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายอีกต่อหนึ่งเพื่อให้ผู้ลงทุนมั่นใจได้ว่าจะได้รับหลักทรัพย์หรือเงินในการซื้อขายในจำนวนและเวลาที่ถูกต้อง และมีระบบการติดตามความผิดปกติในการซื้อขาย เพื่อที่จะสามารถยับยั้งการซื้อขายที่ผิดปกติอันจะถือเป็นการเอาเปรียบผู้ลงทุนรายอื่น ๆ รวมทั้งมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดไว้ด้วย และ

(๓) การกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจตัวกลาง กล่าวคือ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน และตัวแทนซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ถือเป็นผู้ประกอบการธุรกิจตัวกลางในตลาดทุนซึ่งต้องได้รับความไว้วางใจจากผู้ลงทุน โดยสำนักงาน ก.ล.ต. มีภารกิจหน้าที่ในการควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจและกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจตัวกลางข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาถึงความมั่นคงและความพร้อมของระบบงานไม่ว่าจะเป็นการให้บริการและคำแนะนำที่เหมาะสม มีความมั่นคงทางฐานะทางการเงิน และมีระบบที่มั่นใจได้ว่าทรัพย์สินของลูกค้าหรือผู้ลงทุนจะมีความปลอดภัย^{๕๗}

ต่อมา เมื่อวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีสารสนเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เทคโนโลยีด้านดิจิทัลถูกนำมาใช้ในการทำธุรกรรมทางการเงินและการลงทุนในทางเศรษฐกิจ โดยมีการนำคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัลมาใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุนผ่านการเสนอขายโทเคนดิจิทัลต่อประชาชน และนำมาเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน รวมถึงนำมาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนในศูนย์ซื้อขายคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล รัฐบาลได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญในประเด็นดังกล่าว เนื่องจากการดำเนินการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลต่าง ๆ ทั้งในส่วนคริปโทเคอร์เรนซีที่ดีหรือโทเคนดิจิทัลที่ดีอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้มีการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อกำกับดูแลและบริหารจัดการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลได้แก่ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยกำหนดกลไกทางกฎหมายให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. และสำนักงาน ก.ล.ต. เข้ามาเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ในการนี้ได้กำหนดให้สำนักงาน ก.ล.ต. มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ กล่าวคือ ปฏิบัติการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมติ

^{๕๗}สิริวิศ ศรีวิลาศ, “มาตรการในการกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, ๒๕๖๑), น. ๖๘ - ๖๙.

ของคณะกรรมการ ก.ล.ต. และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีหน้าที่ในการออกประกาศ คำสั่ง และการรับชำระค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการออกประกาศนั้น สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ดำเนินการออกประกาศที่สำคัญในหลายเรื่องเพื่อรองรับการบังคับการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล อาทิเช่น

- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สลธ. ๓๕/๒๕๖๑ เรื่อง การให้ความเห็นชอบเป็นกรรมการหรือผู้บริหารของผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล^{๕๘}
- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สธ. ๓๖/๒๕๖๑ เรื่อง การจัดการและจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล^{๕๙}
- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สธ. ๓๙/๒๕๖๑ เรื่อง กำหนดปัจจัยในการพิจารณาความร้ายแรงของพฤติกรรมอันเป็นลักษณะต้องห้ามสำหรับบุคคลที่เป็นหรือจะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล^{๖๐}
- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สธ. ๗๕/๒๕๖๓ เรื่อง หลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการติดต่อและให้บริการลูกค้า และการจัดการลงทุนสำหรับผู้จัดการเงินทุนสินทรัพย์ดิจิทัล^{๖๑}
- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สจ. ๒๒/๒๕๖๔ เรื่อง หลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลของผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล^{๖๒}

๒.๒.๔ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยหน้าที่และอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ให้สามารถป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ กล่าวคือ สำนักงาน ปปง. มีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ กำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวของผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

^{๕๘}ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๑๗๓ ง ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑

^{๕๙}ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๑๗๓ ง ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑

^{๖๐}ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๑๗๗ ง ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑

^{๖๑}ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๗ ตอนพิเศษ ๓๐๓ ง ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๓

^{๖๒}ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอนพิเศษ ๙๑ ง ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๔

การฟอกเงินกำหนด การประเมินความเสี่ยงระดับชาติที่เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเพื่อจัดทำนโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเสนอต่อคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งแจ้งผลการประเมินความเสี่ยงดังกล่าวไปยังหน่วยงานกำกับดูแลผู้มีหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการใด ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย รวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนเกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เป็นต้น ประกอบกับพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือกลไกบางประการเพื่อเชื่อมโยงกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลและผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัลตามพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ และในส่วนการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลนั้น ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด ซึ่งเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ การมีมาตรการการรู้จักลูกค้า การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และมาตรการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการฟอกเงิน ตามมาตรา ๓๐ (๕) แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ

๒.๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลของประเทศไทย

ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อขับเคลื่อนกลไกการบริหารจัดการสินทรัพย์ดิจิทัลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ “พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑” และ “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๖๑” เพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล (Digital Currency) ทั้งในส่วนของคริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency) และโทเคนดิจิทัล (Digital Token) รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการพัฒนานวัตกรรมด้านเทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของไทยในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่า นอกเหนือจากกฎหมายเฉพาะที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ปัจจุบันยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดกลไกทางกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลไว้ด้วย ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

๒.๓.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ Cryptocurrency

ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายโดยตรงเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและการบริหารจัดการสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Asset) เป็นการเฉพาะทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัล (Cryptocurrency) หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “เงินดิจิทัล” “เงินเสมือน” หรือ “เงินคริปโท” และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโทเคนดิจิทัล (Digital Token) หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “เหรียญโทเคน” หรือ “ดิจิทัลโทเคน” เช่น พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายในบางเรื่องอาจมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัลได้ เช่น มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือมาตรการคุ้มครองการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น โดยจะมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจและการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปได้ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑

กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการสินทรัพย์ดิจิทัลทั้งภายในประเทศและที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล โดยมีความมุ่งหมายอันเนื่องมาจากปัจจุบันได้มีการนำคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัลมาใช้เป็นเครื่องมือทางธุรกิจในการระดมทุนผ่านการเสนอขายโทเคนดิจิทัลต่อประชาชน การนำมาเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน รวมถึงการนำมาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนในศูนย์ซื้อขายคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล ซึ่งในขณะนั้นยังมิได้มีการออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแลหรือควบคุมการดำเนินการดังกล่าวในประเทศไทยเป็นการเฉพาะ ทำให้มีการประกอบธุรกิจหรือการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงิน ระบบเศรษฐกิจของประเทศ และเกิดผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ดังนั้นเพื่อกำหนดให้มีการกำกับดูแลและควบคุมการประกอบธุรกิจและการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล และเพื่อรองรับการนำเทคโนโลยีมาทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน อันจะเป็นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มีศักยภาพมีเครื่องมือในการระดมทุนที่หลากหลาย รวมทั้งประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อใช้ในการตัดสินใจเกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ และป้องกันมิให้มีการนำสินทรัพย์ดิจิทัลที่ไม่มีแหล่งที่มาที่ชัดเจนไปใช้ประโยชน์หรือกระทำการใดในลักษณะที่เป็นการหลอกลวงประชาชนหรือที่เกี่ยวข้องกับการประกอบ

อาชญากรรม จึงได้ตราพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชกำหนด การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ แล้ว สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) การกำหนดประเภทของสินทรัพย์ดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การควบคุม และการกำกับดูแลตามพระราชกำหนดนี้ ได้แก่

๑) *คริปโทเคอร์เรนซี* หมายถึง หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีความประสงค์ที่จะใช้เป็นสื่อกลางในการ แลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า บริการ หรือสิทธิอื่นใด หรือแลกเปลี่ยนระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล และให้หมายความรวมถึงหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อื่นใดตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

๒) *โทเคนดิจิทัล* หมายถึง หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูก สร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วม ลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ หรือกำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใด ที่เฉพาะเจาะจงตามที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างผู้ออกและผู้ถือ และให้หมายความรวมถึงหน่วยแสดง สิทธิอื่นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ออกประกาศ กำหนดให้คริปโทเคอร์เรนซีที่ผู้ออกมีวัตถุประสงค์ในการระดมทุนจากประชาชนและมีการกำหนดสิทธิ ของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ หรือมีการกำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้า หรือบริการหรือสิทธิอื่นใดให้ถือเป็นโทเคนดิจิทัลด้วย^{๖๓}

(๒) กำหนดบทบัญญัติเพื่อรองรับกรณีหลักทรัพย์ที่มีลักษณะเป็น ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ *ไม่ให้ถือว่าเป็นสินทรัพย์ดิจิทัล* ตามพระราชกำหนดนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าในการกำกับดูแลและควบคุมสินทรัพย์ ดิจิทัลจะไม่มี ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) การควบคุมและการกำกับดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล พระราชกำหนดนี้ได้กำหนดกิจกรรมที่ ถูกควบคุมและกำกับดูแลภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบด้วยกิจกรรม ๒ ประเภท ได้แก่ *ประเภทที่หนึ่ง* การระดมทุนด้วยการเสนอขายโทเคนดิจิทัล ต่อประชาชน ซึ่งมีได้มีการควบคุมหรือกำกับดูแลการเสนอขายคริปโทเคอร์เรนซี เว้นแต่คริปโทเคอร์เรนซี นั้นได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นโทเคนดิจิทัล และ *ประเภทที่สอง* การให้บริการเป็นตัวกลางในการซื้อขาย หรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัล

^{๖๓}ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กจ. ๑๒/๒๕๖๑ เรื่อง การกำหนด ประเภทโทเคนดิจิทัลเพิ่มเติม ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑

(๔) มาตรการป้องกันการนำสินทรัพย์ดิจิทัลไปสนับสนุนธุรกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยพระราชกำหนดนี้ได้กำหนดให้ผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัลที่จะรับคริปโทเคอร์เรนซีเป็นการตอบแทนหรือผู้ประกอบการธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่จะรับคริปโทเคอร์เรนซีจากลูกค้าในการทำธุรกรรมให้รับได้เฉพาะคริปโทเคอร์เรนซีที่ได้จากการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือฝากไว้กับผู้ประกอบการธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลตามที่พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ บัญญัติไว้เท่านั้น ทั้งนี้ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการนำคริปโทเคอร์เรนซีที่ไม่มีแหล่งที่มาที่ชัดเจนมาใช้ในการทำธุรกรรม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลและผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัลเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สำนักงาน ป.ง. ได้เข้าตรวจสอบมิให้มีการใช้สินทรัพย์ดิจิทัลเป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือสนับสนุนการก่ออาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย

(๕) การเสนอขายโทเคนดิจิทัลต่อประชาชน ในส่วนของการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่ออกใหม่ต่อประชาชน หรือโทเคนดิจิทัลที่ผู้เสนอขายได้ออกไปแล้วและมีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอขายเป็นการทั่วไปต่อประชาชนนั้น ให้กระทำได้เฉพาะนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด และต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต. รวมทั้งต้องยื่นแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายโทเคนดิจิทัลและร่างหนังสือชี้ชวนต่อสำนักงาน ก.ล.ต. โดยมีรายละเอียดตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ

การเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต. แล้วจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายโทเคนดิจิทัลและร่างหนังสือชี้ชวนมีผลใช้บังคับแล้ว โดยต้องเสนอขายต่อผู้ลงทุนตามประเภทและภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด กล่าวคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กจ. ๑๕/๒๕๖๑ เรื่อง การเสนอขายโทเคนดิจิทัลต่อประชาชน^{๖๔} และประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กจ. ๑๖/๒๕๖๑ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการให้ความเห็นชอบผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล^{๖๕} รวมทั้งต้องเสนอขายผ่าน

^{๖๔}ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๑๖๙ ง ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑

^{๖๕}ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๑๖๙ ง ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑

ผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล (ICO portal)^{๖๖} ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. เท่านั้น ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ นอกจากนี้ กรรมการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจควบคุมกิจการของผู้ขออนุญาตเสนอขายโทเคนดิจิทัลและผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ

ในการนี้ ได้มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ภายหลังการเสนอขาย โดยให้ผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัลจัดทำและส่งรายงานเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัล และข้อมูลอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ถือโทเคนดิจิทัล หรือต่อการตัดสินใจลงทุน หรือต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหรือมูลค่าของโทเคนดิจิทัล ต่อสำนักงาน ก.ล.ต. เพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนและผู้ลงทุนต่อไป ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ

(๖) การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล^{๖๗} ได้แก่การประกอบธุรกิจตามประเภทต่าง ๆ ดังนี้

๑) *ศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล* หมายความว่า ศูนย์กลางหรือเครือข่ายใด ๆ ที่จัดให้มีขึ้นเพื่อการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัล โดยการจับคู่หรือหาคู่สัญญาให้หรือการจัดระบบหรืออำนวยความสะดวกให้ผู้ซึ่งประสงค์จะซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลสามารถทำความตกลงหรือจับคู่กันได้ โดยกระทำเป็นทางคำปกติ แต่ไม่รวมถึงศูนย์กลางหรือเครือข่ายในลักษณะที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

๒) *นายหน้าซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล* หมายความว่า บุคคลซึ่งให้บริการหรือแสดงต่อบุคคลทั่วไปว่าพร้อมจะให้บริการเป็นนายหน้าหรือตัวแทน เพื่อซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลให้แก่บุคคลอื่น โดยกระทำเป็นทางคำปกติและได้รับค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนอื่น แต่ไม่รวมถึงการเป็นนายหน้าหรือตัวแทนในลักษณะที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

๓) *ผู้ค้าสินทรัพย์ดิจิทัล* หมายความว่า บุคคลซึ่งให้บริการหรือแสดงต่อบุคคลทั่วไปว่าพร้อมจะให้บริการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลในนามของตนเอง

^{๖๖}ผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล หมายความว่า ผู้ให้บริการระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่ออกใหม่ ซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรองลักษณะของโทเคนดิจิทัลที่จะเสนอขาย คุณสมบัติของผู้ออก และความครบถ้วนถูกต้องของแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายโทเคนดิจิทัล และร่างหนังสือชี้ชวนหรือข้อมูลอื่นใดที่เปิดเผยผ่านผู้ให้บริการดังกล่าว

^{๖๗}สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก http://www.sec.or.th/TH/Documents/DigitalAsset/digitalasset_summary.pdf, หน้า ๓ - ๘.

เป็นทางคำปกติ โดยกระทำนอกศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล แต่ไม่รวมถึงการให้บริการในลักษณะที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

๔) *กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล* โดยเป็นกิจการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดขึ้นตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในอนาคตต่อไป

ผู้ที่จะสามารถดำเนินการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลข้างต้นได้นั้น จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ก.ล.ต. โดยในการยื่นขออนุญาตและการพิจารณาอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข รวมถึงต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ ประกอบกับผู้ที่จะประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลสามารถยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลเพียงประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภทก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชกำหนดกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ

(๗) การป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า การป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมตามกฎหมายนี้มุ่งหมายใช้บังคับกับสินทรัพย์ดิจิทัลที่มีการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนในศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ เท่านั้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับการป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยได้กำหนดลักษณะของการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลที่สำคัญไว้ ๔ ประการ ดังนี้

๑) *False dissemination* กล่าวคือ การห้ามบอกกล่าว เผยแพร่ หรือให้คำรับรองข้อความอันเป็นเท็จหรือข้อความอันอาจก่อให้เกิดความสำคัญผิดในสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโทเคนดิจิทัล ผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัล หรือราคาซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งน่าจะทำให้เกิดผลกระทบต่อราคาหรือต่อการตัดสินใจลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์หรือคาดการณ์โดยนำข้อมูลที่รู้ว่าเป็นเท็จหรือไม่ครบถ้วนอันอาจก่อให้เกิดความสำคัญผิดในสาระสำคัญมาใช้ หรือละเลยที่จะพิจารณาความถูกต้องของข้อมูล หรือบิดเบือนข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์หรือคาดการณ์ และได้เปิดเผยความเห็นเกี่ยวกับการวิเคราะห์หรือคาดการณ์นั้นต่อประชาชนในประการที่น่าจะทำให้มีผลกระทบต่อราคาหรือต่อการตัดสินใจลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล (มาตรา ๔๑ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ)

๒) *Insider trading* กล่าวคือ การห้ามมิให้บุคคลซึ่งรู้หรือครอบครองข้อมูลภายในที่เกี่ยวข้องกับโทเคนดิจิทัล หรือผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัล ซื้อขายหรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่เกี่ยวข้องกับโทเคนดิจิทัลไม่ว่าเพื่อตนเองหรือบุคคลอื่น และห้ามเปิดเผยข้อมูลภายในแก่บุคคลอื่น โดยรู้หรือควรรู้ว่าผู้รับข้อมูลอาจนำไปใช้ประโยชน์ในการซื้อขาย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ (มาตรา ๔๒ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ)

๓) *Front running* กล่าวคือ การห้ามผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลประเภทนายหน้าซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล รวมทั้งพนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งรู้หรือครอบครองข้อมูลเกี่ยวกับการสั่งซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลหรือสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลของลูกค้า กระทำการซื้อขายตัดหน้าลูกค้า หรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับคำสั่งของลูกค้าให้แก่บุคคลอื่น โดยรู้หรือควรรู้ว่าบุคคลนั้นจะอาศัยข้อมูลดังกล่าวเพื่อซื้อขายตัดหน้าลูกค้า ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายเพื่อตนเองหรือบุคคลอื่นในประการที่น่าจะทำให้ลูกค้ารายดังกล่าวเสียประโยชน์ (มาตรา ๔๕ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ)

๔) *Market manipulation* กล่าวคือ การห้ามมิให้ส่งคำสั่งซื้อขายหรือซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลอันทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล รวมถึงการส่งคำสั่งซื้อขายหรือซื้อขายในลักษณะที่ต่อเนื่องกัน โดยมีมุ่งหมายให้ราคาหรือปริมาณการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลผิดไปจากสภาพปกติของตลาด (มาตรา ๔๖ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ)

(๘) บทกำหนดโทษทางอาญาและมาตรการลงโทษทางแพ่ง พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ ได้กำหนดโทษทางอาญา ได้แก่ โทษจำคุก และโทษปรับ โดยเทียบเคียงอัตราส่วนโทษมาจากบทกำหนดโทษตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้ ในส่วนของการกำหนดโทษทางอาญานั้น ได้แก่ การกระทำความผิดฐานต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น การเสนอขายโทเคนดิจิทัลโดยไม่ได้รับอนุญาต การไม่ยื่นแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายโทเคนดิจิทัลและร่างหนังสือชี้ชวน การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลโดยไม่ได้รับอนุญาต และการกระทำความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล เป็นต้น ในส่วนของมาตรการลงโทษทางแพ่งจะนำมาใช้ในฐานความผิดบางประการ ได้แก่ การแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญอันเป็นความผิดบางประการ หรือการยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล บัญชีธนาคาร บัญชีที่เปิดไว้กับผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล หรือบัญชีอื่นใดที่ใช้ชำระราคาซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล หรือใช้บัญชีซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล บัญชีธนาคาร บัญชีที่เปิดไว้กับผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล หรือบัญชีอื่นใดของบุคคลอื่น เป็นต้น โดยในการนำมาตราการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดต้องคำนึงถึงความร้ายแรงของ

การกระทำ ผลกระทบต่อตลาด พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้นตามที่ระบุในมาตรา ๙๖ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ

(๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๙)

พ.ศ. ๒๕๖๑

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีการตราขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันกับพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายสืบเนื่องจากปัจจุบันบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้มีการถือหรือครอบครองโทเคนดิจิทัล หรือมีการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนคริปโทเคอร์เรนซีหรือโทเคนดิจิทัล ซึ่งเงินได้จากกรณีดังกล่าวเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษี แต่โดยที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อการจัดเก็บภาษีเงินได้จากคริปโทเคอร์เรนซีหรือโทเคนดิจิทัลเป็นการเฉพาะ อันเป็นเหตุให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ครบถ้วน ดังนั้น เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในกรณีดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยเพิ่มมาตรา ๔๐ (๔) (ซ) แห่งประมวลรัษฎากร โดยกำหนดให้เงินได้พึงประเมินนั้น คือ เงินได้ประเภทต่าง ๆ รวมตลอดถึงเงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้สำหรับเงินได้ประเภทนั้น ๆ ไม่ว่าในทอดใด ได้แก่ เงินส่วนแบ่งของกำไรหรือผลประโยชน์อื่นใดในลักษณะเดียวกันที่ได้จากการถือหรือครอบครองโทเคนดิจิทัล นอกจากนี้ ได้เพิ่มมาตรา ๔๐ (๔) (ณ) แห่งประมวลรัษฎากร โดยกำหนดให้ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการโอนคริปโทเคอร์เรนซีหรือโทเคนดิจิทัลเฉพาะซึ่งตีราคาเป็นเงินได้เกินกว่าที่ลงทุนเป็นเงินได้พึงประเมินประเภทหนึ่งเช่นกัน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินดังกล่าวข้างต้นมีหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ ๑๕.๐ ของเงินได้ดังกล่าวตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐ (๒) (ฉ) แห่งประมวลรัษฎากร

(๓) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันผู้ประกอบอาชญากรรมซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภทและได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำการในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงินเพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ความยุ่งยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายเหล่านั้น ประกอบกับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แต่เดิมไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการกระทำความผิดในการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวและกำหนดมาตรการ

ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถดำเนินการป้องกัน ยับยั้ง และปราบปรามการฟอกเงิน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทั้งนี้ มาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้มีการกำหนดกลไกทางกฎหมายประการหนึ่ง โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลและผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัลเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามที่กำหนดในมาตรา ๗^{๖๘} แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ และเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จึงได้มีการออกกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. ๒๕๖๓^{๖๙} ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๐/๑ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ และประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง ขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา ๑๖ และสาขาหรือบริษัทในเครือที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจเดียวกัน^{๗๐} โดยข้อ ๒ (๑) (๕) แห่งประกาศดังกล่าว ได้กำหนดขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ และสาขาหรือบริษัทในเครือที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจเดียวกัน ให้ครอบคลุมธุรกิจทางการเงินในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล

(๔) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมและการกำกับดูแลในเรื่องเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ ตลาดทุน และธุรกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดให้มีองค์กรและหน่วยงาน กล่าวคือ คณะกรรมการ ก.ล.ต. และสำนักงาน ก.ล.ต. ให้เป็นศูนย์รวมในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ และตลาดทุนเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแม้ว่ามาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ จะกำหนดว่าหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ไม่ให้ถือเป็นคริปโทเคอร์เรนซีหรือโทเคนดิจิทัลตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็ตาม แต่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นองค์การกำกับ

^{๖๘} มาตรา ๗ ให้ถือว่าผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลและผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัลตามพระราชกำหนดนี้เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

^{๖๙} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๗ ตอนที่ ๓๔ ก ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓

^{๗๐} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอนพิเศษ ๒๑ ง ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๔

ดูแลที่ใช้องค์กรเดียวกัน คือ คณะกรรมการ ก.ล.ต. และสำนักงาน ก.ล.ต. มีการใช้หลักเกณฑ์ร่วมกัน โดยได้นำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ มาใช้กับพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ รวมทั้งยังนำมาตราการลงโทษทางแพ่งซึ่งถือเป็นมาตรการพิเศษที่ใช้เฉพาะกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ก็ได้นำมาใช้กับพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ ด้วย พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จึงเป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล รวมถึงสกุลเงินดิจิทัล (Digital Currency) อย่างมีนัยสำคัญดังนี้

๑. บทบาทคณะกรรมการ ก.ล.ต.

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือที่เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ก.ล.ต.” เป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบาย ออกกฎ และกำกับดูแลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์และธุรกิจที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ แต่สำหรับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลซึ่งมีลักษณะบางประการคล้ายกับการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์แล้ว พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทที่สำคัญเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลและเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ไปด้วยกันหลายประการ ดังนี้

๑.๑ อำนาจในการออกประกาศ

คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจในการออกประกาศเพื่อกำหนดความหมายของถ้อยคำหรือรายละเอียดต่าง ๆ ตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต หรืออาจใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมายปัจจุบันได้ เช่น อำนาจออกประกาศกำหนดหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อื่นนอกจากที่กำหนดไว้แล้วให้เป็นคริปโทเคอร์เรนซี^{๗๑} การประกาศกำหนดหน่วยแสดงสิทธิอื่นนอกจากที่กำหนดไว้แล้วให้เป็นโทเคนดิจิทัล^{๗๒} การประกาศลักษณะของศูนย์กลางหรือเครือข่ายที่ไม่ถือเป็นศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์

^{๗๑} “คริปโทเคอร์เรนซี” หมายความว่า หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีความประสงค์ที่จะใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า บริการ หรือสิทธิอื่นใด หรือแลกเปลี่ยนระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล และให้หมายความรวมถึงหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อื่นใดตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

^{๗๒} “โทเคนดิจิทัล” หมายความว่า หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(๑) กำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ

ดิจิทัล^{๗๓} การประกาศลักษณะการเป็นนายหน้าหรือตัวแทนที่ไม่ถือเป็นนายหน้าซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล^{๗๔} การประกาศลักษณะการให้บริการที่ไม่ถือเป็นผู้ค้าสินทรัพย์ดิจิทัล^{๗๕} การประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาสินทรัพย์ดิจิทัลเป็นเงินไทย และการประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการในกรณีที่ผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัลหรือผู้ประกอบการธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลตามพระราชกำหนดฯ จะรับคริปโทเคอร์เรนซีเป็นการตอบแทนหรือในการทำธุรกรรม

๑.๒ การกำกับและควบคุมการออกและเสนอขายโทเคนดิจิทัลและการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล

คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีหน้าที่และอำนาจวางนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจนกำกับและควบคุมสินทรัพย์ดิจิทัลและผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งรวมถึงออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกและเสนอขายโทเคนดิจิทัลและการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล การกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับคำขออนุญาต การอนุญาต คำขอความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบ การยื่นแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายโทเคนดิจิทัล การยื่นแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี การยื่นคำขอต่าง ๆ หรือการประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาตหรือได้รับความเห็นชอบ กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการใช้บังคับกฎหมาย และปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ

๒. การนำหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ กรณีเกิดความเสียหายจากการเสนอขายหลักทรัพย์หรือหนังสือชี้ชวนที่มีข้อความหรือรายการเท็จมาอนุโลมใช้กับสินทรัพย์ดิจิทัล

(๒) กำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใดที่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างผู้ออกและผู้ถือ และให้หมายความรวมถึงหน่วยแสดงสิทธิอื่นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

^{๗๓} “ศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล” หมายความว่า ศูนย์กลางหรือเครือข่ายใด ๆ ที่จัดให้มีขึ้นเพื่อการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัล โดยการจับคู่หรือหาคู่สัญญาให้ หรือการจัดระบบหรืออำนวยความสะดวกให้ผู้ซึ่งประสงค์จะซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลสามารถทำความตกลงหรือจับคู่กันได้ โดยกระทำเป็นทางคำปกติ แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงศูนย์กลางหรือเครือข่ายในลักษณะที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

^{๗๔} “นายหน้าซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล” หมายความว่า บุคคลซึ่งให้บริการหรือแสดงต่อบุคคลทั่วไปว่าพร้อมจะให้บริการเป็นนายหน้าหรือตัวแทน เพื่อซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลให้แก่บุคคลอื่น โดยกระทำเป็นทางคำปกติและได้รับค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนอื่น แต่ไม่รวมถึงการเป็นนายหน้าหรือตัวแทนในลักษณะที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

^{๗๕} “ผู้ค้าสินทรัพย์ดิจิทัล” หมายความว่า บุคคลซึ่งให้บริการหรือแสดงต่อบุคคลทั่วไปว่าพร้อมจะให้บริการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลในนามของตนเองเป็นทางคำปกติ โดยกระทำนอกศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล แต่ไม่รวมถึงการให้บริการในลักษณะที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดเนื่องจากในกรณีที่แบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และหนังสือชี้ชวนมีข้อความหรือรายการที่เป็นเท็จหรือขาดข้อความที่ควรต้องแจ้งในสาระสำคัญให้บุคคลใด ๆ ที่ซื้อหลักทรัพย์จากผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทมหาชน จำกัด บริษัทหรือเจ้าของหลักทรัพย์และยังเป็นเจ้าของหลักทรัพย์อยู่และได้รับความเสียหายจากการนั้น บุคคลผู้ซื้อหลักทรัพย์มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัทหรือเจ้าของหลักทรัพย์ดังกล่าวได้ กรณีดังกล่าวบุคคลที่ต้องรับผิดชอบร่วมกับบริษัทหรือเจ้าของหลักทรัพย์ มีบุคคลหลายประเภท ได้แก่ (๑) กรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัทซึ่งลงลายมือชื่อไว้ในแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และหนังสือชี้ชวน (๒) ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งลงลายมือชื่อไว้ในแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และหนังสือชี้ชวน และ (๓) ผู้จัดการจำหน่ายหลักทรัพย์ ผู้สอบบัญชี ที่ปรึกษาทางการเงิน หรือผู้ประเมินราคาทรัพย์สินซึ่งจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงลงลายมือชื่อรับรองข้อมูลในแบบแสดงรายการ ข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และหนังสือชี้ชวน อย่างไรก็ตาม บุคคลดังกล่าวไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับบริษัทหรือเจ้าของหลักทรัพย์ หากได้พิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีส่วนรู้เห็นหรือโดยตำแหน่งหน้าที่ตนไม่อาจล่วงรู้ถึงความแท้จริงของข้อมูลหรือการขาดข้อความที่ควรต้องแจ้งนั้น นอกจากนี้ บุคคลดังกล่าวรวมทั้งบริษัทหรือเจ้าของหลักทรัพย์ยังไม่ต้องรับผิดชอบ หากผู้ซื้อหลักทรัพย์ได้รู้หรือควรจะรู้ว่าข้อความหรือรายการเป็นเท็จ หรือขาดข้อความที่ควรต้องแจ้งในสาระสำคัญ หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นอันมิใช่เป็นผลมาจากการได้รับข้อความหรือรายการที่เป็นเท็จ หรือการไม่แจ้งข้อความที่ควรต้องแจ้งในสาระสำคัญ

สำหรับจำนวนค่าเสียหายนั้น กฎหมายกำหนดไว้ให้มีผลเป็นจำนวนเท่ากับส่วนต่างของจำนวนเงินที่ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้จ่ายไปสำหรับการได้มาซึ่งหลักทรัพย์นั้น กับราคาที่จะเป็นหากมีการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องตามที่สำนักงาน ก.ล.ต. กำหนด ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามูลค่าที่ตราไว้ของหลักทรัพย์นั้น บวกด้วยดอกเบี้ยของจำนวนส่วนต่างดังกล่าวสำหรับระยะเวลาที่ถือหลักทรัพย์ตามอัตราดอกเบี้ยสูงสุดโดยเฉลี่ยที่ธนาคารพาณิชย์อย่างน้อยสี่แห่งตามที่สำนักงาน ก.ล.ต. กำหนด พึงจ่ายสำหรับเงินฝากประเภทจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาดังแต่หนึ่งปีขึ้นไป

นอกจากนี้ สิทธิเรียกร้องดังกล่าวมีอายุความหนึ่งปีนับจากวันที่ได้รู้หรือควรจะรู้ว่าแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และหนังสือชี้ชวนมีข้อความหรือรายการที่เป็นเท็จหรือขาดข้อความที่ควรต้องแจ้งแต่ไม่เกินสองปีนับจากวันที่แบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และร่างหนังสือชี้ชวนมีผลใช้บังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๘๒ ถึงมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ

หลักการดังกล่าวมาข้างต้นนี้ได้นำไปอนุโลมใช้กับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลด้วย ซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้เป็นที่สังเกตได้ว่าในสายตาของกฎหมายแล้ว สินทรัพย์ดิจิทัลมีลักษณะที่เสมือนเป็นหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ประเภทหนึ่งนั่นเอง

๓. การนำหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ กรณีมีความเสียหายเกิดจากการเปิดเผยข้อมูลเท็จ มาอนุโลมใช้กับสินทรัพย์ดิจิทัล

กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลที่ดำเนินการซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทใด เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลต่อผู้ถือหุ้นหรือประชาชนทั่วไปโดยแสดงข้อความที่เป็นเท็จในสาระสำคัญหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ กรรมการและผู้บริหารต้องร่วมกันรับผิดชอบบุคคลที่ซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทในความเสียหายใด ๆ อันเกิดขึ้นนั้น เว้นแต่กรรมการหรือผู้บริหารดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าโดยตำแหน่งหน้าที่ตนไม่อาจล่วงรู้ถึงความแท้จริงของข้อมูลหรือการขาดข้อมูลที่ควรต้องแจ้งนั้น โดยการฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าว ห้ามฟ้องเมื่อพ้นสองปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริง หรือเมื่อพ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้มีการกระทำนั้น หลักการนี้ ได้นำไปอนุโลมใช้กับการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลด้วย

๔. การดำเนินการกรณีผู้ประกอบกิจการตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา ลูกสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือระงับการดำเนินกิจการบางส่วนหรือทั้งหมด

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลมีการเก็บรักษาทรัพย์สินของลูกค้า ตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือถูกทางการหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมายอื่นสั่งระงับการดำเนินกิจการบางส่วนหรือทั้งหมดนั้น มาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อพิจารณา มาตรา ๑๑๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดเชื่อมโยงไปยังพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖ อีกทอดหนึ่ง กล่าวคือ ให้นำความในมาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้าฯ มาใช้บังคับแก่ลูกค้าและทรัพย์สินที่ถือว่า เป็นของลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์

ในการนี้ กฎหมายให้สันนิษฐานว่ารายการและจำนวนทรัพย์สินของลูกค้าซึ่งปรากฏตามบัญชีที่บริษัทหลักทรัพย์จัดทำขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนดเป็นรายการและจำนวนที่ถูกต้อง เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่น โดยคำว่า “ลูกค้า” มีหมายรวมถึงบุคคลสองประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ บุคคลที่ใช้บริการด้านธุรกิจหลักทรัพย์จากบริษัทหลักทรัพย์ประเภทการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์หรือธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทอื่นตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด และมีฐานะสุทธิเป็นเจ้าของบริษัท

หลักทรัพย์ โดยมีสิทธิเรียกเอาเงิน หลักทรัพย์ ตราสารทางการเงิน หรือทรัพย์สินอื่นที่บริษัทหลักทรัพย์ ได้รับ ได้มา หรือมีไว้เพื่อบุคคลดังกล่าว และประเภทที่สอง คือ บุคคลอื่นนอกจากบุคคลตามประเภท ที่หนึ่งซึ่งมีฐานะสุทธิเป็นเจ้าของหนี้ของบริษัทหลักทรัพย์อันเนื่องมาจากการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาด หลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ที่บริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลตามประเภท ที่หนึ่ง

ส่วนคำว่า “ทรัพย์สินที่ถือว่าเป็นของลูกค้า” มีความถึงทรัพย์สิน สองประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ บรรดาทรัพย์สินของลูกค้าและทรัพย์สินอื่นที่ได้มาแทนทรัพย์สินของ ลูกค้า ตลอดจนดอกผลของทรัพย์สินดังกล่าวที่อยู่ในความครอบครอง หรืออำนาจสั่งการหรือสั่งจำหน่าย ของบริษัทหลักทรัพย์ อันเนื่องมาจากประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการเป็นนายหน้าซื้อขาย หลักทรัพย์หรือธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทอื่นตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด และประเภทที่สอง คือ หลักทรัพย์หรือตราสารทางการเงินอื่นใดที่บริษัทหลักทรัพย์ถือไว้ในลักษณะ เป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นหลักทรัพย์หรือตราสารทางการเงินที่ออกโดยนิติบุคคลเดียวกันหรือโครงการจัดการ กองทุนรวมเดียวกัน ประเภท และชนิดเดียวกันกับหลักทรัพย์หรือตราสารทางการเงินของลูกค้า ทั้งนี้ ในจำนวนที่จำเป็นเพื่อการส่งคืนหลักทรัพย์หรือตราสารทางการเงินประเภทและชนิดเดียวกันนั้นแก่ลูกค้า ตามสิทธิเรียกร้องที่ลูกค้ามีต่อบริษัทหลักทรัพย์

สำหรับมาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้าฯ ที่มีการเชื่อมโยงโดยให้มีการนำมาอนุโลมใช้นั้น ได้กำหนด กระบวนการ ขั้นตอน และการจัดการทรัพย์สิน กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตกเป็น ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ กล่าวโดยสรุป คือ เมื่อผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขาย ล่วงหน้าตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ให้ทรัพย์สินที่ถือว่าเป็นของลูกค้าได้รับ การคุ้มครองโดยไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การยึดหรืออายัดในคดีแพ่งหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจแบ่ง แก่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และสำนักงาน ก.ล.ต. จะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ แยกและจัดการทรัพย์สินที่ถือว่าเป็นของลูกค้า รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการรวบรวมทรัพย์สินที่ถือว่าเป็น ของลูกค้าและจัดสรรทรัพย์สินที่ถือว่าเป็นของลูกค้าคืนให้แก่ลูกค้า โอนบัญชีและทรัพย์สินที่ถือว่าเป็น ของลูกค้าไปให้ผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้ารายอื่น ล้างฐานะสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ของลูกค้าในกรณีที่ไม่สามารถโอนให้ผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้ารายอื่นได้ และประนีประนอม ยอมความ ฟ้องร้อง ต่อสู้คดี หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้การจัดการทรัพย์สินที่ถือว่าเป็นของลูกค้า เสร็จสิ้นไป

นอกจากนี้ ลำดับในการจัดการทรัพย์สินที่ถือว่าเป็นของลูกค้าดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ลูกค้าซึ่งไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในลักษณะ

ตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนดมีสิทธิได้รับจัดสรรทรัพย์สินคืนก่อน หากลูกค้าได้รับทรัพย์สินคืนไม่ครบจำนวน ลูกค้ามีสิทธิขอรับชำระหนี้สำหรับจำนวนที่ยังขาดอยู่ในคดีล้มละลายของผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าได้ โดยต้องยื่นขอรับชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหนี้ซึ่งจะขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายจะเป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือไม่ก็ตาม ต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนดเวลาสองเดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด แต่ถ้าเจ้าหนี้อยู่นอกราชอาณาจักร เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะขยายกำหนดเวลาให้อีกได้ไม่เกินสองเดือนตามที่กำหนดในมาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า

๕. มาตรการลงโทษทางแพ่ง

พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ กำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่งสำหรับการกระทำความผิดบางประการที่มีโทษทางอาญาตามพระราชกำหนดฯ แต่หากคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งเห็นควรนำมาตรการดังกล่าวมาใช้แทนการดำเนินคดีอาญาก็ได้ โดยมาตรการนี้เป็นมาตรการที่ใช้ในกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมาตรา ๙๙ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ จึงให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนกรตามมาตรการลงโทษทางแพ่งของกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มาอนุโลมใช้ และให้คณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชกำหนดนี้ด้วย

มาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นการลงโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด รวมถึงห้ามกระทำการบางประการ ทั้งสิ้น ๕ ประการ ได้แก่ (๑) การปรับเป็นเงินเพื่อลงโทษที่กฎหมายเรียกว่า “ค่าปรับทางแพ่ง” (๒) การชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้จากการกระทำความผิด (๓) การห้ามเข้าซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลในศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินห้าปี (๔) การห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารของผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัลหรือผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี และ (๕) การชดใช้เงินค่าใช้จ่ายของสำนักงาน ก.ล.ต. เนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิดนั้นคืนให้แก่สำนักงาน ก.ล.ต.

สำหรับความผิดอาญาตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ ที่อาจใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งได้ คือ ความผิดเกี่ยวกับการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญในแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายโทเคนดิจิทัล และร่างหนังสือชี้ชวน หรือผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัลที่มีหน้าที่จัดทำหรือส่งข้อมูลได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ ความผิดเกี่ยวกับการกระทำการอันไม่

เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล ความผิดเกี่ยวกับการยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล บัญชีธนาคาร บัญชีที่เปิดไว้กับ ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล หรือบัญชีอื่นใดที่ใช้ชำระราคาซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล หรือใช้บัญชีซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล บัญชีธนาคาร บัญชีที่เปิดไว้กับผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล หรือบัญชีอื่นใดของบุคคลอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๖ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าความผิดที่อาจใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งได้ ต้องเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา เมื่อมีการกระทำการอันเป็นความผิดดังกล่าวจึงอาจมีการดำเนินคดีอาญาก่อนที่คณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งจะดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวได้ ซึ่งมาตรา ๙๗ แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ กำหนดให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.ล.ต. ดำเนินการพิจารณาว่าจะใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งแทนการดำเนินคดีอาญาหรือไม่ หากใช้มาตรการทางแพ่งแทนก็ให้แจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบ โดยหากในที่สุดแล้วผู้กระทำความผิดยินยอมจ่ายเงินค่าปรับทางแพ่งก็จะมีผลให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป

(๕) พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและการวางโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศอย่างเป็นระบบและลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและส่งเสริมกิจกรรมในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน โดยที่เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในด้านดิจิทัลได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งผลต่อฐานความรู้และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจต่างมีความต้องการนำระบบเทคโนโลยีด้านดิจิทัลดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของการให้บริการ เพื่อประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับหรือการพัฒนาในการแข่งขันทางธุรกิจของภาคเอกชน แต่ประเทศไทยยังขาดการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในด้านดิจิทัลอย่างเป็นระบบที่จะสามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๑) ความหมายของคำว่า “ดิจิทัล” และ “ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม”

พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฯ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ดิจิทัล” และ “ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” ไว้ โดยคำว่า “ดิจิทัล” หมายความว่า

เทคโนโลยีที่ใช้วิธีการนำสัญลักษณ์ศูนย์และหนึ่งหรือสัญลักษณ์อื่นมาแทนค่าสิ่งทั้งปวง เพื่อใช้สร้างหรือก่อให้เกิดระบบต่าง ๆ เพื่อให้มนุษย์ใช้ประโยชน์ ส่วน “ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” หมายความว่าระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีการติดต่อสื่อสาร การผลิต การอุปโภคบริโภค การใช้สอย การจำหน่าย จ่ายแจก การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ การคมนาคมขนส่ง การโลจิสติกส์ การศึกษา การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การสาธารณสุข การเงินการลงทุน การภาษีอากร การบริหารจัดการข้อมูล และเนื้อหาหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมอื่นใด หรือการใด ๆ ที่มีกระบวนการหรือการดำเนินงานทางดิจิทัลหรือทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม กิจการโทรคมนาคม กิจการสื่อสารดาวเทียม และการบริหารคลื่นความถี่ โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งเทคโนโลยีที่มีการหลอมรวม หรือเทคโนโลยีอื่นใดในทำนองเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความหมายของการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมที่หมายถึงระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ จึงครอบคลุมถึงสกุลเงินดิจิทัล (Digital Currency) อยู่ด้วย พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฯ จึงเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลอีกฉบับหนึ่งด้วย

๒) กลไกในการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

๒.๑ องค์กรในการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฯ ประกอบด้วย องค์กรที่อยู่ในรูปคณะกรรมการและองค์กรที่เป็นหน่วยงาน องค์กรในรูปคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการเฉพาะด้าน ส่วนองค์กรที่เป็นหน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

๒.๑.๑ องค์กรในรูปคณะกรรมการ

(๑) คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งรวมถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการด้วย รวมทั้งสิ้น ๒๒ ถึง ๒๕ ตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนด

นโยบาย ทิศทาง และการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว รวมทั้งเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อยับยั้งการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามนโยบาย ออกประกาศหรือระเบียบตามกฎหมาย และปฏิบัติตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๒) คณะกรรมการเฉพาะด้าน

ปัจจุบันมีคณะกรรมการเฉพาะด้านที่สร้างขึ้นตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฯ อย่างน้อย ๒ คณะ คือ คณะกรรมการโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลและคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ส่วนคณะกรรมการเฉพาะด้านอื่น กฎหมายเปิดช่องไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะแต่งตั้งเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด โดยการดำเนินการของคณะกรรมการเฉพาะด้านดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

(ก) คณะกรรมการโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล มีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำ เสนอแนะ และติดตาม การดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติ และนโยบาย และแผนระดับชาติอื่นที่คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

(ข) คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำ เสนอแนะ และติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติอื่นที่คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

(ค) คณะกรรมการเฉพาะด้านอื่น เป็นคณะกรรมการที่คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด

๒.๑.๒ องค์การที่เป็นหน่วยงาน

(๑) สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนราชการในกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๕๙ พร้อมกับการจัดตั้งกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และเมื่อพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฯ ประกาศใช้บังคับ

ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๒) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล พัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการนำไปใช้เทคโนโลยีดิจิทัลให้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความมั่นคงของประเทศ โดยสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น โดยในส่วนของกิจการของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลจะไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน นอกจากนี้ โดยที่สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลไม่ใช่ส่วนราชการและไม่อยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานฉบับใดเลย กฎหมายจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นอีกคณะหนึ่ง คือ คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ประกอบด้วย ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และเลขาธิการเป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งทำหน้าที่กำกับและติดตามการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ส่วนการบริหารงานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลจะมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลแต่งตั้ง มีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลขึ้นตรงต่อคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

๒.๒ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัล

เพื่อเศรษฐกิจและสังคม

เพื่อให้การพัฒนาดิจิทัลเกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นส่วนรวม พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฯ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำมีนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมขึ้นตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยการประกาศใช้และการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าวจะเป็นประกาศพระบรมราชโองการและประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษา โดยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมมีเป้าหมายและแนวทางอย่างน้อย ๗ ประการ ได้แก่

(๑) การดำเนินการและการพัฒนาให้การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้สามารถใช้ร่วมกันหรือเชื่อมโยงกันได้ หรือวิธีอื่นใดที่เป็นการประหยัทรัพยากรของชาติและเกิดความสะดวกต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

(๒) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีดิจิทัลที่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งต้องครอบคลุมโครงข่ายการติดต่อสื่อสาร แพร่เสียง แพร่ภาพในทุกรูปแบบไม่ว่าจะอยู่ในภาคพื้นดินพื้นน้ำ ในอากาศ หรืออวกาศ และเป้าหมายในการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และประโยชน์ของประชาชน

(๓) การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีระบบการให้บริการหรือแอปพลิเคชันสำหรับประยุกต์ใช้งานด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล

(๔) การส่งเสริมให้เกิดมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ในการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลให้สอดคล้องกันเพื่อให้การทำงานระหว่างระบบสามารถทำงานเชื่อมโยงกันได้อย่างมีความมั่นคงปลอดภัย อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน รวมตลอดทั้งทำให้ระบบหรือการให้บริการมีความน่าเชื่อถือ และแนวทางการส่งเสริมให้เกิดการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และมีหลักประกันการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ของประชาชนอย่างเท่าเทียมทั่วถึง และเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ

(๕) การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาให้เกิดอุตสาหกรรมและนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีดิจิทัลการพัฒนาให้เกิดการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อสร้างหรือเผยแพร่เนื้อหาผ่านทางสื่อที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความมั่นคงของประเทศ

(๖) การส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตและพัฒนากำลังคนให้เกิดความพร้อมและความรู้ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล และส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนใช้เทคโนโลยีดิจิทัลให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งสร้างความตระหนักและรู้เท่าทันสื่อและสารสนเทศอื่นส่งเสริมและสนับสนุนให้ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการที่จำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

(๗) การพัฒนาลังข้อมูลและฐานข้อมูลดิจิทัล การบริหารจัดการความรู้ รวมทั้งการส่งเสริมเพื่อให้มีระบบที่เป็นศูนย์แห่งการเรียนรู้และให้บริการข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ทันสมัย ซึ่งเอื้อต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบที่เหมาะสมกับยุคสมัย

(๖) พระราชบัญญัติสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย

พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการพัฒนาด้านนวัตกรรมดิจิทัลซึ่งครอบคลุมถึงการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลด้วย โดยสาระสำคัญของกฎหมายประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

๑) ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัลกับสกุลเงินดิจิทัล

พระราชบัญญัติสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า “ดิจิทัล” ไว้หมายความว่า เทคโนโลยีที่ใช้วิธีการนำสัญลักษณ์ศูนย์และหนึ่ง หรือสัญลักษณ์อื่นมาแทนค่าสิ่งทั้งปวง เพื่อใช้สร้าง หรือก่อให้เกิดระบบต่าง ๆ เพื่อให้มนุษย์ใช้ประโยชน์ ส่วนคำว่า “ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัล” หมายถึง ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การพัฒนา การจัดจำหน่าย หรือการให้บริการ ด้านฮาร์ดแวร์อิเล็กทรอนิกส์และส่วนประกอบด้านซอฟต์แวร์ ด้านบริการดิจิทัล ด้านดิจิทัลคอนเทนต์ หรือด้านบริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการสื่อสารในระบบดิจิทัล ซึ่งจากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาคำว่า “ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัล” มีความหมายกว้างครอบคลุมถึงการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของธุรกิจด้านบริการดิจิทัล การประกอบธุรกิจให้บริการเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลจึงอยู่ในความหมายของธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัล และอยู่ในขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการด้วยสกุลเงินดิจิทัลฯ ด้วย การดำเนินงานของสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทยฯ จึงครอบคลุมถึงการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลอยู่ด้วยเช่นกัน โดยที่ผ่านมาได้ปรากฏข้อมูลทางสื่อสารสนเทศของสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทยว่ามีการจัดประชุมออนไลน์ เพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นในเรื่องการลงทุนในคริปโตเคอร์เรนซี (Cryptocurrency) และบิตคอยน์ ซึ่งเป็นสกุลเงินดิจิทัลที่ได้รับความนิยมในโลกของคริปโตเคอร์เรนซี^{๗๖} ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญกับการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลด้วย

๒) สภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย

โดยที่นวัตกรรมดิจิทัลมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนและสังคม สมควรที่ประเทศไทยจะมีการจัดตั้งสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย อันเป็นการรวมตัวของภาคเอกชนในธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัล ซึ่งมีความพร้อมทั้งด้านกำลังคน ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์โดยตรง รวมทั้งมีความใกล้ชิดและความเข้าใจพฤติกรรมของผู้บริโภค เพื่อให้เป็นองค์กรสำคัญในการทำงานร่วมกับรัฐบาล

^{๗๖}สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.dct.or.th/media/detail/99>.

และภาคเอกชนอื่น ๆ ในการสนับสนุนการผลิตและพัฒนานวัตกรรมดิจิทัล อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาบุคลากรด้านดิจิทัล และการนำนวัตกรรมดิจิทัลไปประยุกต์ใช้ในประเทศไทยเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน^{๗๗} และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว พระราชบัญญัติสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทยฯ จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย และกำหนดวัตถุประสงค์และข้อห้ามการดำเนินการของสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทยไว้ ดังนี้

๒.๑ การจัดตั้งสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย

สภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์และหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้^{๗๘} สภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรสำคัญในการทำงานร่วมกับภาคเอกชน รัฐบาล และภาคประชาชน อันนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านดิจิทัล การพัฒนาบุคลากรด้านดิจิทัลให้เกิดการประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยได้รับการโอนกิจการจากสมาคมสมาพันธ์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารแห่งประเทศไทย (The Thai Federation of ICT Technology Association) ปัจจุบันมีสมาชิกที่เป็นสมาคมด้านอุตสาหกรรมดิจิทัล ๒๒ สมาคม ประกอบด้วยบุคคลและนิติบุคคลกว่า ๔,๐๐๐ ราย ครอบคลุมธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัลทั้งด้านฮาร์ดแวร์อิเล็กทรอนิกส์และส่วนประกอบ ด้านซอฟต์แวร์ ด้านบริการดิจิทัล ด้านดิจิทัลคอนเทนต์ และด้านบริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการสื่อสารในระบบดิจิทัล^{๗๙}

๒.๒ วัตถุประสงค์ของสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัลหลายประการ ดังนี้

(๑) เป็นตัวแทนของสมาชิกผู้ประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัลในการเสนอความเห็นประสานงาน และสนับสนุนการดำเนินงานด้านนโยบายระหว่างภาครัฐและเอกชน เกี่ยวกับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัล

(๒) เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัล

(๓) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาขีดความสามารถของการประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัลให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล

^{๗๗} เหตุผลในการตรากฎหมายจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒

^{๗๘} มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒

^{๗๙} สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.dct.or.th/about>.

(๔) ส่งเสริมการพัฒนาทักษะของบุคลากรด้านดิจิทัลให้มีมาตรฐานสากล

(๕) ส่งเสริมและกำกับดูแลให้เกิดคุณภาพ มาตรฐาน และจรรยาบรรณในการประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัล รวมทั้งควบคุมดูแลให้สมาชิกปฏิบัติตาม ข้อบังคับของสภาและกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัล

(๖) ดำเนินกิจการอื่นเพื่อการพัฒนาธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัลของประเทศไทย หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ โดยที่สภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แห่งประเทศไทย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ (vision) ขององค์กรไว้ว่า “ยกระดับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัลไทยก้าวไกลสู่ระดับสากล เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของคนไทยให้ดียิ่งขึ้น และกำหนดพันธกิจ (Mission) ที่สำคัญไว้ ๖ ประการ ดังนี้ (๑) กำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดด้านดิจิทัล (๒) สร้างความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (๓) พัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ด้านดิจิทัล (๔) พัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล (๕) เป็นศูนย์กลางนวัตกรรมของภูมิภาค (๖) พัฒนาสังคมดิจิทัล”^{๔๐}

๓) การดำเนินการของสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัล

จากวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และพันธกิจของสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ครอบคลุมถึงการประกอบธุรกิจด้านสกุลเงินดิจิทัลด้วย ที่สำคัญได้แก่ การส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาขีดความสามารถของการประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัลให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล การส่งเสริมการพัฒนาทักษะของบุคลากรด้านดิจิทัลให้มีมาตรฐานสากล การส่งเสริมและกำกับดูแลให้เกิดคุณภาพ มาตรฐาน และจรรยาบรรณในการประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัล รวมทั้งควบคุมดูแลให้สมาชิกปฏิบัติตาม ข้อบังคับของสภาและกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัล และดำเนินการอื่น เพื่อการพัฒนาธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดิจิทัลของประเทศไทย

(๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรองรับสถานะทางกฎหมายของการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นการทำธุรกรรมที่อาศัยพัฒนาการเทคโนโลยีทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งแตกต่างจากวิธีการทำธุรกรรมทั่วไปที่มีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว เช่น การทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานเป็นหนังสือ การรับรองวิธีการส่งและรับ

^{๔๐}สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.dct.or.th/about>.

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ การใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตราประทับอิเล็กทรอนิกส์ การใช้งานระบบพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล (Digital ID) ตลอดจนการรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อส่งเสริมการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ให้น่าเชื่อถือ และมีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกับการทำธุรกรรมโดยวิธีการทั่วไป โดยหลักการสำคัญ โครงสร้างและขอบเขตของพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ รวมถึงความเกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลกับพระราชบัญญัติดังกล่าว มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑) หลักการพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ เป็นกฎหมายที่รองรับสถานะทางกฎหมายของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ให้มีผลผูกพันและใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ยกตัวอย่างเช่น การใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การยืนยันตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์ การลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือการใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีในศาล พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรองรับสถานะทางกฎหมายให้เท่าเทียมกับเอกสารที่เป็นเอกสารกระดาษทั่วไปให้ใช้ได้ทั้งในทางกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งหลักการพื้นฐานที่สำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ มีดังนี้^{๘๑}

(๑) หลักความเท่าเทียมกัน (Functional Equivalence Approach)

หลักการนี้หมายถึงความเท่าเทียมระหว่างการใช้เอกสารที่อยู่ในรูปของกระดาษ (Paper-Based Documentation) และการใช้ข้อมูลคอมพิวเตอร์ (Computer-Based Information) กล่าวคือ การติดต่อสื่อสารหรือการผูกนิติสัมพันธ์ผ่านสื่อที่อยู่ในรูปกระดาษหรือการทำธุรกรรมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์จะต้องให้ผลทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน

(๒) หลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี รวมทั้งหลักความเป็นกลางของสื่อ (Technological Neutrality/Media Neutrality) โดยที่การติดต่อสื่อสารจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติทางเทคโนโลยีหนึ่งเทคโนโลยีใดโดยเฉพาะ แต่สมควรเปิดกว้างรองรับการติดต่อสื่อสารด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทุกรูปแบบ กล่าวคือ บางช่วงอาจมีการจัดทำข้อความที่อยู่ในรูปของดิจิทัล (Digitized Information) ขณะที่บางช่วงอาจจัดทำข้อมูลในรูปแบบอื่น หลักความเป็นกลางจึงเป็นหลักการที่ไม่ระบุเฉพาะเจาะจงว่าต้องใช้เทคโนโลยีใดเทคโนโลยีหนึ่งเท่านั้น แต่รองรับพัฒนาการของเทคโนโลยีที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย

^{๘๑}ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ และคณะ, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๔, (๒๕๕๕), สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, จีระการพิมพ์, น. ๑๒.

๒) ขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

การพิจารณาขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์อาจพิจารณาได้จากความหมายของถ้อยคำสำคัญที่ใช้อยู่ในกฎหมาย รวมทั้งโครงสร้างของกฎหมายดังกล่าวด้วย ได้แก่

๒.๑ ความหมายของถ้อยคำสำคัญในกฎหมาย

คำว่า “ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์” พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ กำหนดไว้ให้หมายความว่า ธุรกรรมที่กระทำขึ้นโดยใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ส่วนคำว่า “ธุรกรรม” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ หรือในการดำเนินงานของรัฐตามที่กำหนดในหมวด ๔ และคำว่า “อิเล็กทรอนิกส์” หมายความว่า การประยุกต์ใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โทรน ไฟฟ้า คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า หรือวิธีอื่นใดในลักษณะคล้ายกัน และให้หมายความรวมถึงการประยุกต์ใช้วิธีการทางแสง วิธีการทางแม่เหล็ก หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้วิธีต่าง ๆ เช่นว่านั้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ยังครอบคลุมถึง “ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์” ซึ่งหมายความว่า ข้อความที่ได้สร้าง ส่ง รับ เก็บรักษา หรือประมวลผลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น วิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือโทรสาร โดย “ข้อความ” หมายความว่า เรื่องราวหรือข้อเท็จจริง ไม่ว่าจะปรากฏในรูปแบบของตัวอักษร ตัวเลข เสียง ภาพ หรือรูปแบบอื่นใดที่สื่อความหมายได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ

“ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์” หมายความว่า อักษร อักษรระ ตัวเลข เสียงหรือสัญลักษณ์อื่นใดที่สร้างขึ้นให้อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งนำมาใช้ประกอบกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น และเพื่อแสดงว่าบุคคลดังกล่าวยอมรับข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น

“ระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล” หมายความว่า เครือข่ายทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบุคคลใด ๆ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์และยืนยันตัวตน และการทำธุรกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการพิสูจน์และยืนยันตัวตน โดย “การพิสูจน์และยืนยันตัวตน” หมายความว่า กระบวนการพิสูจน์และยืนยันความถูกต้องของตัวบุคคล

๒.๒ กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กับสกุลเงินดิจิทัล

จากการพิจารณาหลักการพื้นฐานและขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ จะเห็นว่า กรณีของการนำระบบสกุลเงินดิจิทัลมาใช้ในการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ จึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรองรับสถานะทางกฎหมายของการดำเนินธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยระบบสกุลเงินดิจิทัลได้เช่นเดียวกัน

๒.๓.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ Central Bank Digital Currency (CBDC)

โดยที่ปัจจุบันการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลซึ่งจะออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยยังอยู่ระหว่างศึกษาพัฒนาและประเมินผลกระทบในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้น การดำเนินการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลดังกล่าวจะมีผลโดยตรงต่อโครงสร้างและเสถียรภาพของระบบการเงินและการชำระเงินของประเทศซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกภาคส่วน การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ข้อสังเกตในประเด็นดังกล่าวไว้ว่า โดยหลักการแล้ว การกำหนดมาตรการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ควรใช้มาตรฐานการกำกับดูแลที่เทียบเท่ากับการกำกับดูแลเงินสดหรือเงินดิจิทัล (digital money) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยจำเป็นต้องจัดทำกฎระเบียบที่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการ (operators) หน่วยงานกำกับดูแล (regulators) และกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับผู้ให้บริการ (service providers) และผู้ใช้งาน (user) เช่น ผู้ให้บริการจะต้องจัดให้มีการดำเนินงานที่ได้มาตรฐาน สนับสนุนความสามารถในการแข่งขัน และกำหนดความสามารถในการเข้าถึงเงินดิจิทัลของผู้ใช้งาน เช่น ให้สามารถเข้าถึงเงินดิจิทัลได้โดยทั่วไปหรือโดยมีข้อจำกัด (universal or limited) และควรจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะทำงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการวางแผน กำหนดทิศทาง และแนวทางการปฏิบัติงานที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมดำเนินการเพื่อให้สามารถครอบคลุมการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในทุกมิติ^{๘๒}

เมื่อพิจารณากฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้แสดงข้อคิดเห็นว่า การดำเนินการด้านกฎหมายในเรื่องดังกล่าวสามารถกระทำได้ ๒ แนวทาง คือ (๑) ตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อใช้สำหรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง และ (๒) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน^{๘๓} ซึ่งจะเป็นการใช้กลไกของ

^{๘๒}รายงาน The Way Forward for Retail Central Bank Digital Currency in Thailand (April 2021), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/DigitalCurrency/Documents/BOT_RetailCBDCPaper.pdf หน้า ๓๐.

^{๘๓}เพ็ญอัม, หน้า ๑๒.

กฎหมายเฉพาะเรื่องมากำหนดไว้ในกฎหมายที่มีอยู่ และโดยที่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง จึงสามารถพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันได้ ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑

การออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเป็นอีกหนึ่งรูปแบบของสกุลเงินบาทที่มีความจำเป็นต้องพิจารณาคุณสมบัติของความเป็นเงินตามกฎหมาย เพื่อสร้างความชัดเจนระหว่างคุณสมบัติของเงินทางกายภาพ (physical money) และเงินดิจิทัล (digital money) และโดยที่พระราชบัญญัติเงินตราฯ เป็นกฎหมายแม่บทที่มีความมุ่งหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำและการใช้เงินตราของประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้กำหนดให้เงินตราที่ได้รับการรับรองว่าเป็นสกุลเงินบาทและสามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายมีเฉพาะ ๒ รูปแบบ คือ เหรียญกษาปณ์และธนบัตร นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่สามารถจัดทำ นำออกใช้ และถอนคืนซึ่งเงินตรารูปแบบดังกล่าว โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำและนำออกใช้ซึ่งเหรียญกษาปณ์ และธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดทำและนำออกใช้ซึ่งธนบัตรของรัฐบาล และได้กำหนดเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสถานะของความเป็นเงินตราทั้งสองรูปแบบ กล่าวคือ การกำหนดหน่วยของเงินตรา ลักษณะของเหรียญกษาปณ์และธนบัตรที่นำออกใช้และที่ชำรุด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการรักษามูลค่าของเงินตรา เช่น การกำหนดค่าเสมอภาคของบาท การดำรงไว้ซึ่งค่าของบาท และการจัดให้มีทุนสำรองเงินตราเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของเงินตรา ซึ่งทุนสำรองเงินตราจะต้องประกอบด้วยสินทรัพย์ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ทองคำ เงินตราหรือหลักทรัพย์ต่างประเทศ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รักษาทุนสำรองเงินตราดังกล่าว นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ทำ จำหน่าย ใช้หรือนำออกใช้ซึ่งวัตถุหรือเครื่องหมายใด ๆ แทนเงินตราโดยไม่ได้รับอนุญาต

สาระสำคัญของกฎหมายนี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาสถานะและความสามารถในการเป็นเงินตราของประเทศของเงินดิจิทัลที่จะออกใช้โดยธนาคารกลาง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องในเรื่องของการรับรองสถานะให้ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่และรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานผู้ที่จะมีหน้าที่จัดทำ นำออกใช้ และถอนคืนซึ่งเงินดิจิทัล การกำหนดค่า กำหนดหน่วยของเงิน การรักษามูลค่าของเงินดิจิทัล และการจัดให้มีทุนสำรองเงินตราที่รองรับการออกใช้เงินในรูปแบบดิจิทัล และอาจรวมไปถึงการกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินในรูปแบบดิจิทัล

(๒) พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐

หากสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางได้รับการรับรองให้มีสถานะเป็นสกุลเงินบาท และเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย การออกใช้สกุลเงินดิจิทัลเป็นการทั่วไปจะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการชำระเงินและการบริการชำระเงินของประเทศที่เป็นเครื่องมือในการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างสถาบันการเงิน ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน และเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องมีความต่อเนื่องและมั่นคง การออกใช้สกุลเงินดิจิทัลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางรากฐานระบบการชำระเงินและบริการชำระเงินของประเทศ

พระราชบัญญัติระบบการชำระเงินฯ กำหนดให้ ระบบการชำระเงิน หมายถึง ระบบหรือกระบวนการจัดการอื่นใดเพื่อการโอนเงิน การหักบัญชี หรือการชำระดุล โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลระบบการชำระเงินและบริการการชำระเงินของประเทศ ซึ่งครอบคลุมการดำเนินการใน ๓ เรื่อง ได้แก่ ๑) ระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ ๒) ระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ และ ๓) บริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑) ระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ กฎหมายกำหนดให้เป็นระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงหรือเสถียรภาพของระบบการชำระเงิน ระบบสถาบันการเงินหรือระบบการเงินของประเทศ ซึ่งจะต้องมีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักของประเทศที่หากเกิดปัญหาอาจส่งผลกระทบต่อสมาชิกในระบบอย่างต่อเนื่องเป็นวงกว้างและต้องเป็นระบบที่รองรับการโอนเงินมูลค่าสูง และกำหนดให้ระบบการชำระเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งและดำเนินการเป็นระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำหนดระบบอื่นเพิ่มเติมได้ และปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งและดำเนินการแล้ว ๒ ระบบ คือ ระบบบาทเน็ต (Bank of Thailand Automated High-value Transfer Network: BAHTNET) และระบบการหักบัญชีเช็คด้วยภาพเช็ค (Imaged Cheque Clearing and Archive System: ICAS)^{๘๔}

๒) ระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของระบบการชำระเงินที่ต้องได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ ได้แก่ ระบบการชำระเงินที่เป็นศูนย์กลางหรือเครือข่ายระหว่างผู้ใช้บริการของระบบเพื่อรองรับการโอนเงิน การหักบัญชี หรือการชำระดุล เช่น ระบบโอนเงินรายย่อยระหว่างผู้ใช้บริการของระบบ ระบบเครือข่ายบัตร และระบบ

^{๘๔}สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/PaymentSystems/OversightOfPaymentSystems/Pages/default.aspx>.

การชำระดุล รวมถึงกำหนดให้ระบบการชำระเงินอื่นที่อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการชำระเงิน เป็นระบบที่ต้องได้รับอนุญาต

๓) บริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ กฎหมายกำหนดให้ “บริการการชำระเงิน” หมายถึง การให้บริการสื่อการชำระเงิน หรือช่องทางการชำระเงินใด ๆ ไม่ว่าจะมิรูปร่าง หรือไม่มีรูปร่าง เพื่อชำระค่าสินค้าหรือค่าบริการ หรือใช้เพื่อการโอนเงินหรือการทำธุรกรรมทางการเงินอื่น ๆ^{๘๕} โดยได้กำหนดประเภทของบริการการชำระเงินที่ต้องได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ ๕ ประเภท ได้แก่ (๑) การให้บริการบัตรเครดิต บัตรเดบิต หรือบัตรเอทีเอ็ม (๒) การให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์^{๘๖} (๓) การให้บริการรับชำระเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แทนผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการหรือเจ้าหน้าที่ (๔) การให้บริการโอนเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และ (๕) การให้บริการการชำระเงินอื่นใดที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงิน หรือประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ โดยอาจกำหนดให้ “ระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ” หรือ “บริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ” ที่เป็นนวัตกรรม นำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และอยู่ระหว่างการทดสอบ การให้บริการ หรือที่มีผู้ใช้บริการระบบหรือให้บริการลูกค้าในวงจำกัดโดยไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการชำระเงินหรือประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง เป็นระบบภายใต้การกำกับที่จะต้องขึ้นทะเบียนกับธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจะกำหนดประเภทหรือลักษณะของการประกอบธุรกิจด้วยก็ได้

จากสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้นำระบบอนุญาตมาใช้เป็นกลไกในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับระบบการชำระเงินและบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ ซึ่งกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือได้รับการขึ้นทะเบียนจากธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ ในส่วนของบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน กฎหมายได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่กำกับดูแลให้ “ระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ” มีความมั่นคง ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงานของระบบ การรับสมาชิก สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ให้บริการ มาตรการบริหารและจัดการความเสี่ยง การรักษาความมั่นคง ปลอดภัยของระบบ และการจัดการกรณีฉุกเฉิน รวมถึงกำหนดให้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแล ตรวจสอบ และการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของบริการ “ระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ” และ “บริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ” เช่น การดูแลฐานะทางการเงิน การกำหนด

^{๘๕} “บริการการชำระเงิน” หมายความว่า การให้บริการสื่อการชำระเงิน หรือช่องทางการชำระเงินใด ๆ ไม่ว่าจะมิรูปร่างหรือไม่มีรูปร่าง เพื่อชำระค่าสินค้าหรือค่าบริการ หรือใช้เพื่อการโอนเงินหรือการทำธุรกรรมทางการเงินอื่น ๆ

^{๘๖} “เงินอิเล็กทรอนิกส์” หมายความว่า บัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้ประกอบการออกให้แก่ผู้ใช้บริการ ซึ่งจะระบุชื่อหรือไม่ก็ตาม โดยมีการชำระเงินให้แก่ผู้ประกอบการล่วงหน้าเพื่อนำไปใช้ชำระค่าสินค้า ค่าบริการ หรือค่าอื่นใดแทนการชำระด้วยเงินสด และได้มีการบันทึกมูลค่าหรือจำนวนเงินที่ชำระไว้ล่วงหน้า

มาตรฐานในการประกอบธุรกิจ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและการจัดการความเสี่ยง การตรวจสอบและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของระบบ การเก็บรักษาและเปิดเผยข้อมูล การคุ้มครองผู้ใช้บริการ การส่งเสริมประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน และให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข การประกอบธุรกิจและการเลิกประกอบธุรกิจ และลักษณะ ต้องห้ามของกรรมการหรือผู้ซึ่งมีอำนาจจัดการของผู้ประกอบธุรกิจ เช่น บุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกพิทักษ์ทรัพย์ เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง หรือเคยได้รับโทษ จำคุกในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้ให้ความคุ้มครองระบบการชำระเงินในกรณีที่ศาล มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของสมาชิกในระบบ^{๘๗} ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยห้ามมิให้ระงับการดำเนินการของสมาชิกที่ได้กระทำผ่านระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญที่ได้ ดำเนินการก่อนเวลาที่ศาลมีคำสั่ง และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจบริหารจัดการเงินรับ ล่วงหน้า^{๘๘}ที่ผู้ประกอบธุรกิจบริการชำระเงินได้รับมาจากผู้ใช้บริการในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจ ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ โดยไม่ถือให้เงินรับล่วงหน้าดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การยึดหรืออายัด ในคดีแพ่ง หรือเป็นทรัพย์สินที่อาจแบ่งแก่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ทั้งหมด เป็นไปเพื่อให้ระบบการชำระเงินของประเทศสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง มีความปลอดภัย และรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงด้านการเงินของประเทศ

จากสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวเห็นได้ถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการของระบบชำระเงินของประเทศ นำมาสู่ข้อพิจารณาที่ว่า การออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางของประเทศไทยจะถูกออกแบบให้มีลักษณะของ การเป็น “ระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ” ที่อาจเชื่อมโยงกับระบบบาทเน็ต^{๘๙} หรือระบบอื่น

^{๘๗} “สมาชิก” หมายความว่า ผู้ใช้บริการที่ยินยอมผูกพันตามหลักเกณฑ์ในการใช้บริการระบบ การชำระเงินที่มีความสำคัญ

^{๘๘} “เงินรับล่วงหน้า” หมายความว่า เงินที่ผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับได้รับ ไว้ล่วงหน้าจากผู้ให้บริการ ซึ่งประกอบด้วย ยอดคงค้างที่ผู้ให้บริการได้ให้เงินไว้ล่วงหน้าแก่ผู้ประกอบธุรกิจ และเงินที่ ผู้ประกอบธุรกิจโอนเงินที่ได้รับมาล่วงหน้าจากผู้ให้บริการ

^{๘๙} ระบบบาทเน็ตเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินเพื่อรองรับการโอนเงินมูลค่าสูงระหว่าง สถาบันการเงินและสถาบันที่มีบัญชีเงินฝากกับ ธปท. ในลักษณะ Real-Time Gross Settlement (RTGS) โดยธนาคาร แห่งประเทศไทยได้พัฒนาระบบบาทเน็ต และเริ่มให้บริการตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งก่อนที่จะมีบริการ ระบบบาทเน็ต การชำระเงินระหว่างสถาบันการเงินส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยการใช้เช็ค ซึ่งผู้รับโอนเงินจะไม่ได้รับเงิน ทันทีเนื่องจากต้องผ่านกระบวนการเรียกเก็บและการชำระเงินระหว่างธนาคารผู้ส่งจ่าย และธนาคารผู้รับโอนก่อน ผู้รับโอนเงินจึงยังคงมีความเสี่ยง เนื่องจากการชำระเงินไม่ได้มีผลสิ้นสุดทันที ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสี่ยงของระบบ การชำระเงินโดยรวมได้ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/PaymentSystems/PSServices/bahtnet/Pages/default.aspx>.)

ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้น^{๙๐} หรือไม่ อย่างไร และหากมีการกระจายเงินดิจิทัลดังกล่าวเข้าสู่ระบบการชำระเงินและระบบบริการชำระเงินที่มีอยู่ย่อมมีความจำเป็นต้องพิจารณากฎเกณฑ์การกำกับดูแลกิจกรรมที่ให้อยู่ภายใต้การควบคุม สิทธิอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและผู้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการใช้สกุลเงินดิจิทัลเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนในระบบการชำระเงินและบริการชำระเงิน รวมไปถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องของกระบวนการปฏิบัติงานและมาตรฐานของระบบ เพื่อให้กระบวนการดำเนินงานมีความสามารถในการรองรับนวัตกรรมที่มาจากการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลและเป็นกลไกในการดำเนินงานระหว่างผู้ใช้งานในระบบการชำระเงินและบริการชำระเงินที่ได้มาตรฐาน มีความปลอดภัย น่าเชื่อถือ และสามารถต่อยอดไปสู่นวัตกรรมทางการเงินต่อไปได้

(๓) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประเมินรูปแบบของการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางที่คาดว่าเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน และมีความเห็นว่ามีมีความจำเป็นต้องอาศัยบทบาทของตัวกลางทางการเงิน กล่าวคือ สถาบันการเงิน หรือ ผู้ให้บริการทางการเงินในการดำเนินการ (Two-tier distribution) กรณีที่สถาบันการเงินจะร่วมมีบทบาทดำเนินการหรือมีความสามารถถือครองสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง จึงจำเป็นต้องพิจารณามาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงื่อนไขและมาตรการที่จะใช้กับสถาบันการเงิน เช่น การบริหารความเสี่ยงและสภาพคล่องของสถาบันการเงิน เงื่อนไขในการคงไว้ซึ่งความเพียงพอของเงินกองทุน (capital adequacy) หรือสินทรัพย์สภาพคล่อง (liquidity assets) ของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับการใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง^{๙๑}

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ มีสาระสำคัญในการกำหนดมาตรการกำกับดูแลโครงสร้างและกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับกับสถาบันการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง ได้มาตรฐานสากล มีธรรมาภิบาลที่ดี และมีความเป็นธรรมต่อลูกค้าและประชาชน^{๙๒} โดยได้นำกลไกของระบบอนุญาตมาใช้ในการจัดตั้งและการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจตรวจสอบในด้านกิจการ สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน รวมถึงลูกหนี้และผู้ที่เกี่ยวข้อง

^{๙๐}รายงาน The Way Forward for Retail Central Bank Digital Currency in Thailand (April 2021), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/DigitalCurrency/Documents/BOT_RetailCBDCPaper.pdf, หน้า ๓๔.

^{๙๑}เพ็งอ้วน

^{๙๒}สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/BOTStoryTelling/Pages/FinancialInstitutions_StoryTelling_FI.aspx.

เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินนั้น และสามารถกำหนดมาตรการในการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่มีเงินกองทุนต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองประชาชน โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การรับฝากเงิน การทำนิติกรรม หรือสัญญากับประชาชนเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค และกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเรียก จ่าย ดอกเบี้ยหรือส่วนลด การเรียกค่าบริการ เงินมัดจำ หลักประกัน เบี้ยปรับ เป็นต้น

(๔) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕

กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยให้ทำหน้าที่เป็น “ธนาคารกลาง” ของประเทศ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์การดำเนินการกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยให้ดำเนินการเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และระบบการชำระเงิน การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง จะต้องพิจารณาว่าการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์การดำเนินการกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรืออาจเป็นภารกิจเพิ่มเติมที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการเพื่อรักษาขีดความสามารถของประเทศตามวัตถุประสงค์หลัก ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับทิศทางของนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศเกี่ยวกับการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลเป็นสำคัญ (Policy Direction)^{๙๓} ปัจจุบันพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการกระทำการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การดำเนินการกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการผู้มีหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเงิน นโยบายการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน และนโยบายเกี่ยวกับระบบชำระเงินภายใต้กำกับ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการการออกใช้และจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคารเป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์สินของรัฐบาล เป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน จัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน บริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน รวมถึงกำหนดข้อห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกระทำการ เช่น ห้ามประกอบการค้าหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในกิจการพาณิชย์เพื่อหากำไรกับประชาชนโดยตรง ห้ามซื้อหรือมีหุ้นในสถาบันการเงินหรือบริษัทใด เว้นแต่ เป็นหุ้นในธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น

^{๙๓} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๙๐.

(๕) พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๕๔๕

เนื่องจากประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อควบคุม กำกัด หรือห้ามการปฏิบัติกิจการที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนเงิน หรือการอื่นที่มีเงินตราเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่ารูปใด และกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย การดำเนินการดังกล่าวเป็นการรวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ในแหล่งกลางเพื่อรักษาค่าของเงินบาท และเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม^{๙๔} การออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางมีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฯ และกฎหมายลำดับรอง^{๙๕} เช่นเดียวกับการแลกเปลี่ยนเงินในรูปแบบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากหากมีความคลาดเคลื่อนในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน อาจเป็นข้อโหว่ให้เกิดการแสวงหากำไรจากสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง โดยเฉพาะกับธุรกรรม การชำระเงินข้ามพรมแดน และอาจนำมาสู่ความผันผวนของระบบการเงินและความเสี่ยง ด้านการเงินต่อนักลงทุนและผู้บริโภคได้

นอกจากนี้ หากมีการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง อย่างแพร่หลายในอนาคตแล้ว ในระดับระหว่างประเทศมีความจำเป็นต้องประสานงานด้านกฎระเบียบ ระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎระเบียบและเงื่อนไขของแต่ละประเทศ อาจใช้มาตรการทางกฎหมายกำกับดูแลการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลดังกล่าวที่แตกต่างกัน และหากการขาด ความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับและการแลกเปลี่ยนข้อมูลการทำธุรกรรมข้ามพรมแดน ที่เหมาะสมเพียงพออาจเป็นช่องทางในการดำเนินกิจกรรมทางการเงินที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น ธนาคารกลางของแต่ละประเทศจึงควรร่วมมือพัฒนาแนวปฏิบัติที่จะใช้ในการกำกับดูแลการออกใช้สกุล เงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางให้มีความมั่นคงปลอดภัยและมีประสิทธิภาพต่อไป^{๙๖}

^{๙๔}สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/LawsAndRegulations/Documents/SUMLAW03.pdf>.

^{๙๕}โปรดดูกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเพิ่มเติม, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialMarkets/ForeignExchangeRegulations/Documents/%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A1%E0%B8%A7%E0%B8%A5TH.pdf>

^{๙๖}อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๙๐.



บทที่ ๓

นโยบายและกลไกทางกฎหมายของต่างประเทศ

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับเงินดิจิทัลของต่างประเทศ ทั้งในกรณีการออกเป็นเงินตราที่ออกโดยธนาคารกลาง (CBDC) และเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน ซึ่งประกอบด้วย ๗ กรณีศึกษา ได้แก่ **สมาพันธรัฐสวิส** ซึ่งเป็นประเทศผู้นำและมีชื่อเสียงทางด้านตลาดการเงินของโลก **สหรัฐอเมริกา** ซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายทั้งในระดับสหพันธรัฐ (Federal Law) และมลรัฐ (State Law) ซึ่งเป็นตัวอย่างของประเทศในทวีปอเมริกาเหนือที่มีขนาดของตลาดทางการเงินที่ใหญ่ระดับโลก **สาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์** ซึ่งเป็นประเทศแรกๆ ที่ออกกฎหมายยอมรับให้ Bitcoin สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย **บาฮามาส** ซึ่งเป็นประเทศกลุ่มลาตินอเมริกาแห่งหนึ่งที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายรองรับกับการพัฒนาเงินดิจิทัลอย่างทันสมัย สำหรับกรณีของทวีปเอเชียได้ศึกษาแนวทางของ **จีน** ซึ่งได้ริเริ่มและทดลองการนำ CBDC ออกใช้เป็นการทั่วไปและห้ามการทำธุรกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน **ญี่ปุ่น** ซึ่งเป็นประเทศที่เปิดรับให้นำเงินดิจิทัลของภาคเอกชนมาออกใช้ในการชำระค่าสินค้า ค่าบริการ และอนุญาตให้ซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาด

ทางการเงินได้ และสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศศูนย์กลางทางการเงินของโลกอีกแห่งที่มีความก้าวหน้าในการนำเทคโนโลยีผสานเข้ากับระบบทางการเงิน

สมาพันธ์รัฐสวิส*

๑. ข้อมูลพื้นฐานของสมาพันธ์รัฐสวิส

(๑) ลักษณะทั่วไป

สมาพันธ์รัฐสวิส (Swiss Confederation) เป็นประเทศผู้ลงทุนสำคัญและเป็นศูนย์กลางการเงินและศูนย์กลางที่ตั้งของบริษัทชั้นนำของโลก เศรษฐกิจของสมาพันธ์รัฐสวิสขับเคลื่อนโดยภาคบริการ โดยเฉพาะการเงินและการธนาคาร และภาคการผลิตอย่างมีนวัตกรรม เช่น เคมีภัณฑ์และเวชภัณฑ์^{๙๗}

ในฐานะศูนย์กลางการเงินของโลก ปัจจุบันสมาพันธ์รัฐสวิสเป็นที่ตั้งของธุรกิจ blockchain และสกุลเงินดิจิทัล (cryptocurrency) มากกว่า ๙๐๐ แห่ง^{๙๘} นอกจากนี้ สมาพันธ์รัฐสวิสยังเป็นที่ตั้งของธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ^{๙๙} (Bank for International Settlements: BIS) สมาพันธ์รัฐสวิสจึงได้รับการเรียกว่า “Crypto Nation”

(๒) รูปแบบของเงินในสมาพันธ์รัฐสวิส^{๑๐๐}

รูปแบบของเงิน (money) ในสมาพันธ์รัฐสวิส มี ๓ รูปแบบหลัก ดังนี้

*จัดทำโดยนางสาวเอกสุตา สารากรบริรักษ์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

^{๙๗} “Switzerland Factsheet,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://thaiembassy.ch/Content/Embassy/95.html>.

^{๙๘} “Switzerland Crypto Regulations: KYC, Taxes & FINMA,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก www.coinfirm.com.

^{๙๙} “ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ” เป็นธนาคารสำหรับธนาคารกลาง ไม่รับฝากเงินหรือให้บริการกับบุคคลและองค์กรภายนอกโดยทั่วไป มีบทบาทที่สำคัญดังนี้

๑. เป็นเวทีในการส่งเสริมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างธนาคารกลางและองค์กรทางการเงินระหว่างประเทศ

๒. เป็นคู่ค้ากับธนาคารกลาง โดยทำธุรกรรมทางการเงินกับธนาคารกลางและเป็นทรัสต์ สำหรับธุรกรรมที่เกี่ยวกับองค์กรการเงินระหว่างประเทศอื่น ๆ

๓. ศูนย์กลางงานวิจัยเศรษฐกิจและการเงิน
 (“ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/InternationalCooperation/Pages/BIS.aspx>.)

^{๑๐๐} “Itinerary of a Central Bank Digital Currency in Switzerland” หน้า 6-7, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.tradefinanceglobal.com/posts/itinerary-of-a-central-bank-digital-currency-in-switzerland>.

๑) **Fiduciary money** หมายถึง ธนบัตรหรือเหรียญที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ หรือเรียกว่า “เงินสด” (cash) เป็นทรัพย์สินที่จับต้องได้ (tangible property) ซึ่งรัฐเป็นผู้ค้ำประกัน มูลค่าของเงิน

๒) **Central Bank reserve money** หมายถึง เงินสำรองของธนาคารกลาง ประกอบด้วย เงินฝากที่ถือโดยธนาคารพาณิชย์ที่ฝากไว้กับธนาคารแห่งสหพันธรัฐสวิส (SNB) ซึ่งรัฐเป็นผู้ค้ำประกัน มูลค่าของเงินรูปแบบนี้เช่นเดียวกับกรณีแรก (เงินที่ออกในรูปอิเล็กทรอนิกส์โดยธนาคารกลาง แต่ไม่ใช่ ระบบรหัสแบบอสมมาตร (Asymmetric Cryptography))

๓) **Scriptural (or bank) money** หมายถึง เงินที่อยู่ในรูปอิเล็กทรอนิกส์/จับต้องไม่ได้ (non-cash bank money) มีหน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมระหว่าง ธนาคารพาณิชย์ เป็นเงินที่ถือโดยธนาคารพาณิชย์ในฐานะเงินฝากด้านความรับผิดชอบของบัญชีบุคคล ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่ผู้ฝากเงิน (depositor) เนื่องจากผู้ฝากเงินจะเสียกรรมสิทธิ์ในเงินนั้นให้แก่ ธนาคารผู้รับฝาก (custodian bank) ทันทีที่มีการฝากเงิน (แม้ว่าธนาคารจะมีหน้าที่ต้องคืนเงินฝากนั้นแก่ ผู้ฝากเงินเมื่อมีการทวงถามก็ตาม) และในกรณีที่ธนาคารผู้รับฝากล้มละลาย ผู้ฝากเงินจะสูญเสียเงิน ในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้โดยสถาบันประกันเงินฝากของสหพันธรัฐสวิส (Swiss Institution of Deposit Insurance) อย่างไรก็ตาม แม้ว่า Scriptural money จะมีใช้เงินตราที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (legal tender) แต่กฎหมายสัญญาของสหพันธรัฐสวิสได้ยอมรับ Scriptural money ในฐานะวิธีการ ชำระเงิน (mean of payment)

๒. แนวนโยบายการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัล (Digital currency)

เนื่องจาก CBDC ถือเป็น “สกุลเงิน” ในรูปแบบดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ซึ่งมี คุณสมบัติในการเป็นสื่อกลางเพื่อชำระค่าสินค้าและบริการ สามารถรักษามูลค่า และเป็นหน่วยวัด ทางบัญชีได้ จึงแตกต่างจากสกุลเงินดิจิทัล (cryptocurrency) ที่ออกโดยภาคเอกชน ซึ่งมีมูลค่าผันผวน จากการใช้เพื่อเก็งกำไร จึงไม่เหมาะสำหรับการนำมาใช้เป็นสื่อกลางในการชำระค่าสินค้าและบริการ^{๑๐๑} ดังนั้น นโยบายในการกำกับดูแลจึงมีความแตกต่างกัน ดังนี้

(๑) Cryptocurrency

“สกุลเงินดิจิทัล” (Cryptocurrency) คือ วิธีการชำระเงิน (means of payment) ซึ่งจะมีมูลค่าตาม protocol ของคอมพิวเตอร์ที่สร้างสกุลเงินดังกล่าวขึ้นมา สำหรับมูลค่าการตลาด (market value) จะเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นกับอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply)

^{๑๐๑}“ทำความเข้าใจกับ CBDC และความคืบหน้าในประเทศไทย” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256304_TheKnowledge_CBDC.aspx.

ธนาคารแห่งสมาพันธรัฐสวิส (SNB) ได้กำหนดนิยามของคำว่า Cryptocurrency^{๑๐๒} หมายถึง สิ่งแทนมูลค่าในรูปดิจิทัลซึ่งสามารถซื้อขายได้บนอินเทอร์เน็ต ทำหน้าที่ของเงิน แต่ได้รับการยอมรับในฐานะวิธีการชำระเงิน (means of payment) โดยสมาชิกของชุมชนดิจิทัลโดยเฉพาะ (specific virtual community) สกุลเงินดิจิทัลจึง “ไม่ใช่” เงินที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย เงินตราประเภทนี้ออกและควบคุมโดยสถาบันอิสระ (unregulated institution) หรือเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เช่น bitcoin

โดยที่รัฐบาลของสมาพันธรัฐสวิสและหน่วยงานกำกับตลาดการเงินของสมาพันธรัฐสวิส (FINMA) รับรู้ถึงศักยภาพของ blockchain และระบบ “เทคโนโลยีประมวลผลและจัดเก็บแบบกระจายศูนย์”^{๑๐๓} (Distributed Ledger Technology: DLT) ต่ออุตสาหกรรมบริการทางการเงินและส่วนอื่นของเศรษฐกิจ ประกอบกับความต้องการที่จะเป็นผู้นำของโลกในเรื่องนี้ สมาพันธรัฐสวิสจึงมีกฎหมายเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล ซึ่งครอบคลุมกฎหมายของสมาพันธรัฐสวิสในปัจจุบันมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมครอบคลุมคำถามที่เกี่ยวกับการกำหนดเทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น DLT ทั้งนี้ รัฐซูก (Canton of Zug) จะเริ่มรับสกุลเงิน bitcoin และ Ether สำหรับการชำระภาษีในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๔) จึงเป็นรัฐแรกของสมาพันธรัฐสวิสที่สามารถชำระภาษีด้วยสกุลเงินดิจิทัลได้^{๑๐๔}

(๒) Stablecoin

Stablecoin คือ เหรียญสกุลดิจิทัลที่เป็นเหมือนเงินที่มีมูลค่าค่อนข้างคงที่ เนื่องจากมูลค่าของสกุลเงินดิจิทัลมีความผันผวนมาก จึงมีการออก stablecoin เป็นวิธีการชำระเงิน (mean of payment) ซึ่งผู้ออกอาจให้สิทธิในการซื้อคืน (redemption right) หรือไม่ได้ และจะมีการอิงมูลค่าของ stablecoin กับสินทรัพย์ทางการเงินหรือสินทรัพย์ที่มีใช้ทางการเงินที่ได้รับการยอมรับว่ามีมูลค่าคงที่ เช่น การอิงมูลค่ากับตะกร้าเงิน (basket of currencies) อสังหาริมทรัพย์ หลักทรัพย์ หรือสินค้า (commodities) เพื่อรับรองว่า stablecoin มีมูลค่ามากกว่าศูนย์ โดยเหรียญ stablecoin ที่ได้รับความนิยมไปทั่วโลกนั้นถูกอ้างอิงกับค่าเงินดอลลาร์ (USD) เป็นหลัก เช่น USDT^{๑๐๕} (Tether), USDC,

^{๑๐๒}Cryptocurrency

“A cryptocurrency is a digital representation of value which can be traded on the internet. It performs the role of money, but is only accepted as a means of payment by members of a specific virtual community. It does not have legal tender status in any jurisdiction. Such currency is issued and controlled by an unregulated institution or a computer network. One example is bitcoin.” (“SNB Glossary,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.snb.ch/en/srv/id/glossary>.)

^{๑๐๓}ธนาคารไทยพาณิชย์เปิดบริษัทใหม่ Token X เตรียมเปิดแพลตฟอร์มเทรดเหรียญ ICO ในเร็ว ๆ นี้, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://siamblockchain.com/2021/01/08/scb-token-x/>

^{๑๐๔}“Blockchain & Cryptocurrency Regulation 2021/ Switzerland,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-laws-and-regulations/Switzerland>

^{๑๐๕}USDT เป็นเหรียญคงมูลค่าตัวแรกที่เปิดให้ซื้อขาย โดยอ้างว่ามีการนำเงินดอลลาร์มา backup โทเคนตัวนี้ในอัตรา ๑:๑ ทำให้เหรียญ USDT ๑ เหรียญ มีมูลค่าเทียบเท่าหนึ่งเหรียญดอลลาร์สหรัฐจริง ๆ

TUSD, BUSD เป็นต้น^{๑๐๖} stablecoin แบ่งเป็นเหรียญสกุลดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน^{๑๐๗}และภาครัฐ ซึ่งเหรียญสกุลดิจิทัลที่ออกโดยภาครัฐหมายความว่ารวมถึง CBDC ด้วย

Stablecoin ที่ออกโดยภาคเอกชน (private stable coin) กับที่ออกโดยภาครัฐ (public stable coin) มีความแตกต่างกัน ดังนี้

(๑) ผู้ออกสกุลเงิน (ภาคเอกชนหรือภาครัฐ)

(๒) มูลค่าแท้จริง (intrinsic value) ของเงินดังกล่าว กล่าวคือ stablecoin ที่ออกโดยภาคเอกชน จะมีสินทรัพย์เพื่ออ้างอิงมูลค่า (underlying assets) สำหรับ stablecoin ที่ออกโดยภาครัฐจะเป็นผู้ค้ำประกันมูลค่าของเงินดังกล่าว

(๓) stablecoin ที่ออกโดยภาคเอกชน จะไม่ถูกกำหนดให้เป็น “วิธีการในการชำระเงิน” (means of payment) ซึ่งสามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย^{๑๐๘} และจะไม่มี “ภาระผูกพันในการรับชำระหนี้”^{๑๐๙} (obligation of acceptance) ตามกฎหมายว่าด้วยเงินตราและเครื่องมือในการชำระเงิน (Federal Act on Currency and Payment Instruments)

stablecoin ที่ออกโดยภาคเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือการลงทุนและชำระราคา (payment) โดยที่มูลค่าของ stablecoin ประเภตินี้มาจากสินทรัพย์อ้างอิง ซึ่งจะทำให้ผู้ถือมีข้อเรียกร้องตามสัญญา (contractual claim) ต่อสินทรัพย์อ้างอิงนั้น ดังนั้น ในการออก private stablecoin จึงควรกำหนดให้ “มูลค่าแท้จริง” ประกอบด้วยสินทรัพย์หลาย ๆ ตัว และผู้ออกควรเสนอ “สิทธิในการซื้อคืน” (redemption right) ในมูลค่าเกือบร้อยละ ๑๐๐ นอกจากนี้ ในการใช้ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน (transnational) จะต้องไม่เป็นการทำลายนโยบายด้านการเงิน (monetary policy) ของรัฐใดอีกด้วย

^{๑๐๖}“Stable Coin คืออะไร?” (๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๓), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก https://www.thansettakij.com/content/money_market/460614.

^{๑๐๗}เหรียญสกุลดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน (private stable coin) ที่ยิ่งใหญ่ที่สุดคือ โครงการ Libra ที่มีการประกาศใช้โดยกลุ่ม Facebook ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๖๒)

^{๑๐๘}มาตรา ๒ แห่งกฎหมายว่าด้วยเงินตราและเครื่องมือในการชำระเงิน กำหนดสิ่งที่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (legal tender) ไว้เพียง ๓ ประเภทเท่านั้น ได้แก่

(๑) เหรียญ (coins) ที่ออกโดยรัฐบาลกลาง (the Confederation)

(๒) ธนบัตร (banknotes) ที่ออกโดยธนาคารแห่งสมาพันธรัฐสวิส (the Swiss National Bank)

(๓) Swiss franc sight deposit ที่ฝากไว้กับธนาคารแห่งสมาพันธรัฐสวิส

^{๑๐๙}Art. 3 Obligation to accept

1 Everyone is obliged to accept up to 100 Swiss regular issue coins in payment. Regular issue coins, commemorative coins and bullion coins are accepted at nominal value without restriction by the Swiss National Bank and the public cash offices of the Confederation.

2 Everyone must accept Swiss banknotes in payment without restriction.

3 Swiss franc sight deposits at the Swiss National Bank must be accepted in payment without restriction by any person holding an account there.

(๓) Central Bank Digital Currency: CBDC

การที่ธนาคารกลางออก CBDC เพื่อใช้ทั่วไป (general public) หรือใช้กับผู้รับโดยเฉพาะเจาะจง (specific recipient) คือ การออกเงินสกุลดิจิทัลที่มีมูลค่าคงที่โดยภาครัฐ (public stablecoin) นั้นเอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดนิยามของคำว่า CBDC^{๑๑๐} หมายถึง เงินที่ธนาคารกลางสามารถสร้างขึ้นในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้ทั่วไป CBDC ถือเป็นส่วนเสริมของรูปแบบเงินของธนาคารกลางที่มีอยู่แล้ว (ได้แก่ ธนบัตร และการฝากเงินของธนาคารพาณิชย์กับธนาคารแห่งประเทศไทย) CBDC เป็นเงินตราที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (legal tender) จึงแตกต่างจากสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน (cryptocurrencies) โดย CBDC มีลักษณะเฉพาะของ CBDC^{๑๑๑} ที่สามารถแบ่งได้เป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่ สำหรับการทำธุรกรรมรายย่อยของภาคธุรกิจและประชาชน (Retail CBDC) และสำหรับการทำธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงิน (Wholesale CBDC) ซึ่งจะถูกเรียกว่า “cryptofranc” ดังนี้

(๓.๑) Retail CBDC

สกุลเงินที่ใช้สำหรับการทำธุรกรรมรายย่อยของภาคธุรกิจและประชาชน (Retail CBDC) จะใช้ต่อสาธารณะในลักษณะทั่วไป (general public) และเกี่ยวข้องกับการเปิดบัญชีโดยตรงกับธนาคารกลางโดยใช้เงินที่มีอยู่ในบัญชีของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ บุคคลคนหนึ่งสามารถเปิดกุญแจสาธารณะ (public key) ในระบบเข้ารหัสแบบอสมมาตร^{๑๑๒} (asymmetric cryptography) บน blockchain ที่กำหนดโดยเฉพาะได้

^{๑๑๐}Central bank digital currencies (CBDC)

“CBDC denotes money that a central bank could create in digital form and make available to the general public. It is seen as a supplement to existing forms of central bank money (in Switzerland, these are banknotes and sight deposits of domestic banks held at the SNB). CBDC would be legal tender, unlike digital currencies issued by private individuals (cryptocurrencies). As part of its involvement in the BIS Innovation Hub Centre in Switzerland, the SNB is working on a project to examine the integration of CBDC into a distributed ledger technology infrastructure. The SNB is also involved in a central bank working group evaluating the potential uses of CBDC.”

(“SNB Glossary,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.snb.ch/en/srv/id/glossary>)

^{๑๑๑}“Itinerary of a Central Bank Digital Currency in Switzerland” หน้า 8-9, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.tradefinanceglobal.com/posts/itinerary-of-a-central-bank-digital-currency-in-switzerland>.

^{๑๑๒}เทคโนโลยี “ระบบรหัสแบบกุญแจสาธารณะ” (Public Key Cryptography) หรือ “ระบบรหัสแบบอสมมาตร” (Asymmetric Key Cryptography) เป็นเทคโนโลยีที่ใช้ในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลในปัจจุบัน ซึ่งเทคโนโลยีดังกล่าวประกอบด้วยกุญแจ ๒ ดอก คือ กุญแจส่วนตัว (private key) และกุญแจสาธารณะ (public key) โดยที่บุคคลหรือนิติบุคคล (entity) หนึ่ง ๆ จะมีกุญแจทั้ง ๒ ดอกดังกล่าว แต่เนื่องด้วยตัวของเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว

ข้อดีของการเปลี่ยนจาก stablecoin เป็น retail cryptofranc คือ ประสิทธิภาพของการชำระเงินโดย retail token (ส่วนใหญ่คือความเร็วและต้นทุนในการดำเนินการ) จะได้รับการพัฒนาอย่างมาก ทำให้การจัดการกับอาชญากรรมทางธุรกิจ (white-collar crime) ได้ผลดียิ่งขึ้น โดยเลือกเจ้าของบัญชี (account holders) อย่างเข้มงวด และการใช้ “กระบวนการทำความรู้จักลูกค้า” (Know Your Customer: KYC) ที่ดำเนินการโดยธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม เงินรูปแบบนี้ก็มีความเสี่ยงด้านเงินฝาก (debit risk) และความเสี่ยงจากข้อสันนิษฐาน “ภาระผูกพันในการรับชำระหนี้” ในแง่ที่ว่า retail cryptofranc จะทำให้สาธารณะละเลย “เงินเข้ารหัสของธนาคารพาณิชย์” (scriptural money) รวมทั้งความสำคัญในเชิงระบบของธนาคารพาณิชย์ที่ทำหน้าที่รับประกันการชำระเงินในปัจจุบัน ดังนั้น วิธีการจัดการกับ retail cryptofranc โดยภาครัฐไม่ควรมีภาระมาก คือ การจำกัดการเข้าถึง CBDC (ข้อจำกัดเชิงปริมาณ: quantitative limit) หรือการจำกัดการใช้ (ข้อจำกัดเชิงคุณภาพ: qualitative limit) เช่น ให้ใช้เฉพาะธุรกรรมระหว่างรัฐกับบุคคลแต่ละคน (private individuals) ในการชำระภาษีอากร หรือค่าปรับ เป็นต้น และโดยที่ cryptofranc รัฐค้ำประกันร้อยละ ๑๐๐ จึงต้องสามารถแลกเปลี่ยนได้ตลอดเวลา ทั้งการแลกเปลี่ยนผ่านบัญชีของธนาคารพาณิชย์ (เงินเข้ารหัส) หรือเป็นเงินสด (ธนบัตรหรือเหรียญ)

(๓.๒) Wholesale CBDC

สกุลเงินที่ใช้สำหรับการทำธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงิน (Wholesale CBDC) คือ สกุลเงินดิจิทัลที่มีมูลค่าคงที่ที่ออกโดยรัฐ (public stablecoin) ที่ใช้ในตลาดปิดระหว่างสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับของภาครัฐ และดำเนินการผ่านตลาดแลกเปลี่ยนเฉพาะ (specific exchange) เท่านั้น แม้ว่าในปัจจุบันการซื้อขายหลักทรัพย์ดิจิทัล (utility or security token) ส่วนใหญ่จะกระทำโดยใช้สกุลเงินดิจิทัล (cryptocurrency) ภายใต้ชื่อยกเว้นสำหรับเงินดิจิทัลที่มีมูลค่าคงที่ที่ออกโดยภาคเอกชน (private stablecoin) บางสกุลเงิน แต่การดำเนินการโดยใช้สกุลเงินดิจิทัลหรือ private stablecoin จะเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงของการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศและความเสี่ยงจากการดำเนินการ (ได้แก่ ความเร็วของการดำเนินการ ความล้มเหลวทางเทคนิค หรือแม้แต่อาชญากรรมคอมพิวเตอร์) แต่ความเสี่ยงดังกล่าวจะลดลงอย่างมากหรืออาจไม่มีเลย หากมีการใช้ wholesale CBDC

ไม่สามารถระบุได้ว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าของกุญแจซึ่งอ้างถึงจริงหรือไม่ ดังนั้น โครงสร้างพื้นฐานกุญแจสาธารณะ (Public Key Infrastructure: PKI) จึงเป็นโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในการระบุถึงความเป็นเจ้าของกุญแจสาธารณะว่าเป็นของบุคคลนั้นจริง

(“เทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐานกุญแจสาธารณะ” (Public Key Infrastructure: PKI), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.nrca.go.th/content/02-2.html>.)

กล่าวคือ Wholesale CBDC จะเพิ่มความเร็วของการทำธุรกรรมและความปลอดภัย การลดต้นทุน และทำให้การทำธุรกรรมไม่ต้องผ่านระบบธนาคารพาณิชย์หรือผ่านเพียงโดยอ้อมเท่านั้น

๓. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง^{๑๑๓}

(๑) The Swiss Financial Market Supervisory Authority (FINMA)

“หน่วยงานกำกับตลาดการเงินของสมาพันธรัฐสวิส” เป็นหน่วยงานอิสระ มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจตราการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกันภัย ตลาดหลักทรัพย์ ผู้ค้าหลักทรัพย์ แผนการเก็บเงิน (collection capital schemes) ผู้แทนจำหน่ายและตัวกลางประกันภัย เพื่อเป็นการคุ้มครองเจ้าหนี้ นักลงทุน และผู้เอาประกันภัย (insured person) และเพื่อให้ตลาดการเงินมีการดำเนินการที่เหมาะสม ในส่วนของความมั่นคงทางการเงิน ธนาคารแห่งสมาพันธรัฐสวิส (SNB) และ FINMA จะดำเนินการร่วมกัน โดยการแบ่งงานของบุคคลและรายละเอียดของการทำงานร่วมกันจะถูกกำหนดไว้ในบันทึกความเข้าใจ (MOU)

(๒) The Swiss National Bank (SNB)

“ธนาคารแห่งสมาพันธรัฐสวิส” ในฐานะธนาคารกลางที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเงินของประเทศ (country’s monetary policy) และต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศในภาพรวมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (the Federal Constitution) และกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งชาติ (the National Bank Act) วัตถุประสงค์หลักของ SNB ในการดำเนินงาน ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพด้านราคา (price stability) โดยคำนึงถึงพัฒนาการทางเศรษฐกิจด้วย และจากการดำเนินงานดังกล่าว ธนาคารแห่งสมาพันธรัฐสวิสได้สร้างบรรยากาศที่เหมาะสมสำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) The financial market infrastructure operator (SIX)

“ผู้ดำเนินการโครงสร้างตลาดการเงิน” เป็นผู้จัดให้มีองค์ประกอบที่จำเป็นของโครงสร้างตลาดการเงินในสมาพันธรัฐสวิส ตั้งแต่กิจกรรมของบริษัทไปจนถึงการค้าหลักทรัพย์ บริการหลักทรัพย์ ข้อมูลด้านการเงิน บริการเกี่ยวกับบัตร (card services) ตลอดจนการชำระราคา (payment) และการชำระบัญชี (settlement) สมาชิกของ SIX ประกอบไปด้วยสถาบันการเงินของสมาพันธรัฐสวิสและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ประมาณ ๑๒๐ แห่ง^{๑๑๔} อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งสมาพันธรัฐ

^{๑๑๓}“SNB Glossary,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.snb.ch/en/srv/id/glossary>.

^{๑๑๔}“Project Helvetia: Settling tokenized assets in central bank money,” หน้า ๑๐, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.bis.org/publ/othp35.htm>.

สวิส (SNB) และในฐานะของผู้ดำเนินการโครงสร้างตลาดการเงินในระดับระหว่างประเทศ SIX คือ องค์ประกอบหลักในตลาดการเงินของสมาพันธ์รัฐสวิส

ในปัจจุบัน SIX กำลังจะมีการเปิด “ตลาดแลกเปลี่ยนดิจิทัล” (SIX Digital Exchange: SDX) ซึ่งจะมีทั้งการออก การค้า การชำระบัญชี (settlement) การจัดการ และการเก็บรักษาสินทรัพย์ดิจิทัล (tokenized assets) ซึ่งอยู่ในระหว่างการขอใบอนุญาตจาก “หน่วยงานกำกับตลาดการเงินของสมาพันธ์รัฐสวิส” (FINMA)

๔. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินดิจิทัลของสมาพันธ์รัฐสวิส

(๑) กฎหมายเกี่ยวกับ Cryptocurrency ที่สำคัญ ได้แก่ DLT/Blockchain Act 2020 (Federal Act on the Adaptation of Federal Law to Developments in the Technology of Distributed Electronic Registers: DLT Act) โดยเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) รัฐสภาได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกลางของประเทศเพื่อพัฒนาการจดทะเบียนเทคโนโลยี ประมวลผลและจัดเก็บแบบกระจายศูนย์ ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล (cryptocurrency) และความเชื่อมโยงกับกฎหมายหลักทรัพย์ โดยบางส่วนของกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๑^{๑๑๕} (พ.ศ. ๒๕๖๔)

กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมการแก้ไขกฎหมายแพ่งและกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหลายฉบับ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ “สินทรัพย์ที่อยู่บนพื้นฐานของระบบบัญชี” (ledger-based securities) ที่มีการใช้อยู่ใน blockchain การสร้างฐานทางกฎหมายสำหรับการค้าขาย “สิทธิ” (rights) ผ่านการจดทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์ การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อแบ่งแยกสินทรัพย์ดิจิทัลในกระบวนการล้มละลาย และเพิ่มการจัดประเภทใบอนุญาตใหม่เพื่อใช้สำหรับระบบการค้า DLT โดยส่วนที่เหลือของกฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ กฎหมายฉบับนี้จึงถูกคาดหวังว่าจะทำให้สมาพันธ์รัฐสวิสมีกรอบกฎหมายเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลที่ก้าวหน้าที่สุดแห่งหนึ่งของโลก^{๑๑๖}

กฎหมาย DLT มีสาระสำคัญ^{๑๑๗} ๔ ประการ ดังนี้

^{๑๑๕}“Switzerland: Swiss Legislative Package on DLT,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.globalcompliance.com/2021/01/23/switzerland-swiss-legislative-package-on-dlt-07012021>.

^{๑๑๖}“Swiss Senate Passes Blockchain Act Legal Reform to Clean Up Crypto,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://coinmarketcap.com/headlines/news/swiss-senate-passes-blockchain-act-legal-reform-to-clean-up-crypto>.

^{๑๑๗}“Switzerland: New Amending Law Adapts Several Acts to Developments in Distributed Ledger Technology,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/switzerland-new-amending-law-adapts-several-acts-to-developments-in-distributed-ledger-technology>.

๑.๑ การค้าขาย “สิทธิ” ผ่านการจดทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์ (Trading of Rights through Electronic Registers)

เนื่องจาก Tokens ในรูปเงินดิจิทัล ถือเป็น “สินทรัพย์ที่ไม่มีรูปร่าง” (Intangible assets) ภายใต้กฎหมายแพ่งของสมาพันธรัฐสวิส ซึ่งกฎหมายแพ่งในปัจจุบันไม่มีข้อกำหนดที่เฉพาะเจาะจงหรือเป็นอุปสรรคในการโอน token ที่มีมูลค่า เช่น เงินดิจิทัล กฎหมาย DLT จึงกำหนดกฎเกณฑ์การโอนสิทธิใน Blockchain โดยวิธีการจดทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นการก่อให้เกิด “สินทรัพย์ที่อยู่บนพื้นฐานของระบบบัญชี” อันเป็นรูปแบบใหม่ของสินทรัพย์ในกฎหมายหนี้ (Code of Obligation art. 622, para 1; art. 973d.) ซึ่งในมาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง ๆ ทางเทคโนโลยี (technology-neutral) และไม่ได้ใช้คำว่า “เทคโนโลยีประมวลผลและจัดเก็บแบบกระจายศูนย์ (DLT)” แต่ใช้การอธิบายลักษณะของ DLT แทน ดังนั้น กฎหมาย DLT จึงมีจุดมุ่งหมายในการรับรองการแปลง “สิทธิ” ให้อยู่ในรูปดิจิทัล (tokenization) โดยการจดทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์ของสิทธินั้น เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับหลักทรัพย์ที่สามารถแลกเปลี่ยนได้^{๑๑๘} (negotiable security) และกฎหมายเพียงแต่กำหนดกรอบทั่วไป โดยไม่ได้ระบุรายละเอียดทางเทคนิคในการจดทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์แต่อย่างใด

“สินทรัพย์ที่อยู่ในระบบบัญชี” ได้รับการนิยามในฐานะของ “สิทธิ” ซึ่งสามารถจดทะเบียนได้ และสามารถถือสิทธิ (assert) และโอนได้โดยการจดทะเบียนเท่านั้น โดยการจดทะเบียน “สินทรัพย์ที่อยู่ในระบบบัญชี” จะดำเนินการได้เมื่อครบองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

๑) อำนาจในการจัดการ (power of disposal) กฎหมายรับรองให้ “เจ้าหนี้” (มิใช่ “ลูกหนี้”) มีอำนาจในการจัดการหรือการขาย “สินทรัพย์ที่อยู่ในระบบบัญชี” แม้จะไม่ได้มีข้อตกลงในสัญญาก็ตาม

๒) ความถูกต้อง (integrity) ของ “สินทรัพย์ที่อยู่ในระบบบัญชี” จะได้รับการคุ้มครองผ่านกระบวนการทางเทคนิคและการจัดการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการแก้ไขโดยไม่ได้รับอนุญาต เช่น กำหนดให้มีการจัดการร่วมกันโดยผู้มีส่วนร่วมหลายรายซึ่งเป็นอิสระจากกัน (independent parties) ซึ่งเป็นระบบที่ออกแบบมาโดยเฉพาะสำหรับระบบ DLT

๓) ความโปร่งใส (transparency) ของเนื้อหาของ “สิทธิ” (Content of rights) โดยการดำเนินการจดทะเบียน และข้อตกลงในการจดทะเบียนจะถูกบันทึกไว้ (documented) ทำให้ทุกคนในระบบ DLT สามารถเข้าถึงได้

^{๑๑๘} อังแล้ว เชียงรถที่ ๑๐๔.

๔) การเข้าถึงได้โดยอิสระ (independent access) เจ้าหนี้อาจเข้าถึงข้อมูลและการจดทะเบียนใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเอง และอาจทดสอบความถูกต้อง (integrity) ของการเข้ามาจดทะเบียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้ โดยไม่ต้องดำเนินการผ่านบุคคลที่สาม

กรณี “ลูกหนี้” ของ “สินทรัพย์ที่อยู่ในระบบบัญชี” มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่อ “เจ้าหนี้” ซึ่งได้จดทะเบียนในการจดทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ซื้อโดยสุจริต (bona fide purchaser) จึงสามารถเชื่อถือเนื้อหาของการจดทะเบียนนี้ได้ (เป็นการคุ้มครองผู้สุจริต) การโอน “สินทรัพย์ที่อยู่ในระบบบัญชี” จะเป็นไปตามเงื่อนไขของข้อตกลงการจดทะเบียน โดยลูกหนี้มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาของ “สิทธิ” ที่อยู่ในระบบบัญชี การดำเนินการ และความสมบูรณ์ (integrity) ของการจดทะเบียนต่อผู้ซื้อที่มีศักยภาพ นอกจากนี้ ลูกหนี้ยังต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือเป็นเท็จ หรือข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดของกฎหมาย โดยข้อตกลงที่ยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบดังกล่าวจะไม่สามารถใช้บังคับได้ (void)

๑.๒ การแบ่งแยกสินทรัพย์ดิจิทัลในกระบวนการล้มละลาย (Segregation of Crypto-based Assets in the Event of Bankruptcy)

กฎหมาย DLT ได้แก้ไขกฎหมายการเรียกชำระหนี้และล้มละลาย (Federal Act on Debt Collection and Bankruptcy) โดยการกำหนดบทบัญญัติพิเศษเพื่อจัดการกับสินทรัพย์ดิจิทัลในกระบวนการล้มละลาย ซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (custodian) จะมีอำนาจเฉพาะในการจัดการกับสินทรัพย์ดิจิทัล ลูกหนี้จะมีหน้าที่ในการจัดเตรียมสินทรัพย์ให้พร้อมสำหรับการโอนให้บรรดาผู้ยื่นขอรับชำระหนี้ โดยกฎหมาย DLT ยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้มีการแบ่งแยก “ข้อมูล” เกี่ยวกับสินทรัพย์ล้มละลาย ซึ่งผู้ได้รับประโยชน์สามารถแสดงสิทธิพิเศษที่ตนมีได้ เช่น ข้อมูลของบริษัทซึ่งเก็บไว้ในระบบคลาวด์ (cloud)

๑.๓ การแบ่งประเภทใบอนุญาตใหม่สำหรับระบบการค้า DLT (New License Category for DLT Trading System)

กฎหมาย DLT ได้แก้ไขกฎหมายโครงสร้างพื้นฐานตลาดการเงิน (Financial Market Infrastructure Act: FinMIA) โดยเพิ่ม “ระบบการค้า DLT” ในรายชื่อโครงสร้างพื้นฐานตลาดการเงิน กล่าวคือ มีการรวม “สินทรัพย์ที่อยู่ในระบบบัญชี” ในนิยามของคำว่า “หลักทรัพย์” (securities) และมีการเพิ่ม “หลักทรัพย์ DLT” เป็นหลักทรัพย์ประเภทใหม่ โดยที่โครงสร้างพื้นฐานตลาดการเงินต้องได้รับอนุญาตจาก “หน่วยงานกำกับตลาดการเงินของสมาพันธ์รัฐสวิส” (FINMA) ก่อนจึงจะสามารถเริ่มดำเนินการได้ กฎหมาย DLT จึงมีการจัดประเภทใบอนุญาตใหม่ ในฐานะเป็น “ช่องทางการค้าผ่านระบบ DLT” (DLT-Trading Venue) ดังนั้น ภายใต้กฎหมาย FinMIA ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว (Licensed DLT-Trading Venue) จะได้รับอนุญาตให้สามารถให้บริการทางการค้า การชำระบัญชี

การชำระราคา และการเก็บรักษา “หลักทรัพย์ DLT” กับผู้มีส่วนร่วมในตลาดการเงินที่ผ่านระบบการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโดยเฉพาะ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย DLT ดังกล่าว การค้าสกุลเงินดิจิทัล (cryptocurrency) จึงอาจได้รับอนุญาตผ่านช่องทางการค้าผ่าน “ระบบการค้า DLT”^{๑๑๙}

กฎหมายนี้มีการนิยาม “ระบบการค้า DLT” ไว้หมายความว่า “สถาบัน (institution) ที่ดูแลการค้าหลักทรัพย์เกี่ยวกับหลักทรัพย์ DLT ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนราคาเสนอ (bids) ในเวลาเดียวกัน ระหว่างผู้มีส่วนร่วมหลายคน และการจัดทำสัญญาจะอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ที่ไม่ใช้ดุลยพินิจ (non-discretionary rules) และเป็นไปตามข้อกำหนดอย่างน้อยหนึ่งข้อ ดังต่อไปนี้

๑) ผู้มีส่วนร่วมจะเข้าร่วมได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน art. 73c, para. 1, letter e. กล่าวคือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุม (non-regulated legal entities) สามารถเข้าร่วมในการค้าขายได้ ซึ่งรวมถึงนักลงทุนรายย่อยด้วย

๒) เป็นนิติบุคคลเพื่อการเก็บรักษาหลักทรัพย์ DLT ส่วนกลาง ที่อยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์และขั้นตอนแบบเดียวกัน

๓) เป็นการจัดการและดำเนินธุรกรรมเกี่ยวกับหลักทรัพย์ DLT ที่อยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์และขั้นตอนแบบเดียวกัน เช่น ข้อกำหนดการจดทะเบียน (licensing requirement)”

สำหรับ “ระบบการค้า DLT ขนาดเล็ก” หมายถึง องค์กรที่ดูแลเฉพาะกรณีที่เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางการเงินและต่อผู้มีส่วนร่วมในตลาดการเงิน ซึ่งอาจได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนดของกฎหมายบางประการ โดยที่รัฐบาลของสมาพันธรัฐสวิส (The Swiss Federal Council) ได้รับมอบหมายให้กำหนดมูลค่าที่ใช้เป็นเกณฑ์ (threshold values) สำหรับกรณีดังกล่าว

๑.๔ การแก้ไขกฎหมาย DLT โดยกฎหมายอื่น

กฎหมาย DLT มีการแก้ไขอีกหลายประการซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีการเพิ่มเติมในกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่กฎหมาย DLT กำหนด ดังนี้

๑) กฎหมายว่าด้วยธนาคาร (The Banking Act) มีการแก้ไขเพื่อขยาย “ใบอนุญาต Fintech” ที่มีอยู่แล้ว และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเนื่องจากการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับล้มละลายใหม่

๒) กฎหมายว่าด้วยบริการทางการเงิน (The Financial Services Act: FinSA) มีการแก้ไขเพื่อรวม “สินทรัพย์ที่อยู่ในระบบบัญชี” ในนิยามของคำว่า “สินทรัพย์”

๓) กฎหมายว่าด้วยธนาคารชาติของสมาพันธรัฐสวิส (National Bank Act) มีการแก้ไขเพื่อกำหนดให้ธนาคารแห่งสมาพันธรัฐสวิสทำหน้าที่อำนวยความสะดวกด้านระบบของ “ระบบการค้า DLT”

^{๑๑๙} อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๐๔.

๔) กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงิน (Anti-Money Laundering Act) มีการแก้ไขโดยกำหนดให้ “ระบบการค้า DLT” อยู่ในนิยามของ “สื่อกลางทางการเงิน” (financial intermediaries) และต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ในกฎหมายต่อต้านการฟอกเงิน

(๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ Central Bank Digital Currency: CBDC

เงินที่ออกโดยธนาคารกลางถูกใช้ในการชำระราคาในตลาดการเงิน แต่ในปัจจุบันสินทรัพย์ทางการเงิน (financial assets) ส่วนใหญ่อยู่ในรูปดิจิทัล การดำเนินการผ่านระบบดิจิทัลกำลังมีบทบาทอย่างมากในการเพิ่มความรวดเร็วและประสิทธิภาพของการค้า ตลอดจนการชำระเงิน (clearing) แต่ในทางโครงสร้างกลับยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก จึงถึงเวลาที่ต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับระบบ DLT และการแปลงสินทรัพย์ให้อยู่ในรูปดิจิทัล (tokenization) ที่สามารถเปลี่ยนวิธีดำเนินการของตลาดการเงินในอนาคต

สมาพันธ์รัฐสวิสโดยผู้ดำเนินการโครงสร้างตลาดการเงิน (SIX) กำลังจะมีการเปิด “ตลาดแลกเปลี่ยนดิจิทัล” (SIX Digital Exchange: SDX) ซึ่งจะมีทั้งการออก การค้า การชำระราคา (settlement) การจัดการ และการเก็บรักษาสินทรัพย์ดิจิทัล (tokenized assets) และโดยที่ธนาคารแห่งสมาพันธ์รัฐสวิสมีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยและประสิทธิภาพของตลาดการเงิน ตลอดจนโครงสร้างของตลาดการเงิน จึงได้เกิดโครงการ “Helvetia” ขึ้น



ที่มา: www.bis.org

โครงการ Helvetia (Project Helvetia) มีสาระสำคัญของโครงการ^{๑๒๐} เป็นการทดสอบร่วมกันระหว่างศูนย์นวัตกรรมของธนาคารเพื่อการชำระบัญชีระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ที่สมาพันธ์รัฐสวิส (the Bank for International Settlements Innovation Hub Swiss Centre) ธนาคารแห่งสมาพันธ์รัฐ

^{๑๒๐} “Project Helvetia: Settling tokenized assets in central bank money,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.bis.org/pub/othp35.htm>.

สวิส (SNB) และผู้ดำเนินการโครงสร้างตลาดการเงิน (SIX) ซึ่งประสบความสำเร็จในการแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและทางกฎหมายในการรวมสินทรัพย์ดิจิทัล (tokenized assets) กับเงินของธนาคารกลาง โดยวิธีการ ๑) การออก “สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง^{๑๒๑}” (wholesale CBDC: w-CBDC) เพื่อใช้ชำระราคาสินทรัพย์ดิจิทัล และ ๒) การเชื่อมต่อการชำระเงินผ่านระบบ DLT (DLT platform) กับระบบการชำระเงินที่มีอยู่ในปัจจุบันในระยะเวลาอันใกล้นี้ อย่างไรก็ตาม โครงการนี้มีได้หมายความว่าธนาคารแห่งสมาพันธรัฐสวิสมีพันธะที่จะออกสกุลเงินดิจิทัล (w-CBDC) แต่อย่างใด

๕. สรุป

สมาพันธรัฐสวิส (Swiss Confederation) ถือเป็นศูนย์กลางทางการเงินของโลก เศรษฐกิจของประเทศขับเคลื่อนโดยภาคบริการ โดยเฉพาะการเงินและการธนาคาร เมื่อในปัจจุบัน สกุลเงินดิจิทัล (cryptocurrency) มีบทบาทมากขึ้นต่อตลาดการเงินของโลก ทศนคติของรัฐบาลของสมาพันธรัฐสวิสต่อสกุลเงินดิจิทัลและเทคโนโลยีเบื้องหลังสกุลเงินดิจิทัลยังคงเป็นไปในแง่บวก ทำให้มีการพัฒนาทั้งด้านนโยบายและกฎหมายอย่างต่อเนื่อง จนสมาพันธรัฐสวิสได้รับการขนานนามว่า “crypto nation” โดยในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) รัฐสภาได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกลางของประเทศเพื่อการพัฒนาการจดทะเบียนเทคโนโลยีประมวลผลและจัดเก็บแบบกระจายศูนย์ (DLT Act) ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล โดยกฎหมายฉบับนี้ถูกคาดหวังว่าจะทำให้สมาพันธรัฐสวิสมีกรอบกฎหมายเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลที่ก้าวหน้าที่สุดแห่งหนึ่งของโลก นอกจากนี้ ธนาคารกลางแห่งสมาพันธรัฐสวิสยังมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและทางกฎหมายในการรวมสินทรัพย์ดิจิทัล (tokenized assets) กับเงินของธนาคารกลาง โดยการออก “สกุลเงินดิจิทัล” ที่ออกโดยธนาคารกลาง (wholesale CBDC) เพื่อใช้ชำระราคาสินทรัพย์ดิจิทัล และการเชื่อมต่อการชำระเงินผ่านระบบ DLT (DLT platform) กับระบบการชำระเงินที่มีอยู่ในปัจจุบัน

สหรัฐอเมริกา*

๑. นโยบายแนวทางการกำกับดูแลคริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency)

การพัฒนาสกุลเงินดิจิทัล หรือ Cryptocurrency เป็นประเด็นที่หน่วยงานในรัฐบาลกลางสหรัฐและรัฐบาลในระดับมลรัฐจับตามองและให้ความสนใจอยู่เสมอ ในปัจจุบันการกำกับดูแล

^{๑๒๑}Wholesale CBDC จำกัดการใช้เฉพาะธนาคารและสถาบันการเงิน (financial institutions) ซึ่งแตกต่างจาก “สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางสำหรับรายย่อยหรือที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทั่วไป” (Retail or general purpose CBDC) ที่จะใช้การดำเนินนโยบายที่แตกต่างกันอย่างมาก (Group of Central Bank (2020))

Cryptocurrency ในสหรัฐอเมริกามีเพียง ๒ ลักษณะ คือ (๑) การกำกับดูแลในระดับมลรัฐ โดยรัฐบาลในแต่ละรัฐมีวิธีการกำกับดูแลหรือส่งเสริมที่แตกต่างกันไป และ (๒) การกำกับดูแลโดยหน่วยงานกลางเฉพาะในส่วนที่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่และอำนาจของตนเท่านั้น สำหรับการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลในระดับประเทศนั้น รัฐบาลกลางสหรัฐ (Federal government) ยังคงไม่มีแนวทางที่ชัดเจนอย่างเป็นทางการ ยังไม่มีการกำหนดนิยามขอบเขตของ Cryptocurrency อย่างเป็นทางการ และยังไม่มีการจัดทำกฎหมายกลางในการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เป็นเพราะรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเล็งเห็นถึงความสำคัญของเทคโนโลยีบล็อกเชน^{๑๒๒} และประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงจำนวนมหาศาลที่จะได้รับการเติบโตของอุตสาหกรรม Cryptocurrency ในประเทศ^{๑๒๓}

แนวคิดพื้นฐานในนโยบายการกำกับดูแล Cryptocurrency ของรัฐบาลกลางสหรัฐในปัจจุบัน คล้ายกับการกำกับดูแล Disruptive technology ประเภทอื่น ๆ นั่นคือ มีการกำกับดูแลเฉพาะในส่วนที่จำเป็นและมีความยืดหยุ่นมากที่สุด^{๑๒๔} เนื่องจากสกุลเงินดิจิทัลและเทคโนโลยีบล็อกเชน เช่นเดียวกับปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) หรือรถยนต์ไร้คนขับ ล้วนเป็นเทคโนโลยีใหม่ที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง การเร่งเข้าแทรกแซงเพื่อกำกับดูแลและออกกฎหมายควบคุมด้วยความไม่เข้าใจ หรือไม่ตระหนักถึงศักยภาพในอนาคตของเทคโนโลยีดังกล่าว อาจจะทำให้กฎหมายดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการเติบโตของเทคโนโลยี รวมไปถึงการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ อีกทั้งยังส่งผลให้นักลงทุนโยกย้ายธุรกิจและเงินลงทุนไปยังประเทศอื่นที่มีกฎหมายการกำกับดูแลที่เข้าใจและมีความยืดหยุ่นกว่า

๒. การกำกับดูแล Cryptocurrency ในระดับมลรัฐ

นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

*จัดทำโดย นางสาวใจใส วงศ์พิเชษฐ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมายกองพัฒนากฎหมาย

^{๑๒๒} PYMNTS, “Debate Sharpens in US Over CBDC” (13 June 2021), จ า ก <https://www.pymnts.com/cryptocurrency/2021/debate-sharpens-in-us-over-cbdc>.

^{๑๒๓} Giudici, G., Milne, A. & Vinogradov, D., “Cryptocurrencies: market analysis and perspectives” (2020) J. Ind. Bus. Econ. 47, 1–18., จาก <https://doi.org/10.1007/s40812-019-00138-6>.

Phillip Sander, “The Impact of Crypto Currencies on Developing Countries”, จาก <https://philippsander.medium.com/the-impact-of-crypto-currencies-on-developing-countries-dce44c529d6b>.

^{๑๒๔} N Cortez, “Regulating disruptive innovation” (2014). Berkeley Tech. LJ, 29, 175.

(๑) การตรากฎหมายในลักษณะส่งเสริมอุตสาหกรรม Cryptocurrency

บางรัฐในสหรัฐอเมริกาเลือกที่จะส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรมสกุลเงินดิจิทัล โดยวิธีการตรากฎหมายและออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อดึงดูดนักลงทุนและธุรกิจที่เกี่ยวข้องให้มาลงทุน กระตุ้นเศรษฐกิจในรัฐของตน และเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประสิทธิภาพของการทำงานของหน่วยงานรัฐอีกด้วย ตัวอย่างเช่น รัฐไวโอมิง^{๑๒๕} ตรากฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินชนิดใหม่เพื่อให้บริการเกี่ยวกับสินทรัพย์สกุลเงินดิจิทัล (custodial and fiduciary capacity) เป็นการเพิ่มความมั่นใจให้แก่ นักลงทุนและธุรกิจต่าง ๆ ให้สามารถนำทรัพย์สินที่อยู่ในสกุลเงินดิจิทัลมาเก็บไว้กับธนาคารชนิดพิเศษ ในรัฐไวโอมิงได้อย่างปลอดภัย นอกจากนี้ รัฐโคโลราโดยังได้ออกกฎเพื่อยกเว้นธุรกรรมบางประเภทที่ใช้สินทรัพย์สกุลเงินดิจิทัลจากกฎหมายหลักทรัพย์ของรัฐ^{๑๒๖} และโอกลาโฮมาได้ตรากฎหมายจัดตั้งสถาบันสำหรับจัดเก็บสกุลเงินดิจิทัลของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สกุลเงินดิจิทัลเป็นเครื่องมือในการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานได้^{๑๒๗}

นอกจากนี้ รัฐแอริโซนายังเป็นรัฐแรกที่นำวิธีการ Regulatory Sandbox มาใช้กับการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรม Disruptive technology^{๑๒๘} ซึ่งรวมไปถึงธุรกิจต่าง ๆ ที่ให้บริการเกี่ยวกับ Cryptocurrency ด้วย โดยรัฐจะให้โอกาสธุรกิจที่พัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินขึ้นมาใหม่สามารถทดลองให้บริการกับลูกค้าในรัฐได้โดยอิสระ จำนวนไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ คน ภายใน ๒ ปีแรก ก่อนที่จะต้องยื่นขอใบอนุญาตต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ในปัจจุบันต้นแบบการส่งเสริมอุตสาหกรรม disruptive technology เช่นนี้สามารถพบได้ในรัฐเคนตักกี^{๑๒๙} เนวาดา ยูทาห์^{๑๓๐} และเวอร์มอนต์เช่นกัน

^{๑๒๕}Chris Matthews, “How Wyoming became the promised land for bitcoin investors” (24 April 2021), จาก <https://www.marketwatch.com/story/how-wyoming-became-the-promised-land-for-bitcoin-investors-11619201182>.

^{๑๒๖}Michele A. Kulerman, “Colorado Digital Token Act Exempts Certain Cryptocurrency Transactions From Colorado Securities Laws” (1 March 2019), จาก <https://www.gtlaw.com/en/insights/2019/3/colorado-digital-token-act-exempts-certain-cryptocurrency-transactions-from-colorado-securities-laws>.

^{๑๒๗}Kevin Helms, “Oklahoma Lawmaker Launches Bill to Create Crypto Depository for Government Use” (19 January 2020), จาก <https://news.bitcoin.com/new-bill-oklahoma-depository-cryptocurrencies-used-by-government>.

^{๑๒๘}Arizona Revised Statutes (“A.R.S.”) §§ 41-5601 to 41-5612.

ศึกษาประโยชน์ของ Regulatory Sandbox เพิ่มเติมได้ที่ Grant Frazier and Nicholas Walter, “Regulatory Sandboxes: How Federal Agencies Can Take Part in Cooperative Federalism and Catalyze Innovation and Economic Growth through Exercise of Their Exemptive Authority” (2021) Dartmouth Law Journal, Forthcoming, จาก https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561263.

^{๑๒๙}Utah Innovation Office, “Who Is In The Utah Sandbox and What Are They Doing?”, จาก <https://utahinnovationoffice.org>.

(๒) การตรากฎหมายเพื่อกำกับดูแลอุตสาหกรรม Cryptocurrency

ในขณะเดียวกัน บางรัฐในสหรัฐอเมริกาเลือกที่จะใช้กฎหมายเพื่อเพิ่มความเข้มงวดในการกำกับดูแลอุตสาหกรรม cryptocurrency และแทรกแซงการใช้งานสกุลเงินดิจิทัล เช่น ในรัฐไอโอวา หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎซึ่งห้ามมิให้หน่วยงานรับจ่ายเงินในสกุลเงินดิจิทัล รัฐบาลในระดับรัฐประมาณ ๑๐ แห่ง เช่น ไอดาโฮและอลาสก้าได้ออกคำเตือนเกี่ยวกับการลงทุนในสกุลเงินดิจิทัล^{๑๓๐} อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลอุตสาหกรรม cryptocurrency ในระดับรัฐที่มีชื่อเสียงที่สุดในสหรัฐ คือ BitLicense ในรัฐนิวยอร์ก^{๑๓๑} ซึ่งกำหนดให้ธุรกิจใดก็ตามที่ให้บริการธุรกรรมเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลในนิวยอร์ก จะต้องได้รับอนุญาตจาก New York State Department of Financial Services (NYDFS) ก่อน จึงจะสามารถให้บริการได้ ข้อกำหนดดังกล่าวประกาศใช้ตั้งแต่ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และส่งผลกระทบต่อให้นักลงทุนและธุรกิจส่วนใหญ่ โดยเฉพาะธุรกิจ start-up ย้ายฐานการประกอบกิจการออกจากนิวยอร์ก จนในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ นิวยอร์กจึงได้ออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อผ่อนปรนให้การขออนุญาต BitLicense ทำได้ง่ายขึ้น เพื่อดึงดูดให้นักลงทุนและธุรกิจกลับมาตั้งฐานการบริการในรัฐ^{๑๓๒}

๓. การกำกับดูแล Cryptocurrency ในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government)

นโยบายการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลในระดับรัฐบาลกลางของสหรัฐนั้น แม้จะยังไม่มีกฎหมายกลางหรือนโยบายกลางที่ชัดเจนและเป็นทางการ หน่วยงานกลางทางการเงินต่าง ๆ ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลในด้านที่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่และอำนาจของตนอยู่เสมอ โดยหน่วยงานกลางและกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal law) ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล Cryptocurrency สามารถแบ่งได้เป็น ๖ กลุ่ม ดังนี้

๑. กฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขาย (Sales Regulations)

การกำกับดูแลการซื้อขายสกุลเงินดิจิทัลจะขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกรรมดังกล่าวว่าสอดคล้องตามนิยามของกฎหมายฉบับใด หากเป็นการซื้อขายสกุลเงินในลักษณะที่เป็นหลักทรัพย์ ก็จะเป็นการซื้อขายที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับหลักทรัพย์ หากเป็นการซื้อขายที่เข้าลักษณะเป็นการส่งเงินหรือบริการแลกเปลี่ยนผ่านสกุลเงินดิจิทัล (Money services business) ก็จะต้องปฏิบัติตาม

^{๑๓๐}Suja Sundharajan, “US States Issue Warnings Over Cryptocurrency Investments” (5 January 2018), จาก <https://www.coindesk.com/2-us-states-issue-warnings-over-cryptocurrency-investments>.

^{๑๓๑}Department of Financial Service, New York State, “Virtual Currency FAQs”, จาก https://www.dfs.ny.gov/apps_and_licensing/virtual_currency_businesses/bitlicense_faqs.

^{๑๓๒}Nikhilesh De, “New York Moves to Lure Crypto Startups as BitLicense Turns Five” (June 2020), จาก <https://www.coindesk.com/new-york-moves-to-lure-crypto-startups-as-bitlicense-turns-five>.

กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเงินและการต่อต้านการฟอกเงิน นอกจากนี้ หากเป็นการทำสัญญาซื้อขายในลักษณะเป็นสัญญาซื้อขายล่วงหน้า futures options หรือ swaps หรือสัญญาซื้อขายอนุพันธ์ (derivatives) ใดที่มีการอ้างอิงถึงราคาสินทรัพย์ดิจิทัล สัญญาซื้อขายในลักษณะนี้ก็จะถูกกำกับดูแลโดย Commodity Futures Trading Commission (CFTC) ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลการซื้อขายอนุพันธ์ของสินค้าโภคภัณฑ์ในสหรัฐอเมริกาโดยกฎหมาย Commodity Exchange Act ซึ่งจะครอบคลุมไปถึงการกำกับดูแลไม่ให้เกิดการสร้างราคา (market manipulation) หรือการปั่นราคาด้วย

๒. กฎหมายเกี่ยวกับหลักทรัพย์ (Securities Regulations)

หน่วยงาน Securities and Exchange Commission (“SEC”) หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการออกหรือซื้อขายเหรียญเงินดิจิทัลหรือสินทรัพย์ดิจิทัลที่มีลักษณะเป็นหลักทรัพย์ตามกฎหมาย Securities Act โดยในการพิจารณาว่าการออกหรือซื้อขายเหรียญเงินดิจิทัลนับเป็นสัญญาการลงทุน หรือ “an investment contract” ตามกฎหมายหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากสาระสำคัญของสัญญาดังกล่าว มิใช่พิจารณาจากรูปแบบของสัญญา กล่าวคือ จะต้องเป็น *การซื้อขายหลักทรัพย์ที่เป็นสิ่งแทนการลงทุนในวิสาหกิจทั่วไป (Common Enterprise) ด้วยความคาดหวังในผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการประกอบกิจการนั้น*^{๑๓๓} SEC จะกำกับดูแลเฉพาะการซื้อขายเหรียญเงินดิจิทัลที่มีสาระสำคัญในสัญญาเป็นลักษณะของ “สัญญาลงทุน” ตามนิยามความหมายในกฎหมายเกี่ยวกับหลักทรัพย์ข้างต้นเท่านั้น

ดังนั้น ในมุมมองของ SEC การระดมทุนผ่านเทคโนโลยีบล็อกเชนด้วยการเสนอขายเหรียญดิจิทัล หรือ Token หรือที่มีชื่อเรียกว่า Initial Coin Offering (“ICO”) จึงเป็นการเสนอซื้อขายเหรียญดิจิทัลที่มีลักษณะเป็น “สัญญาลงทุน” เช่นเดียวกับการระดมทุนแบบ Initial Public Offering (“IPO”) ซึ่งเป็นการเปิดเสนอขายหุ้นเพื่อให้บุคคลทั่วไปรวมเป็นเจ้าของธุรกิจ โดยความคาดหวังว่ามูลค่าของหุ้นจะสูงขึ้นในอนาคต^{๑๓๔} โดยหากเหรียญดิจิทัลถูกพิจารณาว่ามีลักษณะเป็นหลักทรัพย์แล้ว ผู้ประกอบกิจการก็ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนหลักทรัพย์กับ SEC และเฉพาะการเสนอขายหลักทรัพย์ให้แก่นักลงทุนประเภท “Accredited Investor” เท่านั้น^{๑๓๕} ที่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนของ SEC

^{๑๓๓}An investment of money in a common enterprise with a reasonable expectation of profits to be derived from the entrepreneurial or managerial efforts of others. See *SEC v. W.J. Howey Co.*, 328 U.S. 293, 301 (1946).

^{๑๓๔}Chairman’s Testimony on Virtual Currencies: The Roles of the SEC and CFTC (6 February 2018), จาก <https://www.sec.gov/news/testimony/testimony-virtual-currencies-oversight-role-us-securities-and-exchange-commission>.

^{๑๓๕}คุณสมบัติของผู้ที่เป็น Accredited Investor ศึกษาได้ที่ SEC Rule 501 (a)(5)

การซื้อขายหลักทรัพย์เหรียญดิจิทัล จะกระทำได้เฉพาะผ่านบริษัทโบรกเกอร์และดีลเลอร์ (Broker-Dealer) ที่ได้รับอนุญาตจาก SEC แล้ว และต้องเป็นสมาชิกของ Financial Industry Regulatory Authority ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดระเบียบตนเอง (self-regulate) ในอุตสาหกรรมการเงิน ดูแลองค์กรที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรม และคอยให้คำแนะนำหน่วยงานภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบทางการเงิน และจะซื้อขายได้เฉพาะในตลาดหลักทรัพย์หรือระบบการซื้อขายทางเลือก (Alternative trading systems “ATS”) ที่ได้รับอนุญาตจาก SEC แล้วเท่านั้น ทั้งนี้ โดยในแต่ละรัฐยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่แตกต่างกันไปอีก ซึ่งบริษัทและบุคคลทั่วไปที่ทำการซื้อขายหลักทรัพย์ดิจิทัลจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ด้วย

๓. กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเงินและต่อต้านการฟอกเงิน (Money Transmission laws and anti-money laundering requirements)

Financial Crimes Enforcement Network หรือ FinCEN เป็นเครือข่ายปราบปรามอาชญากรรมทางการเงิน และอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา โดย FinCEN จะเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแล Cryptocurrency เฉพาะในกรณีที่มีการซื้อขายสกุลเงินดิจิทัล มีสาระสำคัญและลักษณะเป็นการส่งเงิน (Money Transmission) หรือเป็นการบริการแลกเปลี่ยนผ่านสกุลเงินดิจิทัล (Money services business “MSB”) ตามกฎหมาย Bank Secrecy Act โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖) FinCEN ได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาว่าธุรกิจหรือการให้บริการเกี่ยวกับเหรียญดิจิทัลที่เข้าข่ายเป็นการส่งเงินหรือเป็นการบริการแลกเปลี่ยนผ่านสกุลเงินดิจิทัล (MSB)^{๑๓๖} คือ (๑) ธุรกิจที่ให้บริการแลกเปลี่ยนเงินดิจิทัล (Virtual currency exchange) และ (๒) ธุรกิจที่ให้บริการรับฝากเงินดิจิทัลที่มีอำนาจในการออกและถอนสกุลเงินดิจิทัล

โดย MSB หรือธุรกิจที่ให้บริการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งข้างต้นนี้ หากเป็นการบริการที่มีการรับส่งสกุลเงินดิจิทัลที่แปลงได้ (Convertible currency) หรือเป็นการซื้อขายสกุลเงินดิจิทัลที่แปลงได้ (ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม) จะถือว่าเป็นธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FinCEN และต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเงินและต่อต้านการฟอกเงิน โดยในส่วนของกฎหมายการต่อต้านการฟอกเงินนั้น ธุรกิจ MSB มีหน้าที่ (๑) ดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจของตนที่อาจนำมาสู่การฟอกเงิน และ (๒) จัดให้มีกลไกหรือมาตรการการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดการ

^{๑๓๖} FIN-2013-G001, “Application of FinCEN’s Regulations to Persons Administering, Exchanging or Using Virtual Currencies” (18 March 2013), จาก <https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/guidance/application-fincens-regulations-persons-administering> >

ฟอกเงินตามระดับความเสี่ยงที่ได้วิเคราะห์ไว้ (Anti-money laundering programme) FinCEN กำหนดให้ MSB ต้องพัฒนาและปรับปรุงมาตรการการป้องกันความเสี่ยงดังกล่าวอยู่เสมอ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ธุรกิจการส่งเงินดิจิทัลกลายเป็นจุดให้บริการการฟอกเงินหรือการรับส่งเงินสนับสนุนกิจกรรมการก่อการร้าย

๔. การเก็บภาษี (Taxation)

การจัดเก็บภาษีเป็นภารกิจของหน่วยงาน Internal Revenue Service (IRS) ทำหน้าที่คล้ายกรมสรรพากรในประเทศไทย ได้ออกประกาศของ IRS เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี เรื่อง แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล^{๑๓๗} กำหนดให้เงินดิจิทัลเป็น**ทรัพย์สิน (property) ไม่ใช่สกุลเงิน** โดยบุคคลหรือธุรกิจใดที่มีสกุลเงินดิจิทัลในครอบครองจะต้อง (๑) จัดเก็บข้อมูลรายการเกี่ยวกับการได้มา ซื้อ และขายสกุลเงินดิจิทัล (๒) จ่ายภาษีจากกำไร (gains) ที่ได้จากการขายเงินดิจิทัลดังกล่าวเป็นจำนวนเงินสกุลทั่วไป (sale of cryptocurrency for cash) (๓) จ่ายภาษีจากกำไร (gains) ที่ได้จากการซื้อสินค้าหรือบริการด้วยสกุลเงินดิจิทัล และ (๔) จ่ายภาษีตามราคาตลาดของเงินดิจิทัลที่ได้มาจากการขาด

นอกจากนี้ หากเป็นการถือสกุลเงินดิจิทัลเพื่อการลงทุน หรือเป็นการถือครองแบบ Capital Asset สินทรัพย์เพื่อการลงทุน จะต้องมีการแจ้งต่อ IRS ตามแบบฟอร์ม Schedule D of IRS Form 1040 เรื่อง ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล^{๑๓๘} หรือ IRS Form 8949 เรื่อง การขายและการโยกย้ายสินทรัพย์เพื่อการลงทุน^{๑๓๙} แล้วแต่กรณี โดยหากเป็นเหรียญดิจิทัลที่ถือครองไว้เป็นสินทรัพย์เพื่อการลงทุนเป็นเวลามากกว่าหนึ่งปี ภาษีที่จะต้องจ่าย จะต้องจ่ายบนอัตรา Capital gains tax rates ซึ่งเป็นอัตราที่คิดจาก realised gains หรือกำไรที่ได้มาจากการขายเหรียญดังกล่าว แต่หากเป็นการถือครองที่ใช้เวลาน้อยกว่าหนึ่งปี จะใช้อัตราภาษีเงินได้ปกติ (ordinary income tax rates) โดยในการแจ้ง IRS เกี่ยวกับรายได้ที่เกิดจากสินทรัพย์ดิจิทัลเพื่อการลงทุน ตามแบบฟอร์มนั้น จะต้องระบุข้อมูลอย่างน้อยในเรื่อง (๑) จำนวนและประเภทของเหรียญดิจิทัลที่ขาย (๒) วันที่เริ่มถือครองเหรียญดังกล่าว (๓) วันที่ขายเหรียญดังกล่าว (๔) ราคาต้นทุนที่ซื้อเหรียญมา และ (๕) กำไรที่ได้หรือจำนวนเงินที่ขาดทุนไปจากการขายเหรียญดังกล่าว

^{๑๓๗}IRS Notice 2014-2021 “Guidance on Virtual Currency” (25 March 2014), จาก <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/virtual-currencies>.

^{๑๓๘}IRS Form 1040 Individual Income Tax Return, จาก <https://www.irs.gov/forms-pubs/about-form-1040>.

^{๑๓๙}IRS Form 8949 Sales and other Dispositions of Capital Assets, จาก <https://www.irs.gov/forms-pubs/about-form-8949>.

๕. กฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าโภคภัณฑ์ (Commodity)

Commodity หรือสินค้าโภคภัณฑ์พื้นฐาน จำเป็นจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานกลางในการซื้อขาย มีการจัดประเภทและคุณภาพอย่างชัดเจน สินค้าเหล่านี้ คือ สินค้าที่เป็นวัตถุดิบพื้นฐานในการผลิต ตั้งแต่น้ำตาล เมล็ดกาแฟ น้ำมัน ไปจนถึงแร่ต่าง ๆ และทองคำ และในปัจจุบัน Commodity Futures Trading Commission (CFTC) ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลการซื้อขายอนุพันธ์ (derivatives) ของสินค้าโภคภัณฑ์ในสหรัฐอเมริกา ได้ตีความให้เหรียญดิจิทัลบางสกุล เช่น บิตคอยน์ เป็นสินค้าโภคภัณฑ์พื้นฐาน หรือ Commodity ภายใต้กฎหมาย Commodity Exchange Act ด้วยแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๕^{๑๔๐} เนื่องจากเหรียญดิจิทัลหลายสกุล สามารถซื้อขายได้ทั้งในตลาดเงินและซื้อขายผ่านสัญญาซื้อขายล่วงหน้า หรืออนุพันธ์ (derivatives) เช่นเดียวกับสินค้าโภคภัณฑ์อื่นๆ

การตีความในลักษณะนี้ ทำให้ CFTC สามารถเข้ามากำกับดูแลพฤติกรรมกรรมการเก็งกำไร การฉ้อโกง และการบริหารความเสี่ยงที่ไม่เหมาะสมที่อาจเกิดขึ้นในตลาดการซื้อขายสกุลเงินดิจิทัลได้^{๑๔๑} โดยธุรกิจที่ให้บริการซื้อขายอนุพันธ์ของสกุลเงินดิจิทัลจะต้องขึ้นทะเบียนเป็น Commodity Trading Advisor และ Commodity Pool Operator กับ CFTC และสมาคมกำกับดูแลอนุพันธ์แห่งชาติ (National Futures Association)

๖. กฎหมายเกี่ยวกับการขุดเหรียญ (Mining)

โดยทั่วไปแล้ว หลักการเกี่ยวกับการขุดเหรียญมีเพียงแค่ว่า หากสามารถถือครองและใช้สกุลเงินดิจิทัลได้ก็สามารถขุดเหรียญดิจิทัลดังกล่าวได้ ดังนั้น ถ้าหากรัฐที่อยู่อาศัยมีกฎหมายห้ามถือครองเงินดิจิทัล การขุดเหรียญดิจิทัลก็อาจผิดกฎหมายไปด้วยโดยปริยาย^{๑๔๒} อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นในบางรัฐอาจออกกฎหมายห้ามขุดเหรียญดิจิทัลได้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ใช้พลังงานสูงมาก ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร^{๑๔๓}

^{๑๔๐}Matt Clinch, “Bitcoin now classed as a commodity in the US” (18 September 2015), จาก <https://www.cnbc.com/2015/09/18/bitcoin-now-classed-as-a-commodity-in-the-us.html>.

^{๑๔๑}U.S. Commodity Futures Trading Commission, “Bitcoin Basics”, จาก https://www.cftc.gov/sites/default/files/2019-12/oceo_bitcoinbasics0218.pdf.

^{๑๔๒}Global Legal Insights, “Blockchain law and regulations in the US” (January 2021), จาก <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-laws-and-regulations/usa#chaptercontent6>.

^{๑๔๓}The Verge, “Plattsburgh has become the first city in the US to ban cryptocurrency mining” (16 March 2018), จาก <https://www.theverge.com/2018/3/16/17128678/plattsburgh-new-york-ban-cryptocurrency-mining>.

๔. สรุป

โดยรวมแล้ว การกำกับดูแล Cryptocurrency ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างหรือแบบแผนที่ชัดเจนและเป็นทางการหนึ่งเดียว เห็นได้จากการที่หน่วยงานกลางในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government) ยังคงไม่มีการกำหนดนิยามของสกุลเงินดิจิทัลที่ชัดเจนร่วมกัน การกำกับดูแลที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจึงค่อนข้างจะกระจัดกระจายไปตามการตีความและการกำหนดนิยามเหรียญเงินดิจิทัลของหน่วยงานกลางแต่ละหน่วยงาน ซึ่งล้วนมีความพยายามที่จะกำหนดนิยามให้สอดคล้องไปตามขอบเขตกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน^{๑๔๔} Cryptocurrency ในสหรัฐอเมริกาจึงมีหลากหลายบทบาท เป็นได้ทั้งสกุลเงิน สินทรัพย์ หลักทรัพย์ และสินค้าโภคภัณฑ์ แตกต่างกันไปตามมุมมองของแต่ละองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

สาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์*

๑. บทนำ

เอลซัลวาดอร์ประเทศเล็ก ๆ ในทวีปอเมริกากลางกลายเป็นประเทศแรกของโลกที่มีการประกาศให้บิตคอยน์สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ภายหลังจากที่รัฐสภาได้อนุมัติข้อเสนอของประธานาธิบดี Nayib Bukele^{๑๔๕} ที่เสนอให้มีการยอมรับคริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) เพื่อที่จะส่งเสริม “การรวมกันทางการเงิน (financial inclusion)” การลงทุน และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งแม้ว่าร่างกฎหมายบิตคอยน์ (Bitcoin Law) อาจทำให้การเจรจาทางการเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) มีความยุ่งยากขึ้นเนื่องจากเอลซัลวาดอร์กำลังมองหาโครงการทางการเงินมูลค่ามากกว่า ๑ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ข้อเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในที่สุดเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๔ ด้วยคะแนนเสียง ๓ ใน ๔ ของสภานิติบัญญัติ (Legislative Assembly)^{๑๔๖} และกฎหมายจะมีผลใช้บังคับเมื่อครบกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันที่ประกาศกฎหมาย (เดือนกันยายน ๒๕๖๔)

^{๑๔๔}Tom Wilson, “Is it a currency? A commodity? Bitcoin has an identity crisis” (March 2020), จาก <https://www.reuters.com/article/us-crypto-currencies/is-it-a-currency-a-commodity-bitcoin-has-an-identity-crisis-idUSKBN20Q0LK>.

*จัดทำโดยนางชนันท์ ศรีทองสุข ศรีพันธุ์ ผู้อำนวยการฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมายกองกฎหมายต่างประเทศ

^{๑๔๕}ประธานาธิบดี Bukele เป็นอดีตนายกเทศมนตรีเมืองซาน ซัลวาดอร์ (San Salvador) เมืองหลวงของเอลซัลวาดอร์ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีจากชัยชนะอย่างถล่มทลายเมื่อสองปีก่อน (ค.ศ. ๒๐๑๙) และเป็นผู้ซึ่งเป็นที่รู้จักจากความเป็นคนรักในเทคโนโลยีและเป็นผู้ซึ่งชื่นชอบการแสดงไลฟ์สด

^{๑๔๖}สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/09/el-salvador-bitcoin-legal-tender-congress>.

ทั้งนี้ โดยก่อนที่ร่างกฎหมายดังกล่าวจะผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา ประธานาธิบดี Bukele ได้กล่าวในการประชุมบิตคอยน์ ๒๐๒๑ (Bitcoin 2021 conference) เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ ที่จัดขึ้นที่เมืองไมอามี รัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา ว่าประเทศในอเมริกากลาง (Central American Country) อยู่ระหว่างการนำบิตคอยน์มาใช้เป็นเงินที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (legal tender) และการเคลื่อนไหวดังกล่าวจะทำให้เอลซัลวาดอร์กลายเป็นประเทศแรกที่ยอมรับบิตคอยน์เป็นสกุลเงินของประเทศอย่างเป็นทางการ (official national currency) โดยแม้ว่าเอลซัลวาดอร์จะเป็นประเทศขนาดเล็ก แต่ความพยายามในครั้งนี้จะถือเป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์นโยบายทางการเงินที่มีการแตกสาขาที่สำคัญสำหรับระบบการเงินทั่วโลก โดยประธานาธิบดีได้กล่าวถึงข้อเสนอทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยว่า ข้อเสนอร่างกฎหมายบิตคอยน์จะเป็นวิธีการ “ออกแบบประเทศเพื่ออนาคต (design a country for the future)” โดยหากบิตคอยน์จำนวนร้อยละ ๑ ของโลกเคลื่อนย้ายเข้าสู่เอลซัลวาดอร์ จะเทียบเท่าจำนวนหนึ่งในสี่ของผลผลิตทางเศรษฐกิจรายปีของประเทศ^{๑๔๗} นอกจากนี้ ปัจจัยที่ทำให้เอลซัลวาดอร์มีความสนใจในการยอมรับบิตคอยน์สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายนั้น เนื่องจากในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ หลังจากที่เกิดความไม่มั่นคงในประเทศมาเป็นเวลานาน เอลซัลวาดอร์ได้ใช้สกุลเงินดอลลาร์สหรัฐแทนที่สกุลเงินโคลอนซัลวาดอร์ (Salvadoran colón) ซึ่งโดยรวมระบบนี้ก็เป็นไปได้ด้วยดีสำหรับเอลซัลวาดอร์ แต่ต่อมาสถานการณ์ของประเทศแยลงอันเนื่องมาจากการที่ธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา (U.S. Federal Reserve) หรือเฟด (Fed) ได้เพิ่มเงินดอลลาร์สหรัฐหมุนเวียนในระบบเป็นอย่างมากเพื่อพยายามลดผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (Coronavirus pandemic) ซึ่งมาตรการดังกล่าวประสบความสำเร็จในการอัดฉีดเงินสดเข้ากองทุนสถาบันการเงินต่าง ๆ ตลาดหุ้น และด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ ของสหรัฐอเมริกา แต่ในขณะเดียวกัน มาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบกับเอลซัลวาดอร์ที่ธนาคารไม่ได้รับเงินจากเฟด และสูญเสียกำลังซื้อเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อ (monetary inflation) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของเอลซัลวาดอร์มากขึ้น จึงทำให้เกิดข้อเสนอร่างกฎหมายบิตคอยน์ของประธานาธิบดี Bukele เพื่อลดผลกระทบจากการดำเนินการของธนาคารกลางเช่นเฟด โดยจำเป็นต้องอนุญาตให้มีการหมุนเวียนของสกุลเงินดิจิทัลที่ธนาคารกลางใดหรือเฟดไม่สามารถควบคุมการหมุนเวียนของสกุลเงินดิจิทัลได้^{๑๔๘}

^{๑๔๗}สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.forbes.com/sites/theapothecary/2021/06/07/el-salvador-to-make-bitcoin-legal-tender-a-milestone-in-monetary-history>.

^{๑๔๘}เพ็ญอ้าง.

๒. กฎหมายว่าด้วยบิตคอยน์ (Bitcoin Law)^{๑๔๙}

๒.๑ ข้อพิจารณาการออกกฎหมายว่าด้วยบิตคอยน์

กฎหมายได้ระบุข้อพิจารณาของสภานิติบัญญัติของสาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์ ไว้ดังนี้

(๑) ภายใต้มาตรา ๑๐๒^{๑๕๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองวิสาหกิจของเอกชน สร้างข้อกำหนดที่จำเป็นในการเพิ่มความมั่นคงของชาติเพื่อประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากที่สุด

(๒) ภายใต้พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๒๐๑ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับที่ ๒๔๑ เล่มที่ ๓๔๙ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๐ ได้มีการรับรองให้สกุลเงินดอลลาร์สหรัฐเป็นสกุลเงินที่นำมาใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย

(๓) ประชากรจำนวนประมาณร้อยละ ๗๐ ไม่สามารถเข้าถึงการบริการทางการเงินแบบดั้งเดิม (traditional financial services) ได้

(๔) เป็นหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวกในการรวมกันทางการเงิน (financial inclusion) ของพลเมืองของตนเพื่อเป็นการประกันสิทธิของพลเมืองที่ดียิ่งขึ้น

(๕) เพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของชาติ จำเป็นต้องอนุญาตให้มีการหมุนเวียนของสกุลเงินดิจิทัล (digital currency) ซึ่งมูลค่าตอบสนองต่อเกณฑ์กลไกตลาดเสรี เพื่อเพิ่มความมั่นคงของชาติ และเพื่อประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากที่สุด

(๖) จากข้อพิจารณาข้างต้น จำเป็นต้องออกกฎหมายพื้นฐานที่จะควบคุมหลักการทางกฎหมาย (legal course) ของบิตคอยน์

๒.๒ การจัดการทั่วไป (General Dispositions)

กฎหมายได้ระบุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อกำหนดให้บิตคอยน์สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายโดยไม่มีข้อจำกัด (unrestricted legal tender) ในอำนาจการปล่อย (liberating power) การทำธุรกรรมใด ๆ และการใช้ชื่อใด ๆ ที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลของรัฐหรือเอกชนจำเป็นต้องดำเนินการ โดยวัตถุประสงค์ดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบูรณาการ

^{๑๔๙}สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก <https://freopp.org/el-salvadors-bitcoin-law-full-proposed-english-text-9a2153ad1d19>.

^{๑๕๐}Article 102 Economic freedom is guaranteed, insofar as it does not oppose the social interest.

The State shall foment and protect the private initiative, within the necessary conditions to increase national wealth and to assure the benefits from it to the greatest number of inhabitants of the country.

ทางการเงิน (Monetary Integration Law) ทั้งนี้ โดยกฎหมายได้กำหนดหลักการจัดการทั่วไปเกี่ยวกับบิตคอยน์ ดังนี้

- (๑) กำหนดให้อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบิตคอยน์และดอลลาร์สหรัฐ (USD) เป็นไปตามกลไกตลาด (freely established by the market)
- (๒) ราคาอาจแสดงในรูปของบิตคอยน์ได้
- (๓) การเสียภาษีสามารถชำระเป็นบิตคอยน์ได้
- (๔) การแลกเปลี่ยนบิตคอยน์จะต้องไม่เสียภาษีกำไรจากการขาย (capital gains tax) เช่นเดียวกับเงินตราที่ใช้ชำระหนี้ตามกฎหมายรูปแบบอื่น
- (๕) สำหรับวัตถุประสงค์ในทางบัญชี สกุลเงินดอลลาร์สหรัฐจะเป็นสกุลเงินที่ใช้ในการอ้างอิง
- (๖) หน่วยทางธุรกิจทุกหน่วยต้องยอมรับบิตคอยน์ในการชำระเงินสำหรับการซื้อขายสินค้าหรือบริการ
- (๗) โดยไม่ตัดสิทธิการดำเนินการของภาคเอกชน รัฐจะต้องจัดให้มีทางเลือกอื่นที่อนุญาตให้ผู้ใช้ (user) ทำธุรกรรมบิตคอยน์ และมีการแปลงเงินอย่างทันทีและอัตโนมัติจากบิตคอยน์เป็นดอลลาร์สหรัฐ รวมทั้งรัฐจะส่งเสริมการฝึกอบรมและกลไกที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงธุรกรรมบิตคอยน์ได้ ทั้งนี้ โดยข้อจำกัดและการดำเนินการเกี่ยวกับการแปลงเงินอย่างทันทีและอัตโนมัติจากบิตคอยน์เป็นดอลลาร์สหรัฐจะต้องกำหนดไว้ในระเบียบที่ออกตามกฎหมายนี้
- (๘) ฝ่ายบริหารจะต้องจัดวางโครงสร้างหน่วยงานที่จำเป็นเพื่อบังคับใช้กฎหมายนี้

๒.๓ การเปลี่ยนผ่านการใช้บิตคอยน์

กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านการใช้สกุลเงินบิตคอยน์ไว้ดังนี้

- (๑) กำหนดให้ธนาคารกลาง (Central Reserve Bank) และผู้ดูแลระบบการเงินจะต้องออกระเบียบเพื่อดำเนินการตามกฎหมายภายในช่วงระยะเวลา ๙๐ วัน หลังจากวันประกาศกฎหมายนี้ในราชกิจจานุเบกษา
- (๒) สำหรับผู้ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีที่อนุญาตให้ทำธุรกรรมในบิตคอยน์นั้น จะได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยทางธุรกิจทุกหน่วยต้องยอมรับบิตคอยน์ในการชำระเงินสำหรับการซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยรัฐจะส่งเสริมการฝึกอบรมและกลไกที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงธุรกรรมบิตคอยน์ได้
- (๓) หนี้ทั้งหมดที่เป็นเงินที่แสดงเป็นดอลลาร์สหรัฐที่มีอยู่ก่อนวันที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ อาจชำระเป็นบิตคอยน์ได้

(๔) ก่อนการมีผลใช้บังคับของกฎหมาย รัฐจะรับประกันผ่านการจัดสร้างทรัสต์ (creation of a trust) ไว้ที่ Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL)^{๑๕๑} ว่ารัฐจะมีการจัดทำระบบการแปลงเงินอย่างทันทีและอัตโนมัติจากบิตคอยน์เป็นดอลลาร์สหรัฐ

(๕) กฎหมายนี้จะมีลักษณะพิเศษในการใช้บังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นที่ควบคุมเรื่องดังกล่าว โดยจะยกเลิกบทบัญญัติใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมายนี้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากร่างกฎหมายบิตคอยน์ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ได้ปรากฏข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าวขึ้นทั้งกรณีธนาคารโลก (World Bank) ได้ปฏิเสธคำร้องขอความช่วยเหลือทางเทคนิคจากธนาคารโลกเกี่ยวกับการนำบิตคอยน์มาใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้สามารถใช้งานคู่ขนานไปกับเงินดอลลาร์สหรัฐ เนื่องจากธนาคารโลกเห็นว่าอาจกระทบกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและความโปร่งใสของสกุลเงิน^{๑๕๒} และข่าวการประท้วงของกลุ่มประชาชนชาวซัลวาดอร์ซึ่งประกอบด้วยสหภาพฝ่ายซ้าย (leftist unions) สมาคมนักศึกษา (student associations) และกลุ่มอื่น ๆ ที่ประท้วงเกี่ยวกับการยอมรับบิตคอยน์เป็นสกุลเงินประจำชาติ โดยเห็นว่าราคาบิตคอยน์อาจมีความผันผวน มีการใช้บิตคอยน์เพื่อการหลอกลวง และเป็นการอำนวยความสะดวกในการฟอกเงิน^{๑๕๓} ด้วย

เครือรัฐบาฮามาส*

๑. ข้อมูลทั่วไปของบาฮามาส

ประเทศบาฮามาส (The Bahamas) หรือมีชื่อเรียกเป็นทางการว่าเครือรัฐบาฮามาส (The Commonwealth of the Bahamas) มีภูมิประเทศประกอบด้วยหมู่เกาะจำนวนกว่า ๗๐๐ เกาะ แต่มีการอยู่อาศัยประมาณ ๓๐ เกาะ มีพื้นที่ดินประมาณ ๑,๔๐๐ ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ ๒.๕ เท่าของเกาะภูเก็ต^{๑๕๔} มีลักษณะโดดเด่นที่ทิวทัศน์ชายหาดและแหล่งทรัพยากรทางทะเลที่สวยงาม เป็นจุดหมายของนักท่องเที่ยว ประชากรของประเทศมีประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ คน^{๑๕๕} ระบบเศรษฐกิจของ

^{๑๕๑} ธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ของเอลซัลวาดอร์

^{๑๕๒} สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.bbc.com/news/business-57507386>.

^{๑๕๓} สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก <https://decrypt.co/76576/el-salvador-bitcoin-law-citizens-protesting>.

*จัดทำโดยนายอมรฤทธิ์ อินทรชัย นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

^{๑๕๔} Encyclopedia Britannica, “The Bahamas islands, West Indies,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.britannica.com>.

^{๑๕๕} Macrotrends, “Bahamas Population 1950-2021,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.macrotrends.net/countries/BHS/bahamas/population>.

บาฮามาสพึ่งพาการท่องเที่ยวและการบริการทางการเงินระหว่างประเทศเป็นหลัก โดยมีมาตรการทางภาษีเป็นสิ่งที่ดึงดูด และเป็นหนึ่งในประเทศที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวสูงที่สุดในภูมิภาค รองจากสหรัฐอเมริกาและแคนาดา โดย GDP กว่าร้อยละ ๔๐ มาจากการท่องเที่ยว การนำเข้าสินค้ากว่าร้อยละ ๘๐ มาจากสหรัฐอเมริกา^{๑๕๖} สกุลเงินของประเทศคือดอลลาร์บาฮามาส และสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐมีใช้อย่างแพร่หลายทั่วประเทศ โดยมีอัตราแลกเปลี่ยนประมาณหนึ่งต่อหนึ่ง^{๑๕๗}



ที่มา : Encyclopedia Britannica, Inc.

๒. การควบคุมกำกับสกุลเงินดิจิทัลของบาฮามาส

ประเทศบาฮามาสเป็นประเทศหนึ่งที่มีพัฒนาการอย่างรวดเร็วของนโยบายและกฎหมายในการควบคุมดูแลสกุลเงินดิจิทัล (digital currency) หากย้อนกลับไปในปี ค.ศ ๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑) จากการนำเสนอผลสำรวจจากกฎเกณฑ์การควบคุมกำกับคริปโทเคอร์เรนซีของประเทศทั่วโลก (Regulation of Cryptocurrency Around the World) ที่จัดทำโดย The Library of Congress สหรัฐอเมริกา^{๑๕๘} ในขณะนั้นบาฮามาสยังไม่มีกฎหมายในการควบคุมกำกับคริปโทเคอร์เรนซีโดยตรงแต่อย่างใด แต่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่กับคริปโทเคอร์เรนซีในฐานะเป็น

^{๑๕๖} Beers, Brian "Why Is the Bahamas Considered a Tax Haven?", *Investopedia*, (13 October 2019), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.investopedia.com/ask/answers/060516/why-bahamas-considered-tax-haven.asp>.

^{๑๕๗} BAHAMAS FINANCIAL SERVICES BOARD, "WHAT IS THE CURRENCY OF THE BAHAMAS?" (JANUARY 28, 2018), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ จาก <https://bfsb-bahamas.com/faq/what-is-the-currency-of-the-bahamas/>

^{๑๕๘} Library of Congress, "Regulation of Cryptocurrency Around the World," สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.loc.gov/item/2018298387/>

หลักทรัพย์ สกุลเงิน หรือสินค้าโภคภัณฑ์^{๑๕๙} ต่อมาบาฮามาสได้ตัดสินใจในการพัฒนารอบของกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับที่ครอบคลุมทั้งสกุลเงินดิจิทัล (digital currency) และสินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset) โดยกรณีของสกุลเงินดิจิทัลบาฮามาสเป็นประเทศลำดับแรก ๆ ของโลกที่ออกเงินดิจิทัลของธนาคารกลางอย่างเป็นทางการ^{๑๖๐} เพื่อใช้เป็นสกุลเงินอีกประเภทหนึ่ง (currency) ของประเทศนอกเหนือจากธนบัตรและเหรียญที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (legal tender) โดยธนาคารกลางมีบทบาทในการดำเนินการและเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกรอบกฎหมายที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ และการกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมกำกับกับคริปโตเคอร์เรนซีในขอบเขตของสินทรัพย์ดิจิทัล คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ของบาฮามาสได้เสนอกรอบกฎหมายขึ้นใหม่

๓. เงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางของบาฮามาส (Central Bank Digital Currency (CBDC))

๓.๑ ความเป็นมา^{๑๖๑}

การที่บาฮามาสสามารถออกสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency (CBDC)) ที่เป็น Retail CBDC หรือแบบรายย่อยเป็นประเทศแรก ๆ ของโลกและได้รับการจัดอันดับให้เป็นโครงการ Retail CBDC อันดับหนึ่งโดย PwC^{๑๖๒} มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการเริ่มจากรากฐานการพัฒนาระบบการชำระเงินให้ได้มาตรฐานสากลทั้งระบบการชำระเงินของสถาบันการเงิน (Real-Time Gross Settlement (RTGS) system) และที่ใช้กับรายย่อย (Bahamas Automated Clearing House (BACH)) ตามโครงการ The Bahamian Payments Systems Modernisation Initiative (PSMI)

^{๑๕๙}CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, “Discussion Paper: Proposed Approaches to Regulation of Crypto Assets in The Bahamas,” (November 7, 2018), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://cdn.centralbankbahamas.com/download/086534800.pdf>.

“Digital Currency - Extending the Payments System Modernisation Initiative,” (March 2018) Extended Version of Governor John Rolle’s Remarks at the Blockchain Seminar, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://cdn.centralbankbahamas.com/download/031486300.pdf>.

Aliya Allen, Graham Thompson, “The Bahamas’ place in a Cryptographic World, A WHITE PAPER,” (March 2018), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://perma.cc/Y7SS-P7VL>.

^{๑๖๐}Vipin Bharathan, “Central Bank Digital Currency: The First Nationwide CBDC in The World Has Been Launched by The Bahamas,” (October 21, 2020), สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก <https://www.forbes.com/sites/vipinbharathan/2020/10/21/central-bank-digital-currency-the-first-nationwide-cbdc-in-the-world-has-been-launched-by-the-bahamas/?sh=27643a4e506e>.

^{๑๖๑}Central Bank of The Bahamas, “Digital Bahamian Dollar,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.sanddollar.bs>.

^{๑๖๒}ประเทศกัมพูชาได้ออกเงินดิจิทัลของธนาคารกลางแบบรายย่อยอย่างเป็นทางการในเดือนตุลาคม ๒๕๖๓ ในช่วงเวลาเดียวกับประเทศบาฮามาสโดยได้รับการจัดอันดับเป็นโครงการอันดับสอง, PricewaterhouseCoopers (PwC), PwC Global CBDC index 2021, 1st edition (April 2021), สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.pwc.ch/en/insights/digital/pwc-global-cbdc-index-2021.html>.

ดำเนินการโดย The National Payments Council (NPC) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๖^{๑๖๓} และเมื่อมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการนำมาใช้ในพื้นที่ดิจิทัลทางการเงิน ได้แก่ Distributed Ledger Technology (DLT) หรือบล็อกเชน จึงนำไปสู่การออกเงินสกุลดิจิทัลของบาฮามาสสำหรับรายย่อยและประชาชนตามโครงการดอลลาร์ทราย (Project Sand Dollar)

โครงการ PSMI ซึ่งได้ผนวกโครงการดอลลาร์ทรายในภายหลัง กำหนดเป้าหมายของผลลัพธ์ที่ดีขึ้นโดยรวมเกี่ยวกับการเข้าถึงทางการเงินอย่างทั่วถึงเพื่อให้ระบบการชำระเงินในประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่เลือกปฏิบัติในการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงทั้งหมด โดยเฉพาะเป้าหมายหลักคือ ประชากรทั้งประเทศสามารถเข้าถึงบริการชำระเงินดิจิทัลได้ การเข้าถึงบริการบัญชีเงินฝากธนาคารอย่างสากลและทั่วถึง การลดขนาดของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่อยู่นอกระบบเศรษฐกิจและไม่มีการบันทึกกิจกรรมที่เกิดขึ้น และการนำธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางเข้าสู่พื้นที่ดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบ นอกจากนี้ มีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนที่คาดหวังผลลัพธ์ในเชิงบวกเพื่อเสริมสร้างการป้องกันประเทศจากการฟอกเงินและวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมายอื่น รวมถึงกิจกรรมที่มีการใช้เงินสดหนาแน่น การเข้าถึงการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์และบริการทางการเงินดิจิทัลที่เปิดใช้งานทั่วไปยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับกลยุทธ์ในการส่งมอบบริการของรัฐบาลผ่านช่องทางดิจิทัล ซึ่งจะทำให้เกิดการปรับปรุงการบริหารภาษีและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่าย

ปัจจัยของความสำเร็จของโครงการอีกประการหนึ่ง คือ การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้กับโครงการดอลลาร์ทราย โดยธนาคารกลางของบาฮามาสได้คัดเลือกพันธมิตรทางเทคโนโลยีที่สามารถเสนอระบบที่สามารถแก้ไขปัญหาสภาพการเป็นหมู่เกาะที่อยู่อย่างกระจัดกระจายจำนวนมาก และเสนอระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม โดยการประกาศเชิญชวนผู้สนใจจากทั้งภายในและต่างประเทศจนกระทั่งในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ บริษัท NZIA Limited ได้รับเลือกเป็นผู้ให้บริการโซลูชันตามความต้องการของธนาคารกลางและลงนามในสัญญาการเป็นหุ้นส่วนในเดือนพฤษภาคมของปีเดียวกัน เนื่องจากบริษัท NZIA Limited ได้รวบรวมความรู้และความเชี่ยวชาญร่วมกับ IBM ผู้นำด้านบล็อกเชนระดับองค์กร และ Zynesis Pte บริษัทพัฒนาซอฟต์แวร์ในสิงคโปร์ที่เชี่ยวชาญด้านโซลูชันบล็อกเชน

การดำเนินโครงการนำร่องก่อนการเปิดใช้งานจริงทั่วประเทศเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง เมื่อ the National Payments Council มีมติในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒ เห็นชอบแนวทางการดำเนินโครงการนำร่องที่เน้นมาตรฐาน KYC (Know your Customer) ระบบการชำระเงินต้นทุนต่ำ

^{๑๖๓} “Digital Currency - Extending the Payments System Modernisation Initiative” (March 2018) Extended Version of Governor John Rolle’s Remarks at the Blockchain Seminar, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://cdn.centralbankbahamas.com/download/031486300.pdf>.

ที่ไม่ผ่านตัวกลาง และแนวทางการออกกฎเกณฑ์คุ้มครองข้อมูล และวันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้เปิดโครงการนำร่องที่ Exuma และขยายโครงการไปยัง Abaco ในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓ การที่ธนาคารกลางเลือกพื้นที่ Exuma เนื่องจากเป็นเกาะซึ่งประกอบด้วยหมู่เกาะขนาดเล็กกรายล้อม มีลักษณะเป็นตัวแทนที่สะท้อนลักษณะของประเทศบาฮามาส ในขณะที่การขยายโครงการไปยัง Abaco เพื่อทดสอบระบบการสื่อสารไร้สายฉุกเฉินเพื่อการกู้คืนบริการทางการเงินอย่างรวดเร็วหลังจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และเชื่อมต่อกับธุรกิจค้าปลีกของเกาะตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการฟื้นฟูจากภัยพิบัติ ซึ่งเกิดจากวาทภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง^{๑๖๔} ทั้งนี้ ก่อนดำเนินการโครงการนำร่องได้จัดให้มีการสำรวจเกี่ยวกับการเข้าถึงทางการเงินอย่างทั่วถึงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่โครงการนำร่องควบคู่ไปกับการเก็บข้อมูลจากพื้นที่อื่น ผลสำรวจที่ได้แสดงให้เห็นโอกาสที่จะเพิ่มการใช้งานธุรกรรมทางการเงินในระบบดิจิทัล เนื่องจากสามารถลดต้นทุน สะดวกในการใช้งาน และแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางไซเบอร์ และในวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ธนาคารกลางบาฮามาสได้นำเงินดิจิทัล Sand dollar จากโครงการนำร่องเปิดตัวระดับชาติซึ่งทำให้สกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลางพร้อมใช้งานสำหรับประชาชนทั่วไป

๓.๒ ลักษณะของเงินดิจิทัล Sand dollar^{๑๖๕}

Sand dollar เป็นสกุลเงินดอลลาร์ของบาฮามาส (B\$) ในรูปดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางของบาฮามาส (Central Bank Digital Currency (CBDC)) ในลักษณะเดียวกับเงินตรา โดยเป็นการกระจายผ่านสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาต (Authorised Financial Institutions (AFIs)) ซึ่งผู้ที่พำนักอยู่ในประเทศสามารถใช้จ่าย Sand dollar ภายในประเทศโดยใช้โทรศัพท์มือถือหรือบัตรที่ใช้ในการชำระเงินบัตรเดบิต หรือบัตรเครดิต ผ่านระบบกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Wallet) ที่แบ่งเป็นสองประเภทได้แก่ ประเภทบุคคลและประเภทธุรกิจ แบ่งตามปริมาณและลักษณะการใช้งาน โดยประเภทบุคคลสำหรับประชาชนแบ่งออกเป็นสองชั้น ชั้นแรกจำกัดวงเงิน ๕๐๐ ดอลลาร์ ใช้ได้ไม่เกิน ๑,๕๐๐ ดอลลาร์ต่อเดือน โดยระบบการตรวจสอบตัวตนมีลักษณะที่ผ่อนคลายเป็นพิเศษ เนื่องจากไม่จำเป็นต้องมีเอกสารยืนยันตัวตน แต่ในขณะเดียวกันไม่สามารถเปิดบัญชีธนาคารได้ ชั้นที่สองจำกัดวงเงินในกระเป๋าเงินไม่เกิน ๘,๐๐๐ ดอลลาร์ และสามารถใช้จ่ายได้ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์ต่อเดือน โดยการสมัครใช้งานต้องมีเอกสารแสดงตัวตนและเปิดบัญชีกับธนาคาร สำหรับกระเป๋าเงินประเภทธุรกิจหรือการค้า มีวงเงิน ๘,๐๐๐ ดอลลาร์ ถึง ๑,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ โดยไม่จำกัดวงเงินธุรกรรมและต้องเปิดบัญชีกับธนาคาร

^{๑๖๔}VICKI HYMAN, “The Bahamas is ‘disaster-proofing’ payments with its first-ever digital,” (February 18, 2021), สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.sanddollar.bs/inthepress>.

^{๑๖๕}ตัวอย่างการใช้งานของภาคประชาชนสามารถสืบค้นได้จากเว็บไซต์ของโครงการดอลลาร์ทราย, Central Bank of The Bahamas, Digital Bahamian Dollar, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๓, จาก <https://www.sanddollar.bs>.

และต้องมีเอกสารสำหรับการสมัครใช้งาน ได้แก่ ใบอนุญาตประกอบธุรกิจและเอกสารรับรองภาษีมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้ การสมัครใช้งานกระเป๋าสตางค์ทั้งแบบบุคคลและแบบธุรกิจต้องสมัครผ่านธนาคารหรือสถาบันทางการเงินที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารกลาง (AFIs)

การใช้จ่ายดอลลาร์ทรายในภาคประชาชนมีลักษณะการใช้งานที่สะดวกและปลอดภัยในลักษณะเดียวกับระบบการชำระเงินที่ประชาชนคุ้นเคยผ่านสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาต โดยไม่มีธุรกรรมโดยตรงกับธนาคารกลางหรือระบบสองชั้น การยอมรับดอลลาร์ทรายเพื่อนำมาใช้กับรายย่อยหรือภาคประชาชนจึงไม่มีอุปสรรคแต่อย่างใด^{๑๖๖}

๓.๓ มาตรการทางการคลัง

นโยบายการคลังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สนับสนุนดอลลาร์ทราย เนื่องจากตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ รัฐบาลได้ยกเลิกการเก็บอากรแสตมป์ (stamp tax) ในการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ เฉพาะการโอนเงินสดและการใช้เช็คที่ยังคงจัดเก็บอากรแสตมป์^{๑๖๗}

๓.๔ มาตรการทางกฎหมาย

การที่ธนาคารกลางของบาฮามาสสามารถเปิดใช้งานสกุลเงินดิจิทัลในระดับประเทศอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการเป็นผลจากการที่ธนาคารกลางของบาฮามาสได้เสนอกรอบกฎหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเงินตามข้อเสนอของ IMF และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเงิน รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกสกุลเงินดิจิทัลในร่างกฎหมาย the draft Central Bank of The Bahamas (Amendment) Bill, 2019 โดยมีการจัดรับฟังความคิดเห็นต่อสาธารณะครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ และครั้งที่สองในปี พ.ศ. ๒๕๖๒^{๑๖๘} ในปัจจุบันได้แก่ กฎหมาย the Central Bank of The Bahamas Act, 2020 (the CBBA, 2020)^{๑๖๙} ได้รับการเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลาง

^{๑๖๖}Paige McCartney, “The NASSAU Guardian, Rolle: Push for national adoption of Sand Dollar this summer,” (May 5, 2021), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://thenassauguardian.com/rolle-push-for-national-adoption-of-sand-dollar-this-summer>.

^{๑๖๗}อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๖๑.

^{๑๖๘}The Central Bank of The Bahamas, Second Round Public Consultation on the Bank Resolution Framework, Published: Monday October 7th, 2019, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.centralbankbahamas.com/news/press-releases/second-round-public-consultation-on-the-bank-resolution-framework>.

^{๑๖๙}OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL & MINISTRY OF LEGAL AFFAIRS, Central Bank of The Bahamas Act 2020, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <http://laws.bahamas.gov.bs>.

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินดิจิทัล โดยกำหนดให้สกุลเงินของบาฮามาสรวมถึงเงินอิเล็กทรอนิกส์จากเดิมที่มีเพียงธนบัตรและเหรียญ และกำหนดให้เงินอิเล็กทรอนิกส์หรือเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (legal tender) รวมทั้งให้อำนาจหน้าที่ธนาคารกลางในการกำหนดกฎเกณฑ์การออกเงินอิเล็กทรอนิกส์

สำหรับกฎหมายสำคัญอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมาตรา ๘ (๓) ของ the CBBA, 2020 กำหนดให้เงินอิเล็กทรอนิกส์มีความหมายเช่นเดียวกับเงินอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๒๙^{๑๗๐} ของ the Payment Systems Act, 2012 (the PSA, 2012)^{๑๗๑} ดังนั้น เงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ออกโดยธนาคารกลางอาทิเช่น Sand dollar ซึ่งชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (legal tender) จึงเป็นเงินอิเล็กทรอนิกส์ตามระบบการชำระเงินด้วย และมาตรา ๒๖ ของ the PSA, 2012 กำหนดให้การออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องได้รับใบอนุญาตจากธนาคารกลาง

เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมาย CBBA แล้ว ธนาคารกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ ของ CBBA ในการควบคุมกำกับและกำหนดกรอบการทำงานของเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ออกโดยธนาคารกลาง ในฐานะเป็นเงินที่ประชาชนใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติระหว่างประเทศที่ดีที่สุดสำหรับการพัฒนาและการทำงานของระบบการชำระเงิน ธนาคารกลางจึงเสนอร่างกฎเกณฑ์ของธนาคารกลาง the Central Bank (Electronic Bahamian Dollars) Regulations, 2021 (“the draft Regulations”) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการกำกับดูแลผู้ให้บริการกระเป๋าเงินตามแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดระหว่างประเทศ เพื่อให้ธนาคารกลางมีอำนาจในการควบคุมกำกับผู้ให้บริการกระเป๋าเงินและออกข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับผู้ให้บริการกระเป๋าเงิน โดยได้เสนอเอกสารจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔^{๑๗๒}

บทบัญญัติที่สำคัญของร่างกฎเกณฑ์ของธนาคารกลางเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับผู้ให้บริการกระเป๋าเงิน เช่น คุณสมบัติของผู้ให้บริการกระเป๋าเงิน กระบวนการยื่น

^{๑๗๐}Section 29 Definition of "electronic money"

For the purposes of this Part, "electronic money" means monetary value represented by a claim on the issuer, which is-

- (a) stored electronically;
- (b) issued on receipt of funds for the purpose of making payment transactions but does not amount to a deposit under the regulatory laws; and
- (c) accepted as a means of payment by persons other than the issuer.

^{๑๗๑}Office of the Attorney General & Ministry of Legal Affairs, Payment Systems Act 2012, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <http://laws.bahamas.gov.bs/>

^{๑๗๒}The Central Bank of The Bahamas, CONSULTATION PAPER: Proposed Legislation for the Regulation of the provision and use of Central Bank issued Electronic Bahamian Dollars, 15th February 2021, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.centralbankbahamas.com/viewPDF/documents/2021-02-15-11-24-12-Central-Bank-Electronic-Bahamian-Dollars-Regulations-2021.pdf>.

คำขอ การทำงานร่วมกันของผู้ให้บริการกระเป๋าเงิน การคุ้มครองผู้บริโภค เสถียรภาพทางการเงิน การให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึง ไม่เลือกปฏิบัติ ภาระผูกพันของผู้ให้บริการกระเป๋าเงิน วงเงินของกระเป๋าเงิน อำนาจในการบังคับใช้กฎระเบียบของธนาคารกลาง รวมถึงอำนาจเพิกถอนและพักใช้ การอนุญาตให้บริการกระเป๋าเงิน สอบถามข้อมูล เข้าตรวจสอบสถานที่หรือกิจกรรมทางธุรกิจ หรือเอกสารของผู้ให้บริการกระเป๋าเงิน

นอกจากนี้ ธนาคารกลางได้เสนอร่างกฎหมาย the Payment Systems (Amendment) Bill, 2021 เพื่อให้การรับรองการที่กฎหมาย CBBA กำหนดให้เงินอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมาย CBBA เป็นเงินอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมาย the PSA รวมทั้งเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย the Computer Misuse Act, 2003 (Ch. 107A)^{๑๗๓} โดยแก้ไขเพิ่มเติมคำจำกัดความของคำว่า “คอมพิวเตอร์” ให้รวมถึง โทรศัพท์มือถือและแท็บเล็ต เพื่อให้ความคุ้มครองอุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในแพลตฟอร์มของดอลลาร์ทราย

๓.๕ ธนาคารกลางของบาฮามาส^{๑๗๔}

ธนาคารกลางบาฮามาสก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อดำเนินนโยบายการเงินที่เป็นอิสระและกำกับดูแลภาคการเงินภายหลังจากที่บาฮามาสได้รับเอกราชทางการเมืองจากสหราชอาณาจักรในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ภายใต้อำนาจกฎหมาย the Central Bank of The Bahamas Act, 1974 ซึ่งถูกยกเลิกและแทนที่โดยกฎหมาย the Central Bank of The Bahamas Act, 2000 และในปัจจุบันคือ the Central Bank of The Bahamas Act, 2020 (the CBBA, 2020) กำหนดหน้าที่ของธนาคารกลางในการส่งเสริมและรักษาเสถียรภาพทางการเงินและความสมดุลของเงื่อนไขการชำระเงินที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีลำดับ เพื่อส่งเสริมและรักษาระบบธนาคารที่เพียงพอและมาตรฐานการปฏิบัติและการจัดการสูง และให้คำแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในเรื่องที่มีลักษณะทางการเงินการคลัง เป็นต้น

๔. กฎหมายควบคุมกำกับสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Assets)

บาฮามาสโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ได้ออกกฎหมาย Digital Assets and Registered Exchanges Act, 2020^{๑๗๕} (DARE) ซึ่งในที่นี่เรียกว่ากฎหมายสินทรัพย์ดิจิทัล

^{๑๗๓}Office of the Attorney General & Ministry of Legal Affairs, Computer Misuse Act, 2003, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <http://laws.bahamas.gov.bs>.

^{๑๗๔}The Central Bank of The Bahamas, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.centralbankbahamas.com>.

^{๑๗๕}Securities Commission of the Bahamas, Digital Assets and Registered Exchanges-Act-2020, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.scb.gov.bs/wp-content/uploads/2020/12/Digital-Assets-and-Registered-Exchanges-Act-2020.pdf>.

และการแลกเปลี่ยนที่ได้รับอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๓ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๓^{๑๗๖} เพื่อควบคุมการออก การขาย และการค้าสินทรัพย์ดิจิทัลในหรือจากภายในบาฮามาส นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของบาฮามาสแถลงในการเสนอกฎหมายใหม่ โดยสรุปว่า จากรายงานของสถาบัน Fidelity Digital Assets แสดงให้เห็นถึงการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของสินทรัพย์เสมือน รวมถึงสกุลเงินเสมือน และความต้องการกรอบกฎหมายที่สอดคล้องและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในพื้นที่สินทรัพย์ดิจิทัล โดยมีแนวโน้มที่นักลงทุนจำนวนมากสนใจการลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล ในฐานะศูนย์กลางทางการเงินระหว่างประเทศที่มีศักยภาพและมีความเชี่ยวชาญในการจัดการความมั่งคั่ง บาฮามาสจึงเสนอการให้บริการทางการเงินเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลแก่นักลงทุน สำหรับการยกร่างกฎหมายดำเนินการโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์เพื่อตอบสนองความต้องการของนักลงทุนโดยการกำหนดกรอบของกฎหมายและกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่เกี่ยวกับการปฏิบัติของผู้ให้บริการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล รวมถึงการเสนอโทเคนดิจิทัลเข้าสู่ตลาดสินทรัพย์ดิจิทัล โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้ที่สามารถเข้าร่วมในธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ระดับของเงินทุนที่จำเป็น กฎสำหรับการรายงานและขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และบทลงโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตาม ในการยกร่างกฎหมายได้ตรวจสอบสถานะและสภาพแวดล้อมด้านกฎระเบียบของสกุลเงินดิจิทัลของประเทศคู่แข่ง เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ฮองกง มอลตา และยิบรอลตาร์ รวมถึงสหรัฐอเมริกา^{๑๗๗}

๔.๑ ขอบเขตของกฎหมาย

กฎหมายสินทรัพย์ดิจิทัลและการแลกเปลี่ยนที่ได้รับอนุญาตฯ ใช้บังคับกับบุคคลหรือนิติบุคคลในฐานะผู้ออก ชื่อ หรือลงทุน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง ส่งเสริม บำรุงรักษา ขาย หรือไถ่ถอนการเสนอขายโทเคนดิจิทัล รวมทั้งนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล โดยไม่คำนึงถึงสถานที่ตั้งทางกายภาพที่กิจกรรมดำเนินการ ทั้งนี้ กฎหมายไม่ใช้บังคับกับบุคคลหรือสินทรัพย์บางประเภทที่อาจเข้าข่ายเป็นสินทรัพย์ดิจิทัล เช่น สกุลเงินตราดิจิทัล (electronic representations of a fiat currency) หลักทรัพย์ หรือสินทรัพย์ทางการเงินอื่น

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มีการกำหนดนิยามที่สำคัญ เช่น (๑) “สินทรัพย์ดิจิทัล” (Digital Asset) หมายความว่า การเป็นตัวแทนดิจิทัลของมูลค่าที่กระจายผ่านแพลตฟอร์ม

^{๑๗๖}Securities Commission of the Bahamas, Digital Assets and Registered Exchanges-Act-2020, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.scb.gov.bs/wp-content/uploads/2020/12/Appointed-Day-Notice-14dec2020-DARE.pdf>.

^{๑๗๗}Institutionalassetmanager, “Bahamas’ DARE legislation opens the door for new industry,” (December 12, 2020), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.institutionalassetmanager.co.uk/2020/12/16/293708/bahamas-dare-legislation-opens-door-new-industry>.

เทคโนโลยีบัญชีธุรกรรมแบบกระจาย (Distributed Ledger Technology (DLT)) ที่มีมูลค่าบรรจอยู่หรือมีสิทธิตามสัญญาการใช้งาน รวมถึงสัญญาในโทเคนดิจิทัล (๒) “ธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล” (Digital asset business) หมายความว่ารวมถึงธุรกิจของการแลกเปลี่ยนโทเคนดิจิทัล การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนโทเคนดิจิทัล การดำเนินงานในฐานะผู้ให้บริการชำระเงินที่ใช้สินทรัพย์ดิจิทัล การเข้าร่วมและให้บริการทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการเสนอขายหรือขายสินทรัพย์ดิจิทัลของผู้ออก และกิจกรรมอื่นที่กำหนดโดยกฎระเบียบ และ (๓) “การเสนอขายโทเคนดิจิทัล” (initial token offering or ITO) เป็นข้อเสนอของผู้ออกโทเคนดิจิทัลเพื่อขายให้กับสาธารณชนแลกกับเงินตราหรือสินทรัพย์ดิจิทัลอื่นสำหรับโทเคนดิจิทัลเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลประเภทหนึ่งที่มีการจำแนกประเภทไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ virtual currency tokens, asset tokens, utility tokens and non-fungible tokens

๔.๒ การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล

ธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลรวมถึงการแลกเปลี่ยนโทเคนดิจิทัล การเสนอขายโทเคนดิจิทัล การบริการกระเป๋าสตางค์ การดูแลการให้บริการสินทรัพย์ดิจิทัล และกิจกรรมอื่นใดที่คณะกรรมการหลักทรัพย์กำหนด

นิติบุคคลได้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนตามกฎหมาย^{๑๗๘} ที่ประสงค์จะดำเนินธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลในหรือจากภายในบาฮามาสจะต้องขออนุญาตหรือจดทะเบียนตามกฎหมาย โดยยื่นคำขอจดทะเบียนต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ตามแบบที่กำหนดตามประเภทของธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่จะดำเนินการ พร้อมทั้งเอกสารแสดงคุณสมบัติที่เหมาะสมในการดำเนินธุรกิจและสถานะทางการเงินและชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนด

สำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องอาจยื่นคำขอเป็นผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลเป็นกิจกรรมเพิ่มเติม ได้แก่

- (๑) ผู้ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย the Securities Industry Act, 2011 (the “SIA”)
- (๒) ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ดูแลกองทุนเพื่อการลงทุนตามกฎหมาย the Investments Funds Act, 2020 หรือ
- (๓) ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ให้บริการทางการเงินตามกฎหมาย the Financial Corporate Service Providers Act, 2020

^{๑๗๘}The Companies Act (Ch. 308); International Business Companies Act (Ch. 309); the Partnership Act (Ch. 310); the Partnership Limited Liability Act (Ch. 311); and the Exempted Limited Partnership Act (Ch. 312)

๔.๓ การบริการแลกเปลี่ยนโทเคนดิจิทัล

นิติบุคคลที่ต้องการเสนอบริการแลกเปลี่ยนโทเคนดิจิทัล เช่น แพลตฟอร์มที่ใช้เทคโนโลยี DLT สำหรับการขาย การค้า หรือการแลกเปลี่ยนโทเคนดิจิทัลไม่ว่าจะเป็นสกุลเงินตราหรือโทเคนดิจิทัลอย่างน้อยหนึ่งโทเคน ต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลเสียก่อน จึงจะยื่นขออนุญาตให้บริการแลกเปลี่ยนโทเคนดิจิทัลได้ โดยยื่นคำขอพร้อมทั้งเอกสารและชำระค่าธรรมเนียมต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ตามแบบที่กฎหมายกำหนด

๔.๔ การเสนอขายโทเคนดิจิทัล

ผู้ที่จะเสนอขายโทเคนดิจิทัลในหรือจากภายในบาฮามาสได้ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ มีคุณสมบัติเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด เตรียมและเสนอหนังสือชี้ชวน (offering memorandum) และปฏิบัติตามกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติของกฎหมาย

๔.๕ หน่วยงานควบคุมกำกับดูแล

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ของบาฮามาส (Securities Commission of The Bahamas (the “SCB”)) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๘ (Securities Board Act, 1995) ซึ่งถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยกฎหมายใหม่แล้ว โดยในปัจจุบันคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยอุตสาหกรรมหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๔ (Securities Industry Act, 2011 (SIA)) และกฎหมายกองทุนการลงทุน พ.ศ. ๒๕๔๖ (Investment Funds Act, 2003 (IFA)) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมกิจกรรมของกองทุนการลงทุนหลักทรัพย์และตลาดทุน และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใหม่ ได้แก่ กฎหมาย the Financial and Corporate Service Providers Act, 2020 (FCSPA) รวมทั้งกฎหมายสินทรัพย์ดิจิทัลและการแลกเปลี่ยนที่ได้รับอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๓

กฎหมายว่าด้วยสินทรัพย์ดิจิทัลและการแลกเปลี่ยนที่ได้รับอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย ควบคุมและกำกับดูแลการออกสินทรัพย์ดิจิทัล ธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล และการดำเนินธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล รวมถึงกำหนดค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายบัญญัติ และเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการออกกฎระเบียบต่อรัฐมนตรี สำหรับรัฐมนตรี ได้แก่ รัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังตามกฎหมาย the Securities Industry Act, 2011 (SIA)

๔.๖ การสอบสวนและความร่วมมือ

ในส่วนที่ ๕ ของกฎหมายสินทรัพย์ดิจิทัลฯ กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ในการตรวจสอบและสอบสวนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่ได้รับอนุญาต รวมทั้งร่วมมือกับหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

๔.๗ มาตรการป้องกันการฟอกเงินและการให้เงินสนับสนุนการก่อการร้าย (AML and CFT Prevention Measures)

กฎหมายว่าด้วยสินทรัพย์ดิจิทัลฯ กำหนดหน้าที่ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่ให้บริการเกี่ยวข้องกับการขาย แลกเปลี่ยน หรือโอนสินทรัพย์ดิจิทัล ต้องดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารความเสี่ยงและป้องกันการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายและมาตรการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่ the Proceeds of Crime Act, 2018 กฎหมาย the Anti-Terrorism Act, 2018 และกฎหมาย the Financial Transactions Reporting Act, 2018 รวมทั้งสอดคล้องกับกฎระเบียบ นโยบาย และแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงและป้องกันการฟอกเงินและการสนับสนุนการก่อการร้าย

๔.๘ มาตรการทางภาษี

บาฮามาสเป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายการคลังที่เอื้ออำนวยต่อการค้าและการลงทุน และการเป็นศูนย์กลางการบริการทางการเงินระหว่างประเทศ การใช้นโยบายภาษีที่ผ่อนคลายเป็นดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ จนได้รับการเรียกว่า “tax haven” สำหรับนักลงทุนทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ โดยบาฮามาสไม่มีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นิติบุคคล ภาษีมรดก หรือกำไรจากการลงทุน (capital gain) รายได้ของรัฐบาลมาจากภาษีอื่นรวมถึงภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีทรัพย์สิน อากรแสตมป์ อากรนำเข้า และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต^{๑๗๙}

^{๑๗๙} Beers, Brian, “Why Is the Bahamas Considered a Tax Haven?”, *Investopedia*, (13 October 2019), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.investopedia.com/ask/answers/060516/why-bahamas-considered-tax-haven.asp>.

KPMG, “Corporate Tax Rate Table,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก <https://home.kpmg/bs/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>.

OECD, “Bahamas Tax-to-GDP ratio-OECD,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก <https://www.oecd.org/countries/bahamas/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-bahamas.pdf>.

๕. สรุป

บาทามาตอบสนองต่อการพัฒนาการของเทคโนโลยีคริปโทเคอร์เรนซีและ DLT หรือ บล็อกเชนในพื้นที่ดิจิทัลด้วยการสนับสนุน ส่งเสริม และควบคุมกำกับอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับบริบท สภาพแวดล้อมและความจำเป็นของประเทศ มีสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศที่มีข้อจำกัดด้านที่ดิน และเป็นหมู่เกาะที่อยู่อย่างกระจัดกระจาย แต่ก็กลายเป็นจุดเด่นด้านทรัพยากรทางธรรมชาติที่ดึงดูด การท่องเที่ยวและเป็นรายได้หลักของประเทศ รวมทั้งสร้างจุดแข็งของประเทศจากการเป็นศูนย์กลาง การบริการทางการเงิน ซึ่งดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้โดยการเสนอนโยบายและกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อ การลงทุน โดยเฉพาะมาตรการทางภาษีและการมีสถานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง รวมทั้งจำนวนประชากร ของประเทศมีน้อย ทำให้ตอบสนองต่อเทคโนโลยีและความจำเป็นของประเทศได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งสะท้อน ให้เห็นได้จากการตัดสินใจออกเงินดิจิทัลของธนาคารกลางที่ใช้กับธุรกิจรายย่อยและประชาชน เพื่อลดต้นทุนการดำเนินการทางการเงินโดยเฉพาะการขนส่งเงินทางกายภาพไปยังหมู่เกาะที่อยู่ อย่างกระจัดกระจายและต้องเผชิญกับความรุนแรงของพายุประจำฤดูกาลที่สร้างความยากลำบากในการ เข้าถึงเงินของธุรกิจรายย่อยและประชาชน และมีการควบคุมกำกับสินทรัพย์ดิจิทัลด้วยการกำหนดกรอบ ของกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของนักลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมสินทรัพย์ดิจิทัล ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ความพยายามในการออกเงินดิจิทัลของธนาคารกลางใช้เวลาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ การจัดหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมและกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สำหรับสภาพแวดล้อม ทางกฎหมาย เนื่องจากบาทามาได้พัฒนากฎหมายระบบการชำระเงินมาเป็นลำดับจนกำหนดให้เงิน อิเล็กทรอนิกส์ใช้เป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการได้ แม้จะยังไม่มีสถานะเป็นเงินตรา ของประเทศที่ออกโดยธนาคารกลาง และเมื่อบาทามามีนโยบายที่จะออกเงินดิจิทัลของธนาคารกลาง ก็เป็นเพียงการเพิ่มเงินอิเล็กทรอนิกส์ (electronic money) ซึ่งรวมถึงเงินดิจิทัลของธนาคารกลางให้เป็น สกุลเงิน (currency) อีกประเภทหนึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีธนบัตรและเหรียญ ตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจ หน้าที่ของธนาคารกลางและให้เงินอิเล็กทรอนิกส์นี้เป็นเงินอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายระบบการชำระเงิน และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระบบการชำระเงินเพื่อรับรองสถานะดังกล่าว รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการใช้คอมพิวเตอร์เพื่อให้ครอบคลุมถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นใหม่ และออกกฎระเบียบ เกี่ยวกับการควบคุมกำกับผู้ให้บริการกระเป๋าเงิน ได้แก่ สถาบันทางการเงินที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารกลาง

สำหรับการควบคุมกำกับสินทรัพย์ดิจิทัลนั้น มีคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ เป็นหน่วยงานควบคุมกำกับการลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัลซึ่งรวมถึงคริปโทเคอร์เรนซี โดยเป็นการกำหนด กรอบของกฎหมายขึ้นใหม่ที่แยกออกจากกฎหมายในการควบคุมกำกับตลาดหลักทรัพย์ แม้จะอยู่ภายใต้

คณะกรรมการหลักทรัพย์เช่นเดียวกัน โดยกำหนดขอบเขตของกฎหมายที่จะไม่ใช้บังคับกับเงินดิจิทัลและหลักทรัพย์

สาธารณรัฐประชาชนจีน*

๑. แนวนโยบายการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลของจีน

การซื้อขายแลกเปลี่ยนคริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency) หรือสกุลเงินดิจิทัลได้เริ่มเข้าสู่ประเทศจีนครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยแพลตฟอร์มผู้ให้บริการที่ชื่อว่า BTCChina จากนั้นจึงเริ่มมีแพลตฟอร์มผู้ให้บริการจากบริษัทอื่นตามมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เช่น HuoBi OkCoin นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การซื้อขายแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลในประเทศจีนได้มีปริมาณเพิ่มสูงมากขึ้น รวมถึงมูลค่าของสกุลเงินดิจิทัลได้มีแนวโน้มเติบโตสูงขึ้นเช่นกัน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เกิดปรากฏการณ์ระดมทุนแบบดิจิทัลด้วยการเสนอขาย (ICO หรือ Initial Coin Offering)^{๑๘๐} ในปริมาณมากผิดปกติ โดยในช่วงครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการระดมทุนแบบ ICO ถึง ๖๕ โครงการ รวมมูลค่าเงินทุนกว่า ๒๖,๑๖๐ ล้านหยวนหรือประมาณ ๑๓๐,๘๐๐ ล้านบาท ซึ่งโครงการระดมทุน ICO เหล่านี้แฝงไปด้วยความเสี่ยงหลายประการ เช่น ความเสี่ยงในการล้มเหลวของโครงการ เจ้าของโครงการระดมทุนอาจหลอกลวง หรือการระดมทุนอาจเข้าข่ายผิดกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงได้เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการกำกับดูแลการซื้อขายแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัล โดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชน เน้นย้ำสถานะทางกฎหมายของเงินสกุลหยวน ป้องกันความเสี่ยงในการฟอกเงิน และรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลอยู่หลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางไซเบอร์ ข้อบังคับว่าด้วยการโทรคมนาคม และข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันและดำเนินการเกี่ยวกับการระดมทุนที่ผิดกฎหมาย^{๑๘๑} ทว่านิยามของคำว่าเงินตามกฎหมาย

*จัดทำโดยนางสาวพิชานาถ คำยวง นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ ฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย

^{๑๘๐}ICO หรือ Initial Coin Offering คือการระดมทุนแบบดิจิทัลด้วยการเสนอขายดิจิทัลโทเคน (digital token) ผ่านระบบบล็อกเชนต่อสาธารณชน โดยผู้ระดมทุนจะเป็นผู้ออก digital token เพื่อแลกกับเงินดิจิทัล (cryptocurrency) สกุลหลัก เช่น Bitcoin หรือ Ethereum

^{๑๘๑}กฎหมายว่าด้วยธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Law of the People's Republic of China on the People's Bank of China) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการฟอกเงินแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ยังไม่ครอบคลุมถึงสกุลเงินดิจิทัล รวมถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกลางที่ตราขึ้นเพื่อกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลโดยเฉพาะ จึงยังไม่มีข้อกำหนดหน้าที่ในการกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่ในปัจจุบันได้มีการออกประกาศสำคัญหลายฉบับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน เช่น ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน กระทรวงอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ คณะกรรมการกำกับดูแลภาคธนาคาร คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ คณะกรรมการกำกับดูแลการประกันภัย หน่วยบริหารด้านไซเบอร์สเปซ หน่วยบริหารด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ สมาคมการเงินทางอินเทอร์เน็ต สมาคมธนาคาร และสมาคมระบบชำระเงินและระบบชำระบัญชี^{๑๘๒} โดยประกาศจากหน่วยงานข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงจุดยืนและแนวนโยบายในการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลในประเทศจีนได้อย่างชัดเจน

๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินดิจิทัล

ปัจจุบันประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลมีอยู่ ๓ ฉบับ ได้แก่ (๑) ประกาศว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากบิตคอยน์ ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เนื่องจากเป็นระยะแรกที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัล จึงมีเนื้อหาเกี่ยวกับบิตคอยน์โดยเฉพาะซึ่งเป็นสกุลเงินดิจิทัลไม่กี่สกุลที่มีอยู่ในขณะนั้น (๒) แถลงการณ์ว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากกระดมทุนด้วยเครื่องหมายแทนเงินตรา ได้มีการประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ หลังจากปรากฏการณ์กระดมทุนแบบ ICO มวลค่ามหาศาลภายในประเทศ และ (๓) ประกาศว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากการเก็งกำไรในการแลกเปลี่ยนสกุลเงินเสมือน เป็นประกาศฉบับล่าสุดที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยประกาศดังกล่าวสร้างความเปลี่ยนแปลงในตลาดการซื้อขายแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัล

(Law of the People's Republic of China on Anti-money Laundering) กฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Law of the People's Republic of China on Commercial Banks) กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Securities Law of the People's Republic of China) กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางไซเบอร์แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Cybersecurity Law of the People's Republic of China) ข้อบังคับว่าด้วยการโทรคมนาคมแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Regulation on Telecommunications of the People's Republic of China) และข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันและดำเนินการเกี่ยวกับการระดมทุนที่ผิดกฎหมาย (Regulation on the Prevention and Treatment of Illegal Fund-raising)

^{๑๘๒} ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (People's Bank of China) กระทรวงอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Ministry of Industry and Information Technology) คณะกรรมการกำกับภาคธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (China Banking Regulatory Commission) คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (China Securities Regulatory Commission) คณะกรรมการกำกับธนาคารและการประกันภัยแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (China Banking and Insurance Regulatory Commission) หน่วยบริหารด้านไซเบอร์สเปซแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Cyberspace Administration of China) หน่วยบริหารด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (State Administration for Industry and Commerce of the People's Republic of China) สมาคมการเงินทางอินเทอร์เน็ตแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (National Internet Finance Association of China) สมาคมธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (China Banking Association) และ สมาคมระบบชำระเงินและระบบชำระบัญชีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Payment & Clearing Association of China)

ทั้งในประเทศจีนและตลาดโลกเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีเนื้อหาสั่งห้ามไม่ให้สถาบันทางการเงินให้บริการธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลทุกสกุล โดยเนื้อหาของประกาศทั้ง ๓ ฉบับสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ๔ ประเด็น ดังนี้

(๑) สกุลเงินดิจิทัลไม่ใช่สกุลเงินตามกฎหมาย

ในเนื้อหาของประกาศทั้งสามฉบับข้างต้น แม้จะใช้คำนิยามที่แตกต่างกันทั้ง “สกุลเงินดิจิทัล” “เครื่องหมายแทนเงินตรา” และ “สกุลเงินเสมือน” แต่ล้วนหมายถึง “สกุลเงินดิจิทัล” หรือ Cryptocurrency ทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ของสกุลเงินดิจิทัล ได้แก่ ๑) ไม่ได้มีผู้จัดทำเพียงผู้เดียว ๒) มีจำนวนจำกัด ๓) สามารถใช้ได้ในทุกเขตอำนาจศาล และ ๔) มีสถานะนิรนาม

แม้จะใช้ชื่อว่า “สกุลเงิน” หรือ “เงินตรา” ทว่ามีใช้เงินตราที่จัดทำโดยธนาคารกลางแห่งชาติ จึงไม่มีสถานะเช่นเดียวกับเงินตราตามกฎหมาย ไม่สามารถใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนหรือใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย โดยหากพิจารณาจากลักษณะสำคัญของสกุลเงินดิจิทัลมีสถานะเป็นเพียง “สินค้าเสมือน” เพียงเท่านั้น และจะมีได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาตัดสินสัญญาซื้อขายระหว่างนายดิงเจี้ยนเฉิงและนายเฉินหยางกวง^{๑๘๓} โดยในคดีดังกล่าวศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า “ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของสัญญาซื้อขายในคดีนี้ ทรัพย์สิน คือ OctaCoin ซึ่งมีใช้เงินตราตามที่กฎหมายของประเทศได้กำหนดไว้ มิใช่เงินตราที่สามารถนำมาชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย มิใช่เงินตราที่กฎหมายของประเทศกำกับดูแล มิได้มีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับเงินตรา จึงไม่สามารถนำมาใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนในตลาดได้ ทรัพย์สินในคดีนี้จึงเข้าข่ายผิดกฎหมาย ทรัพย์สินดังกล่าวจึงมิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ศาลเห็นว่าสัญญาดังกล่าวมีผลเป็นโมฆะ โจทก์จึงสมควรคืนทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่จำเลย” จากคำพิพากษาดังกล่าวได้ตอกย้ำว่า สกุลเงินดิจิทัลมิได้มีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับเงินตรา

(๒) ห้ามมิให้สถาบันการเงินและสถาบันผู้ให้บริการรับชำระเงินให้บริการธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลทั้งหมด

จากประกาศทั้ง ๓ ฉบับ ได้กำหนดบริการต้องห้ามที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลดังต่อไปนี้ ๑) ห้ามมิให้ให้บริการโดยการกำหนดราคาสกุลเงินดิจิทัลเป็นสินค้า ๒) ห้ามมิให้สถาบันการเงินและสถาบันผู้ให้บริการรับชำระเงินให้บริการเป็นตัวแทนซื้อขายสกุลเงินดิจิทัล ๓) ห้ามมิให้รับสกุลเงินดิจิทัลเป็นหลักประกันในการให้บริการทางการเงิน ๔) ห้ามมิให้ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ประกอบด้วย การให้บริการลงทะเบียน แลกเปลี่ยน ชำระราคา ส่งมอบ รวมถึง

^{๑๘๓} คำพิพากษาศาลฎีกาหมายเลข ๒๖๓ เมืองเจ้อเจียง ๑๑ พ.ศ. ๒๕๖๑ ((2018) 浙 11 民终 263号)

ให้บริการแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลกับเงินหยวนหรือเงินสกุลอื่น การรับฝาก ทรัสต์ หรือจำนอง และ ๕) ห้ามมิให้บริการธุรกรรมทางการเงินใดที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัล เช่น ให้สินเชื่อ เงินทุนเป็นสกุลเงินดิจิทัล หรือให้บริการลงทุนในสกุลเงินดิจิทัล

(๓) ห้ามมิให้ระดมทุนแบบ ICO

แถลงการณ์ว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากการระดมทุนด้วยเครื่องหมายแทนเงินตรา ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการระดมทุนแบบ ICO เป็นการระดมทุนที่ยัง**ไม่ได้รับอนุญาต**ให้กระทำได้ถูกต้องตามกฎหมาย อาจเข้าข่ายการเสนอขายเครื่องหมายแทนเงินตรา ตัวเงิน หลักทรัพย์ ระดมทุนโดยผิดกฎหมาย การทุจริตทางการเงิน ธุรกิจแชร์ลูกโซ่ หรืออาชญากรรมอื่น โดยกำหนดให้บุคคลนิติบุคคลใดที่ได้กระทำการระดมทุนไปแล้วหยุดการดำเนินการระดมทุนดังกล่าวและชำระคืนซึ่งเงินที่ได้รับจากการระดมทุนและดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์และเยียวยาให้แก่ผู้ลงทุน

(๔) หน่วยงานของรัฐและสถาบันการเงินมีหน้าที่ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับความเสี่ยงของสกุลเงินดิจิทัล

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและสถาบันการเงินมีหน้าที่ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับความเสี่ยงของสกุลเงินดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของความเสี่ยงในการลงทุนที่อาจจะถูกฉ้อโกงหรือหลอกลวงจากผู้ให้บริการซื้อขายแลกเปลี่ยน ความเสี่ยงทางการเงินจากมูลค่าที่ผันผวนอย่างรุนแรงจากการเก็งกำไร และความเสี่ยงทางกฎหมายที่ประชาชนต้องเป็นผู้รับเอง เนื่องจากการซื้อขายแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ขณะที่ยังไม่ได้มีการห้ามซื้อขายแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลอย่างเด็ดขาด ก่อนที่ประกาศฉบับล่าสุดจะมีผลบังคับใช้ สถาบันการเงินและผู้ให้บริการแพลตฟอร์มซื้อขายแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลยังมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการฟอกเงินและกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางไซเบอร์อีกด้วย โดยสถาบันการเงินมีหน้าที่เฝ้าระวังความเคลื่อนไหวของธุรกรรมที่ต้องสงสัยว่าอาจเข้าข่ายการฟอกเงินและรายงานต่อศูนย์เฝ้าระวังและวิเคราะห์การฟอกเงินแห่งชาติ หน่วยงานภายใต้ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ส่วนผู้ให้บริการแพลตฟอร์มซื้อขายแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลต้องมีกลไกการยืนยันตัวตนและป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลส่วนตัวของประชาชนอีกด้วย

๓. เงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางของจีน

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศจีนได้ริเริ่มทำการศึกษาวิจัย CBDC หรือสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางของประเทศ เพื่อออกแบบและเตรียมความพร้อมทั้งในการใช้งานรวมถึงด้านกฎหมาย โดย CBDC ของประเทศจีนใช้ชื่อว่า “ดิจิทัลหยวน (Digital RBM)” โดยจัดว่าเป็น Retail

CBDC ที่จะนำมาใช้ในธุรกรรมรายย่อยของภาคธุรกิจและประชาชนทั่วไป^{๑๘๔} มีเป้าหมายเพื่อลดต้นทุนการพิมพ์ธนบัตรและการผลิตเหรียญ อำนวยความสะดวกและเพิ่มความโปร่งใสในการทำธุรกรรมทางการเงิน ลดความเสี่ยงการฟอกเงินหรือหนีภาษี รวมถึงการกระทำผิดกฎหมายอื่น

ในการเตรียมความพร้อมทางด้านกฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ประชาชนจีนฉบับปัจจุบันยังมีข้อจำกัดอยู่ เนื่องจากนิยามคำว่า “เงินหยวน” ตามกฎหมายปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงเงินหยวนในรูปแบบดิจิทัล ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะความเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายได้ ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ประเทศจีนจึงได้มีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับแก้ไข เพื่อรองรับการกำกับดูแลและให้สถานะทางกฎหมายแก่เงินดิจิทัลหยวน โดยจากเดิมที่มีนิยามเพียงว่า “เงินที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนคือ เเหรินหมินปี้”^{๑๘๕} เมื่อใช้เหรินหมินปี้ชำระหนี้ที่เกิดขึ้นในอาณาเขตสาธารณรัฐประชาชนจีนให้แก่รัฐหรือบุคคลใด หน่วยงานหรือบุคคลนั้นจะไม่ยอมรับไม่ได้^{๑๘๖} และ “เหรินหมินปี้มีหน่วยเป็นหยวน หน่วยย่อยของเหรินหมินปี้ คือ เจี๋ยว เฟิน”^{๑๘๗} โดยในร่างกฎหมายที่เสนอได้แก้ไขนิยามคำว่า “เหรินหมินปี้” โดยเพิ่มความในวรรคท้ายว่า “เหรินหมินปี้รวมถึงเงินหยวนที่เป็นวัตถุที่จับต้องได้และรูปแบบดิจิทัล” โดยหากร่างกฎหมายฉบับแก้ไขดังกล่าวผ่านการพิจารณาและมีผลใช้บังคับแล้ว เงินดิจิทัลหยวนจะมีฐานะเป็นเงินหยวนอีกรูปแบบหนึ่ง สามารถใช้เป็นสื่อกลางเพื่อชำระค่าสินค้าและบริการ และแก้ไขข้อจำกัดในประเด็นสถานะความเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และจะใช้มาตรการกำกับดูแลเช่นเดียวกับเงินหยวนที่อยู่ในรูปแบบธนบัตรหรือเหรียญ

นอกจากการเตรียมความพร้อมทางด้านกฎหมายแล้ว ประเทศจีนยังได้เตรียมพร้อมมาตรการด้านอื่นที่เพื่อรองรับการใช้เงินดิจิทัลหยวนอย่างเต็มรูปแบบด้วย เช่น มาตรการป้องกันการฟอกเงิน มาตรการรักษาข้อมูล มาตรการป้องกันความปลอดภัยทางอินเทอร์เน็ต โดยระหว่างการเตรียมความพร้อมดังกล่าวได้มีการนำโครงการทดลองนำเงินดิจิทัลหยวนมาใช้จริงควบคู่ไปด้วย โดยเมืองเซินเจิ้นเป็นพื้นที่แรกที่มีการทดลองใช้เงินดิจิทัลหยวนในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ โครงการดังกล่าวมีระยะเวลา ๓ ปี ซึ่งในปัจจุบันขยายโครงการทดลองนี้ไปยังเมืองเศรษฐกิจใหญ่ของประเทศอีก ๒๘ แห่ง เช่น ปักกิ่ง เทียนจิน

^{๑๘๔}ธนาคารแห่งประเทศไทย, “ทำความรู้จักกับ CBDC และความคืบหน้าในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256304_TheKnowledge_CBDC.aspx.

^{๑๘๕}เหรินหมินปี้ (人民币) เป็นชื่อของเงินตราในภาษาจีน หมายถึง เงินของประชาชน

^{๑๘๖}Article 15 The legal tender of The People's Republic of China is the Renminbi (RMB). When the Renminbi is used to repay all public or private debts within the territory of the People's Republic of China, no units or individuals may refuse to accept it.

^{๑๘๗}Article 16 The unit of the Renminbi is the yuan and the units of the fractional currency of the Renminbi are the jiao and the fen.

เซี่ยงไฮ้ ฉงชิ่ง ไหนหนาน เฉิงตู หางโจว และซีอาน นอกจากนี้ ยังได้วางแผนทดลองใช้เงินดิจิทัลหยวนในการแข่งขันโอลิมปิกฤดูหนาวที่จะจัดขึ้นที่เมืองปักกิ่งในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยจะเปิดกว้างให้แก่ชาวต่างชาติ ผู้เข้าร่วมงานได้ทดลองใช้ระบบปฏิบัติการชำระเงินดิจิทัลที่ได้พัฒนาขึ้น เพื่อนำผลที่ได้มาปรับปรุงระบบให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการเตรียมความพร้อมด้านอื่น ๆ เช่น มาตรการป้องกันข้อมูลส่วนบุคคล มาตรการความปลอดภัยทางข้อมูลบนไซเบอร์ และมาตรการการป้องกันการฟอกเงิน ยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนนัก ซึ่งนักวิชาการหลายฝ่ายจึงมีความกังวลว่าหากในอนาคตจะนำเงินดิจิทัลหยวนมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ แทนที่ธนบัตรและเหรียญที่มีอยู่ทั้งหมด อาจเกิดปัญหาทางด้านความพร้อมของรัฐ รวมถึงความพร้อมของประชาชนในการใช้งานเงินรูปแบบใหม่นี้ ซึ่งอาจมีปัจจัยทางด้านอายุของผู้ใช้ ระดับการศึกษาและความเข้าใจในเทคโนโลยี ความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยี และความเคยชินของประชาชน รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลต่อความสำเร็จในการผลักดันสกุลเงินดิจิทัลหยวนในอนาคต

๔. สรุป

การกำกับดูแลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับโดยประกาศทั้ง ๓ ฉบับที่ได้ระบุไว้ข้างต้น แสดงให้เห็นว่าประเทศจีนมีจุดยืนและแนวนโยบายในการควบคุมสกุลเงินดิจิทัลอย่างเข้มงวด โดยห้ามหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้บริการธุรกรรมหรือดำเนินกิจการใดที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประชาชนที่เคยถือครองสกุลเงินดิจิทัลยังสามารถถือครองต่อไปได้ โดยต้องเป็นผู้รับความเสี่ยงทางกฎหมายจากการถือครองทรัพย์สินที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเอง ส่วนสกุลเงินดิจิทัล CBDC ที่ภาครัฐได้มีการริเริ่มทดลองนำออกให้ประชาชนใช้ในบางเมืองและภาครัฐจะมีการเตรียมความพร้อมในด้านกฎหมายอย่างชัดเจนโดยการเสนอแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธนาคารกลางเพื่อรองรับการใช้เงินดิจิทัลหยวนให้สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบในอนาคต แต่การนำ CBDC มาใช้นั้น ยังมีข้อกังวลทางวิชาการถึงความพร้อมในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการนำ CBDC มาใช้เป็นการทั่วไปด้วย

ประเทศญี่ปุ่น*

๑. ภาพรวมของระบบการชำระเงินของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นใช้สกุลเงินที่เรียกว่า 円 ซึ่งเรียกเป็นภาษาไทยว่า “เยน” และ “Yen” ในภาษาอังกฤษ และใช้สัญลักษณ์ คือ ¥ ในเงินจำนวน ๑ เยน สามารถแบ่งออกเป็น ๑๐๐ เซน (錢, 銭, sen) และ ๑,๐๐๐ ริน (厘, rin) โดยเงินที่นำออกใช้ในรูปแบบของเงินปกตินั้น ประกอบด้วยธนบัตรที่จัดพิมพ์โดย 国立印刷局 (National Printing Bureau)^{๑๘๘} และเหรียญที่ผลิตโดย 独立行政法人造幣局 (Japan Mint) สำหรับปริมาณของธนบัตรและเหรียญนั้นอยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารกลางแห่งประเทศญี่ปุ่น 日本銀行 (*Nippon Ginkō*) (Bank of Japan - BOJ)



ที่มา: National Printing Bureau



ที่มา: Tokyoship

*จัดทำโดยนายณัฐวุฒิ เลิศลอย นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

^{๑๘๘}National Printing Bureau, “About NPB,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.npb.go.jp/en/index.html>.

ปริมาณเงินของประเทศญี่ปุ่นที่หมุนเวียนในระบบและที่มีการฝากไว้ในธนาคาร (M3) ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๖๔ นั้น มีประมาณ ๑,๙๕๓.๖ ล้านล้านเยน^{๑๘๙} (Trillion Yen) หรือประมาณ ๕๕๐ ล้านล้านบาท^{๑๙๐} ในขณะที่ประเทศไทยมีปริมาณเงินในระบบประมาณ ๒๓ ล้านล้านบาท^{๑๙๑}

ภายใต้ระบบการชำระเงินของญี่ปุ่น นอกเหนือจากการใช้ธนบัตรและเหรียญ เป็นสื่อกลางการชำระเงินแล้ว ในการชำระเงินในกลุ่มผู้ใช้ทั่วไป (retail payment) มีการใช้เช็ค ที่ในปัจจุบันแทบไม่มีการใช้แล้ว^{๑๙๒} การใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ (electric money, e-money) การโอนเงิน ทางอิเล็กทรอนิกส์ (electronic funds transfers) การชำระเงินผ่านการใช้เครื่องเบิกถอนเงินอัตโนมัติ การใช้บัตรเดบิต (debit card) บัตรเครดิต (credit card) การชำระเงินผ่านสมาร์ทโฟนหรืออินเทอร์เน็ต และชำระแก่ผู้ให้บริการรับชำระเงิน (postal giro)

สำหรับระบบการชำระเงินระหว่างธนาคาร ซึ่งเป็นธุรกรรมที่มีมูลค่าสูงมี ๓ ระบบ^{๑๙๓} ได้แก่ **Zengin System** มาจากระบบที่เรียกว่า Zengin Data Telecommunication ซึ่งใช้สำหรับการชำระบัญชีการโอนเครดิตรายย่อย **FXYCS** มาจากระบบที่เรียกว่า Foreign Exchange Yen Clearing System สำหรับการชำระบัญชีเงินเยนสำหรับการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และ **BCCSs** มาจากระบบที่เรียกว่า Bill and Cheque clearing Systems สำหรับการชำระบัญชีในการโอนเงินระหว่างธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์

๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชำระเงิน

ในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชำระเงินนั้น ในเอกสารเผยแพร่ของ BOJ^{๑๙๔} ระบุว่า ประเทศญี่ปุ่นไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการชำระเงิน ทั้งการชำระเงินในรูปแบบของกระดาษ (paper-based payment) และในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ แต่จะปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งเป็นกรณี ๆ ดังนี้

^{๑๘๙}Investing.com, “ปริมาณเงิน M3 ของญี่ปุ่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://th.investing.com/economic-calendar/m3-money-supply-1907>.

^{๑๙๐}ข้อมูลปริมาณเงิน ณ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔ และคำนวณอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔

^{๑๙๑}ธนาคารแห่งประเทศไทย, “ปริมาณเงินและองค์ประกอบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=7&language=th.

^{๑๙๒}Bank of Japan, “Payment Systems in Japan,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.boj.or.jp/en/paym/outline/pay_boj/pss0305a.pdf.

^{๑๙๓}เพ็ญอัม

^{๑๙๔}เพ็ญอัม

๑. การออกธนบัตรเพื่อเป็นสกุลเงินของประเทศ เป็นไปตามกฎหมาย Bank of Japan, (Act No. 89 of 1997)^{๑๙๕} (กฎหมายว่าด้วยธนาคารกลาง) เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญในการจัดตั้งธนาคารกลางของญี่ปุ่น โดยให้อำนาจแก่ BOJ ในการควบคุมเงินตราและการเงินของประเทศ ซึ่งในมาตรา ๔๖ ของกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ BOJ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการออกธนบัตรเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในฐานะเป็นเงินตราที่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (legal tender) และสามารถชำระหนี้ได้อย่างไม่จำกัดจำนวน และในการกำหนดมูลค่าของธนบัตรเป็นไปตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรี ส่วนรูปลักษณ์ของธนบัตรเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

๒. การออกเหรียญเพื่อเป็นเงินตรา เป็นไปตามกฎหมาย Currency Unit and Issuance of Coins, (Act No. 42 of 1987) (กฎหมายว่าด้วยหน่วยของสกุลเงินและการออกเหรียญ) เป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้จัดทำเหรียญสำหรับเป็นเงินตรา ซึ่งจัดทำโดย Japan Mint (สำนักงานกษาปณ์แห่งญี่ปุ่น) แต่การนำเข้าสู่ระบบการเงินยังต้องดำเนินการผ่าน BOJ

๓. การใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ในการโอนเงิน ประกอบไปด้วยกฎหมายต่าง ๆ ตามประเภทของการใช้สื่อกลาง ในกรณีของบัตรเงินสดที่ออกโดยธนาคารพาณิชย์ (bank cash card) บัตรเครดิตที่ออกโดยธนาคารพาณิชย์ (bank credit card) และบัตรบริการทางการเงินสำหรับธุรกิจ (money services business card) อยู่ภายใต้ธุรกิจที่เรียกว่า “Kawase Torihiki” ซึ่งผู้ให้บริการจะต้องได้รับอนุญาตประกอบกิจการธนาคารตามกฎหมายว่าด้วยธนาคาร (Banking Act) และจดทะเบียนเป็นผู้ให้บริการโอนเงิน (Fund Transfer Service Providers) ตามกฎหมายว่าด้วยการบริการชำระเงิน (Payment Services Act)^{๑๙๖} ภายใต้กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ของผู้ให้บริการหลายประการ เช่น การวางหลักประกันหรือมีการให้ประกันจากธนาคารไว้กับหน่วยงานของรัฐ การออกมาตรการเกี่ยวกับความมั่นคงในข้อมูลของการโอนเงิน การออกใบสำคัญการโอนเงินแก่ผู้ให้บริการ เป็นต้น

ในกรณีของบัตรเติมเงิน (prepaid cards) ซึ่งเป็นการนำมูลค่าของเงินตราไปบรรจุเป็นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในสื่อกลางในรูปของบัตรเพื่อใช้ในการชำระค่าสินค้าหรือบริการต่าง ๆ แต่ผู้ใช้ไม่สามารถถอนเงินสดออกจากบัตรนั้นได้ ผู้ให้บริการบัตรประเภทนี้อาจเป็นทั้งธนาคารหรือบริษัททั่วไป โดยผู้ออกบัตรต้องได้รับการจดทะเบียนภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริการชำระเงิน (Payment Services Act) โดยผู้ออกบัตรมีหน้าที่ที่ต้องแสดงข้อมูล บันทึกข้อมูล การสร้างมาตรการปกป้องข้อมูลทางธุรกรรมที่เกี่ยวกับบัตรเติมเงิน หรือการวางหลักประกันทางการเงินในการดำเนินกิจการ

^{๑๙๕} Bank of Japan, “The Issuance, Circulation, and Maintenance of bank of Japan Notes,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=92&vm=02&re=01>.

^{๑๙๖} Ryu Nakasaki, “Overview of Regulations on Settlement Cards in Japan,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://nakasaki-law.com/wp-content/OJR.pdf>.

ซึ่งมีการวิเคราะห์เหตุผลที่บัตรประเภทนี้อยู่ภายใต้กฎระเบียบที่น้อยกว่าการประกอบธุรกิจ Kawase Torihiki อันเนื่องมาจากบัตรประเภทนี้ไม่สามารถถอนเงินออกมาได้ จึงทำให้มีข้อกังวลเรื่องการฟอกเงินที่น้อยกว่า^{๑๙๗}

สำหรับบัตรเครดิตประเภทอื่น ผู้ประกอบกิจการต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นผู้ออกบัตรภายใต้กฎหมาย Japan's Installment Sales Act และหากผู้ออกบัตรประเภทนี้เป็นผู้ประกอบกิจการธนาคารก็ต้องจดทะเบียนภายใต้กฎหมายว่าด้วยธนาคารด้วย^{๑๙๘} และยังมีข้อกำหนดการจดทะเบียนเป็นผู้รับชำระเงินผ่านการโอนเงินอิเล็กทรอนิกส์ (Acquirer Registration) ซึ่งใช้กับการประกอบกิจการเป็นผู้ให้บริการรับชำระเงินผ่านกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์

๓. แนวนโยบายเกี่ยวกับ Central Bank Digital Currency (CBDC) ของญี่ปุ่น

ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) BOJ ได้ชี้แจงถึงนโยบายเกี่ยวกับการเข้าสู่ CBDC^{๑๙๙} ของประเทศญี่ปุ่น โดยวางบทบาทหลักของ CBDC ไว้ ๒ ประการ ได้แก่ การเป็นเงินดิจิทัลภาครัฐเพื่อธุรกรรมขนาดใหญ่ (wholesale CBDC) และเงินดิจิทัลภาครัฐเพื่อการทั่วไป (general purpose CBDC)

๑. การเป็นเงินดิจิทัลภาครัฐเพื่อธุรกรรมขนาดใหญ่ (wholesale CBDC) นั้น เป็นการจำกัดการใช้ CBDC สำหรับธุรกรรมการชำระเงินที่มีมูลค่าสูงที่ทำกับคู่สัญญาหลักเพียงบางราย ได้แก่ สถาบันทางการเงินที่มีบัญชีอยู่กับ BOJ โดยความมุ่งหมายของการใช้ CBDC เป็นเพื่อการพัฒนากระบวนการชำระเงินระหว่างธนาคารที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้นทั้งในด้านความเร็วและความน่าเชื่อถือในการทำธุรกรรม

BOJ ได้เตรียมการและเริ่มการทดลองความเป็นไปได้ในการออก CBDC ตั้งแต่ในช่วงต้นปีงบประมาณ ค.ศ. ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๔) โดยทดสอบในด้านความสามารถหลัก (core functions) และคุณลักษณะ (features) ของ CBDC ซึ่งในขณะนี้เป็นการดำเนินการในช่วงที่ ๑ ที่จะมีดำเนินการถึงเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ การทดลองในช่วงแรกนี้เป็นการพัฒนาระบบและวิธีปฏิบัติในการออก การแจกจ่าย

^{๑๙๗} เฟ็งฮ้าง

^{๑๙๘} เฟ็งฮ้าง

^{๑๙๙} Bank of Japan, “The Bank of Japan’s Approach to Central Bank Digital Currency,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2020/rel201009e.htm.

การไถ่ถอน CBDC^{๒๐๐} ร่วมดำเนินการธนาคารกลางของประเทศอื่นเพื่อหาความเข้ากันทางนวัตกรรม (matching innovation)^{๒๐๑}

ตัวอย่างโครงการนำร่องที่ BOJ ดำเนินการ ได้แก่ Project Stella^{๒๐๒} เป็นความร่วมมือระหว่าง BOJ และธนาคารกลางแห่งสหภาพยุโรป (European Central Bank (ECB)) ที่ทำการทดลองและศึกษาแนวความคิดในการนำเทคโนโลยีที่เรียกว่า Distributed Ledger Technology (DLT)^{๒๐๓} มาใช้ในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์และการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีระหว่างกัน และใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและทำให้ข้อมูลเป็นปัจจุบันโดยไม่ใช้ระบบศูนย์กลางเดียว ซึ่งมุ่งหมายให้เทคโนโลยีดังกล่าวยกระดับประสิทธิภาพในการสร้างระบบจัดเก็บข้อมูลอัตโนมัติ การลดกระบวนการประมวลผลที่เดิมมีความสลับซับซ้อน และพัฒนาให้เกิดความปลอดภัยและรับมือกับความเสี่ยงประเภทที่ไม่ใช่ความเสี่ยงทางการเงิน (non-financial risks)^{๒๐๔}

๒. เงินดิจิทัลภาครัฐเพื่อการค้าทั่วไป (general purpose CBDC) BOJ ได้ระบุถึงนโยบายเกี่ยวกับการนำ CBDC มาใช้เพื่อการทั่วไปไว้ว่า *หากจะนำ CBDC มาใช้จะอยู่บนพื้นฐานของวัตถุประสงค์ ๓ ประการ*^{๒๐๕} ได้แก่

(๑) เป็นเครื่องมือทางการเงินควบคู่ไปกับการใช้เงินสด เนื่องจาก BOJ มีความเห็นว่ายังไม่มีแนวโน้มที่การใช้เงินสดในระบบเศรษฐกิจจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่หากมีสถานการณ์ของการลดความสำคัญของเงินสด และหากเงินดิจิทัลของภาคเอกชนไม่สามารถเข้ามาแทนที่เงินสดได้ BOJ

^{๒๐๐}Bank of Japan, “Commencement of Central Bank Digital Currency Experiments,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2021/rel210405b.pdf.

^{๒๐๑}Reuters, “Japan's central bank kicks off experiments on issuing digital currency,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.reuters.com/article/us-japan-economy-cbdc-idUSKBN2BS0EG>.

^{๒๐๒}Bank of Japan, “Project Stella: the ECB and the Bank of Japan release joint report on distributed ledger technology (Phase 4),” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก https://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2020/rel200212a.htm.

^{๒๐๓}Bank of Japan, “BOJ/ECB Joint Research Project on Distributed Ledger Technology,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก https://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2017/data/rel170906a2.pdf.

^{๒๐๔}Non-Financial Risk (NFR) เป็นความเสี่ยงด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นตามปกติในการประกอบธุรกิจการเงิน ที่เป็ความเสี่ยงหลักหรือมีผลโดยตรงกับการประกอบธุรกิจ หรือมีผลต่อผลประกอบการทางธุรกิจ แต่ก็อาจสร้างผลกระทบในทางลบที่สำคัญในการวางกลยุทธ์ การประกอบธุรกิจ เศรษฐกิจ หรือชื่อเสียง ตัวอย่างของ NFR เช่น ความเสี่ยงที่เกิดจากไซเบอร์ วิธีดำเนินการ รูปแบบทางธุรกิจ กลยุทธ์ หรือจากบุคคลภายนอก (Deloitte, “The future of Non-Financial Risk in Financial Services,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/sg/Documents/risk/sea-ra-future-non-financial-risk.pdf>.)

^{๒๐๕}อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๙๙.

อาจนำ CBDC มาใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือสำหรับการชำระเงินควบคู่ไปกับการใช้เงินสดตราใบที่ประชาชนทั่วไปยังต้องการใช้เงินสดอยู่

(๒) เป็นเครื่องมือสนับสนุนการประกอบธุรกิจการให้บริการชำระเงินของภาคเอกชน โดย BOJ มีความเห็นว่า แม้จะไม่มีสถานการณ์การใช้เงินสดลดลง แต่หาก CBDC เป็นประโยชน์ที่จำเป็นสำหรับการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพแก่ภาพรวมของระบบการชำระเงินและชำระบัญชีที่ในปัจจุบันมีการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ การใช้ e-money ในรูปแบบต่าง ๆ และการใช้เครดิตทางการเงินเพื่อการชำระหนี้ที่ต้องมีการชำระบัญชีในภายหลัง ดังนั้น BOJ จึงอาจนำ CBDC มาสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว

(๓) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบชำระเงินและระบบชำระบัญชีที่เหมาะสมสำหรับสังคมดิจิทัลในอนาคต

ในการดำเนินงานภายใต้วัตถุประสงค์ข้างต้น BOJ ได้ชี้ให้เห็นว่า CBDC ต้องมีความสำคัญที่สำคัญ ๕ ประการ^{๒๐๖} ประกอบด้วย

(๑) **การเข้าถึงได้อย่างเป็นการทั่วไป (Universal Access)** โดยผู้ใช้ทุกคนสามารถเข้าใช้ได้อย่างเป็นการทั่วไป ไม่สร้างข้อจำกัดแก่บุคคล อุปกรณ์ หรือบัตรที่จะนำมาใช้ในการโอนเงินหรือชำระเงิน โดยจะต้องได้รับการออกแบบให้ใช้งานได้ง่ายและสามารถพกพาได้สะดวก

(๒) **ความปลอดภัย (Securities)** CBDC ต้องมีความสามารถป้องกันการปลอมแปลง และสามารถช่วยให้เกิดการป้องกันการนำ CBDC ไปใช้ในกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

(๓) **ความยืดหยุ่นในการใช้งาน (Resilience)** ประชาชนต้องสามารถใช้ CBDC ได้ทุกที่ทุกเวลา ต้องได้รับการออกแบบให้สามารถใช้งานได้แม้อยู่ในภาวะไม่มีการเชื่อมต่อกับเครือข่ายของระบบ (offline) หรือระบบนั้นล่มอยู่ หรือแม้กรณีที่ไฟฟ้าดับ

(๔) **เกิดผลในการชำระเงินทันที (Instant Payment Capability)** ด้วยเหตุที่ CBDC ต้องมีสถานะเช่นเดียวกับเงินสดที่ธนาคารกลางเป็นผู้ออก ดังนั้น เมื่อใช้ CBDC ชำระเงิน จึงต้องมีผลทางกฎหมายเป็นการชำระหนี้เช่นเดียวกับการใช้เงินสดชำระเงิน และเพื่อให้มีความสามารถดังกล่าวจึงต้องมีเทคโนโลยีที่ดีที่สามารถประมวลผลได้อย่างรวดเร็ว แม้จะมีจำนวนผู้ใช้ในขณะเดียวกันเป็นจำนวนมาก

(๕) **การทำงานร่วมกัน (Interoperability)** ระบบ CBDC จะต้องสามารถเข้ากับระบบชำระเงินและระบบชำระบัญชีของระบบอื่น มีเทคโนโลยีที่ยืดหยุ่นที่สามารถปรับตัวกับการพัฒนาเทคโนโลยีในอนาคตได้ โดยต้องคำนึงถึงความเข้ากันกับการให้บริการชำระเงินของภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจด้วย

^{๒๐๖} เฟ็งอ้าว.

นอกเหนือจากความสามารถของ CBDC ข้างต้น BOJ ได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ได้แก่

(๑) ความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าและความมั่นคงทางการเงิน ที่ CBDC ต้องได้รับการออกแบบให้สามารถออกได้ในจำนวนที่จำกัด กำกับจำนวนเงินและมูลค่าของ CBDC ได้

(๒) การส่งเสริมนวัตกรรม โดย BOJ จะต้องคำนึงและดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการรับชำระเงินหรือโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เกิดกรอบการดำเนินงานและมาตรฐานทางเทคนิคที่จะทำให้ภาคธุรกิจสามารถสร้างสรรค์ในการประกอบธุรกิจได้ด้วย

(๓) การรักษาความเป็นส่วนตัวและการรักษาข้อมูลของผู้ใช้ โดยที่การใช้ CBDC จะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่าง ๆ จากการใช้ CBDC จึงต้องมีกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

(๔) ความสัมพันธ์กับการชำระเงินระหว่างประเทศ โดย CBDC ที่จะนำมาใช้นั้นต้องมีความสามารถที่จะเข้ากักระบบการชำระเงินระหว่างประเทศที่ธนาคารกลางของประเทศอื่นได้พัฒนาระบบ CBDC

จุดยืนของ BOJ ในประเด็นการออก CBDC มาใช้สำหรับการชำระเงินและการชำระบัญชีได้รับการแสดงออกอย่างชัดเจนอีกครั้งโดยผู้อำนวยการบริหารของ BOJ (นาย Uchida Shinichi) ในการประชุมของคณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับ CBDC โดยได้เน้นว่า ในขณะนี้ BOJ ยังไม่มีแผนในการออก CBDC มาใช้ โดยยังเป็นช่วงริเริ่มการทดลอง และการนำ CBDC มาใช้ต้องขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีเป็นสำคัญเพื่อให้เกิดความสะดวกและปลอดภัย^{๒๐๗} โดยจากนโยบาย ข้อคำนึงและจุดยืนของ BOJ ดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า BOJ ในฐานะเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลเกี่ยวกับระบบการชำระเงินของประเทศไม่ได้ปฏิเสธถึงทิศทางในการพัฒนาทางเทคโนโลยีดิจิทัลมาเพื่อปรับปรุงระบบเงินตราของประเทศ แต่ BOJ ยังไม่ได้เร่งรีบที่จะออก CBDC มาให้ประชาชนใช้เป็นการทั่วไป และแม้จะมีการนำมาใช้ก็ไม่ได้ตั้งเป้าหมายที่จะให้ CBDC เข้ามาแทนที่เงินสดอย่างสิ้นเชิง ในขณะนี้จึงยังเป็นช่วงเริ่มต้นของการศึกษาเทคโนโลยีเพื่อให้ตรงตามความต้องการพื้นฐานที่จะทำให้เกิดความปลอดภัยและเชื่อมั่นในการนำมาใช้

๔. แนวนโยบายเกี่ยวกับเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน

เงินดิจิทัลของภาคเอกชนในญี่ปุ่นไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นเงินตราที่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ดั่งเช่นเงินเยน เนื่องจากไม่ใช่เงินตราที่ออกและนำเข้าสู่ระบบการเงินโดย BOJ แต่มีสถานะเป็นสินทรัพย์ (asset) ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการเงินอย่างหนึ่งภายใต้การกำกับของหน่วยงานที่เรียกว่า Financial Service Agency - FSA

^{๒๐๗} Bank of Japan, “Opening Remarks at the First Meeting of the Liaison and Coordination Committee on Central Bank Digital Currency,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen_2021/ko210326a.htm.

FSA ได้แสดงจุดยืนทางนโยบายที่เกี่ยวกับกิจการเทคโนโลยีทางการเงิน หรือ FinTech ไว้ตั้งแต่ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ที่เน้นไปที่การวางโครงสร้างของกฎเกณฑ์ที่จะเหมาะสมกับเทคโนโลยีซึ่งเป็นตัวกำหนดรูปแบบของการประกอบธุรกิจทางการเงินในอนาคตข้างหน้า และจะทำการทบทวนผลกระทบที่เกิดจากการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ในตลาดทางการเงิน^{๒๐๘} โดยตัวอย่างของการแก้ไขกฎหมายที่เปิดช่องให้มีการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเงินดิจิทัล ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริการชำระเงิน (Payment Services Act) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดียวกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการชำระเงินในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙)^{๒๐๙} เพื่อให้รองรับกับการนำเงินดิจิทัลมาใช้ในการชำระเงิน

๕. กลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเงินดิจิทัล

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจเงินดิจิทัลประกอบด้วยกฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่

(๑) **กฎหมายว่าด้วยการบริการชำระเงิน (Payment Services Act)**^{๒๑๐} ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำกับการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการให้บริการ virtual currency หรือ crypto asset โดยได้กำหนดขอบเขตและความหมายของเงินดิจิทัลไว้ใน Article 2 (5) (i) (ii) โดยแบ่งออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่

๑) เป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่า (property value) ที่ถูกบันทึกเป็นข้อมูลในอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรือเครื่องมืออื่นทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งไม่รวมถึงข้อมูลเป็นเงินสดของญี่ปุ่น เงินสกุลของต่างประเทศ หรือสินทรัพย์ที่เป็นสกุลเงิน (Currency Denominated Assets) โดยสามารถนำมาใช้กับบุคคลทั่วไปเพื่อการชำระการซื้อ การเช่า หรือการบริการ และสามารถถูกซื้อหรือขาย หรือโอนให้แกกันได้ด้วยกระบวนการทางอิเล็กทรอนิกส์

๒) เป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าที่สามารถนำมาใช้แลกเปลี่ยนระหว่างกัน (mutually exchanged) สำหรับบุคคลทั่วไป และสามารถโอนให้แกกันได้ด้วยกระบวนการทางอิเล็กทรอนิกส์

กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับครอบคลุมกิจการการให้บริการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนเงินดิจิทัล การให้บริการเป็นตัวกลาง นายหน้า ตัวแทน การให้บริการดูแลทางการเงินแก่ผู้ใช้เงินดิจิทัล ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายนี้ผู้ให้บริการดังกล่าวข้างต้นจะต้องขึ้นทะเบียนกับ FSA โดยตัวอย่าง

^{๒๐๘} Financial Service Agency, “Summary Points from Strategic Directions and Priorities 2015 3 2016,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.fsa.go.jp/en/news/2015/20151019-2/01.pdf>.

^{๒๐๙} อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๙๖.

^{๒๑๐} Japanese Law Translation, Payment Services Act, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3078&vm=02&re=02>.

ของข้อกำหนดกรณีของการประกอบกิจการตลาดแลกเปลี่ยนเงินดิจิทัล (Virtual Currency Exchange Service Providers) นั้น กฎหมายได้กำหนดให้ผู้จดทะเบียนต้องเสนอหลักฐานประกอบการพิจารณา ดังเช่น จำนวนเงินทุนประกอบกิจการ สถานที่ที่จะประกอบกิจการ รายชื่อผู้มีหน้าที่บริหารธุรกิจ รายชื่อผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำทางบัญชี ชื่อสกุลเงินดิจิทัลที่จะใช้ การบริการที่จะดำเนินการ รายชื่อของบุคคลภายนอกที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ และกฎหมายได้กำหนดเหตุที่จะปฏิเสธการขอขึ้นทะเบียน เช่น ไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ไม่มีตัวแทนนิติบุคคลในประเทศญี่ปุ่น ขาดหลักประกันทางการเงินที่เพียงพอ ไม่มีระบบรักษาความมั่นคงในการประกอบธุรกิจ เคยถูกเพิกถอนการจดทะเบียนมาก่อน และยังไม่พ้นช่วงเวลา ๕ ปี ที่ถูกเพิกถอน เป็นต้น

ในส่วนของหน้าที่ผู้นำเสนอขายเงินดิจิทัลมีหน้าที่หลายประการ เช่น การให้ข้อมูลเกี่ยวกับเงินดิจิทัลแก่ผู้ใช้ การสร้างระบบบริหารความเสี่ยง การแยกการบริหารเงินดิจิทัลของผู้ขายออกจากบัญชีผู้ใช้บริการ การตรวจสอบทางบัญชีตามรอบกำหนด การออกมาตรการที่จำเป็นในการรักษาข้อมูลในการโอนเงิน ดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมและปลอดภัยในการประกอบธุรกิจ การจัดเตรียมข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย^{๒๑๑} เป็นต้น

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ยังมีการสร้างระบบการกำกับดูแลตนเองของผู้ประกอบธุรกิจการชำระเงินดิจิทัล ที่เรียกว่า **Japan Virtual and Crypto Assets Exchange Association - JVCEA** โดยได้ออกกติกาและแนวทางที่เกี่ยวกับการเสนอขายเงินดิจิทัล โทเคน (token) เช่น การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการระดมทุนในการนำเสนอเงินดิจิทัลออกสู่ตลาด การเปิดเผยข้อมูลของโทเคน วัตถุประสงค์ของผู้ออกโทเคนเพื่อการระดมทุน การแยกการบริหารจัดการจากเสนอขาย การสร้างระบบบัญชีที่มาตรฐาน การมีหลักประกันที่ปลอดภัยในการออกโทเคน smart contract กระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ วิธีการประเมินมูลค่าโทเคนที่ออกใหม่ เป็นต้น^{๒๑๒}

(๒) **กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางการเงินและการแลกเปลี่ยน**^{๒๑๓} (Financial Instrument and Exchange Act) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการออกหลักทรัพย์เพื่อการซื้อขาย ซึ่งรวมถึงการกำกับเป็นนายหน้าและการเสนอซื้อเสนอขายหลักทรัพย์ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับเงินดิจิทัลนั้น หากเงินดิจิทัลเข้าขอบเขตการเป็นเงินดิจิทัลตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริการชำระเงินกำหนดแล้ว

^{๒๑๑}Financial Service Agency, Fin tech support desk, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.fsa.go.jp/en/news/2018/20180717.html>.

^{๒๑๒}Global legal Insight, “Blockchain & Cryptocurrency Regulation 2021/Japan,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-laws-and-regulations/japan>.

^{๒๑๓}Japanese Law Translation, Financial Instrument and Exchange Act, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&x=35&y=12&co=01&ia=03&ja=04&ky=financial+instrument+and+exchange+act&page=8>.

และหากจะนำเสนอออกขาย จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย FIEA กำหนดด้วย โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ต้องได้รับการขึ้นทะเบียนประกอบกิจการ ประเภท ๑ (Financial Instruments Business Operator Type 1) ซึ่งต้องมีคุณสมบัติ ได้แก่ มีทุนดำเนินการอย่างน้อย ๕๐ ล้านบาท มีสินทรัพย์สุทธิไม่น้อยกว่า ๕๐ ล้านบาท และมีสัดส่วนของทุนต่อความเสี่ยงอย่างน้อยร้อยละ ๑๒๐^{๒๑๔}

ในส่วนของการประเด็นการขุดเงินดิจิทัล หรือที่เรียกว่า mining นั้น ในญี่ปุ่นไม่ได้มีกฎหมายกำกับเป็นการเฉพาะเจาะจง เว้นแต่มีการดำเนินการที่เข้าลักษณะของการระดมทุนที่เข้าข่ายตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางการเงินและการแลกเปลี่ยนก็ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย

สำหรับกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวเนื่องกับเงินดิจิทัล ซึ่งไม่ได้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับเงินดิจิทัลเป็นการเฉพาะแต่ใช้กับทุกบริษัทที่อยู่ในขอบข่ายของกฎหมาย^{๒๑๕} เช่น

(๑) **กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการโอนเพื่อการอาชญากรรม** (Prevention of transfer of Criminal Proceeds Act) เป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ในการต่อต้านการฟอกเงินที่ผู้ประกอบธุรกิจต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบตัวตนของลูกค้าที่ทำธุรกรรม จัดเก็บ รักษา ยืนยันข้อมูลการทำธุรกรรม โดยจะต้องเก็บรักษาข้อมูลอย่างน้อย ๗ ปี และต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่า ๓๐ ล้านบาทต่อกระทรวงการคลังด้วย โดยกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับธุรกรรมทางการเงินที่ใช้รูปแบบเงินปกติและเงินดิจิทัล (๒) **กฎหมายเกี่ยวกับภาษี** รายได้ที่เกิดจากการค้าเงินดิจิทัลได้รับการจัดให้อยู่ในรายได้อื่น (miscellaneous income) การได้รายได้หรือขาดทุนจากการขายเงินดิจิทัลจะไม่สามารถนำมาหักออกจากรายได้ปกติในขั้นตอนการประเมินภาษี (๓) **กฎหมายว่าด้วยสัญญาสำหรับผู้บริโภค** (Consumer Contract Act) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในข้อสัญญาที่ทำกับผู้บริโภค (๔) **กฎหมายว่าด้วยป้องกันการผูกขาด** (Prohibition of Private Monopolization and maintenance of Fair Trade Act) และ (๕) **กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล** (Protection of Personal Information Act)

๖. สรุป

ประเทศญี่ปุ่นได้รับการกล่าวถึงในฐานะเป็นประเทศผู้นำด้านเทคโนโลยี ซึ่งได้นำเทคโนโลยีมาใช้กับเครื่องมือทางการเงิน ดังที่มีการพัฒนาเงินตราในรูปแบบของธนบัตรมาอยู่ในรูปของเงินอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีกฎหมายว่าด้วยการบริการชำระเงินซึ่งเป็นกฎหมายหลักในระดับพระราชบัญญัติที่กำกับการดำเนินงานในเรื่องนี้ และเมื่อเทคโนโลยีด้านการเงินพัฒนายิ่งขึ้นจนมาถึง

^{๒๑๔} อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๑๒.

^{๒๑๕} Confirm, “Japan Crypto Asset Regulations,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.coinfirm.com/blog/japan-crypto-asset-regulations>.

ยุคของเงินดิจิทัล โดยเฉพาะเงินดิจิทัลที่สร้างขึ้นโดยภาคเอกชนนั้น ญี่ปุ่นไม่ได้ปิดกั้นการใช้โดยได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการชำระเงินเพื่อรองรับให้มีการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการชำระค่าสินค้าและบริการได้ แม้เงินดิจิทัลนั้นจะไม่มีสถานะเป็นเงินตามกฎหมายก็ตาม (legal tender) รวมถึงการสร้างพื้นที่ให้มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินดิจิทัลในฐานะเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าได้อย่างถูกกฎหมายผ่านการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางการเงินและการแลกเปลี่ยน ซึ่งทำให้ในปัจจุบัน ญี่ปุ่นได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีกฎเกณฑ์ที่ก้าวหน้าและเหมาะกับการใช้เงินดิจิทัลที่สุดของโลก^{๒๑๖}

ในส่วนของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (CBDC) นั้น แม้ประเทศญี่ปุ่นจะใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์อย่างแพร่หลายในหลายรูปแบบ และกฎหมายว่าด้วยธนาคารกลางของประเทศญี่ปุ่นที่ให้อำนาจ BOJ ในการออกเงินตราก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เคร่งครัดว่าต้องออกเงินตราในรูปแบบของกระดาษและเหรียญเท่านั้น การออกเงินตราในรูปแบบของ CBDC จึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแต่อย่างใด แต่ด้วย BOJ มีนโยบายที่ชัดเจนในการนำ CBDC มาใช้ว่า ต้องการให้ CBDC เป็นเพียงเครื่องมือที่สนับสนุนระบบการชำระเงินให้มีความปลอดภัย มั่นคง และมีประสิทธิภาพมากกว่าการมาแทนที่เงินตราในรูปแบบธนบัตรหรือเหรียญ และ CBDC นั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานของความมั่นใจในทางเทคโนโลยีว่าจะต้องมีความเข้ากันได้ในการนำมาใช้สำหรับประชาชนทั่วไป ภาคธุรกิจ และการทำงานร่วมกันของธนาคารนานาชาติ จึงอาจกล่าวในขณะนี้ได้ว่า ญี่ปุ่นยังไม่ได้รับแรงที่จะนำ CBDC ออกใช้เป็นการทั่วไป

สาธารณรัฐสิงคโปร์*

๑. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับระบบทางการเงินของสิงคโปร์

สิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับจาก World Economic Forum: WEF ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ให้เป็นประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงเป็นอันดับหนึ่งของโลก โดยเฉพาะการเปิดกว้างทางการค้าและระบบการเงินของประเทศเป็นหนึ่งในด้านที่มีความโดดเด่น ซึ่งตามการจัดอันดับศูนย์กลางทางการเงินโลกประจำปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (Global Financial Centre Index 2020) สิงคโปร์ได้รับการจัดให้เป็นประเทศที่มีศักยภาพความเป็นศูนย์กลางทางการเงินอันดับ ๖ ของโลก อีกทั้งได้รับการยอมรับจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Financial: IMF) ให้เป็นหนึ่งในประเทศ

^{๒๑๖}Comply Advance, “Cryptocurrency Regulations in Japan,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://complyadvantage.com/knowledgebase/crypto-regulations/cryptocurrency-regulations-japan>.

*จัดทำโดยนางสาวลัทธิกา เนตรทัศน์ บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

ที่มีระบบการกำกับดูแลภาคการเงินที่ดีที่สุด โดยเฉพาะบทบาทของธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore) ที่มีฐานะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลภาคการเงินของประเทศที่มีความสามารถในการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีนวัตกรรมควบคู่ไปกับการกำกับดูแลภาคการเงินของประเทศได้อย่างสมดุล^{๒๑๗}

ในบริบทเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลในประเทศสิงคโปร์ (Digital Currency) จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อพัฒนาภาคการเงินของประเทศ โดยพัฒนาการที่สำคัญคือการนำเทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) และระบบประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (Distributed Ledger Technology: DLT) มาใช้ในระบบการชำระเงินและหลักทรัพย์ด้วยสกุลเงินที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency: CBDC) ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนาทางเลือกการชำระเงินที่สะดวกต่อการใช้งานและส่งเสริมระบบการเงินของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น^{๒๑๘} สำหรับการยอมรับสกุลเงินดิจิทัลที่ไม่ได้ออกโดยธนาคารกลาง โดยทั่วไปสกุลเงินดิจิทัลเป็นสิ่งที่ถูกบันทึกในรูปแบบดิจิทัลโดยที่ไม่สามารถจับต้องได้ และมีความหมายครอบคลุมถึงสกุลเงินดิจิทัลที่ใช้เพื่อการชำระเงิน หรือเป็นที่รู้จักในชื่อของคริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) และเหรียญที่ออกโดยการระดมทุน (Initial Coin Offering: ICO) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสกุลเงินดิจิทัลดังกล่าวไม่ใช่สกุลเงินที่ออกโดยรัฐบาลสิงคโปร์ จึงไม่ได้รับการยอมรับสถานะให้เป็นเงินที่ใช้เพื่อการชำระหนี้ตามกฎหมาย ผู้ถือสกุลเงินดิจิทัลสามารถใช้ในการซื้อขายกับบุคคลที่ยอมรับเหรียญดิจิทัล (Digital Token) ในการแลกเปลี่ยน แม้เหรียญดิจิทัลไม่ใช่สิ่งที่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย แต่ประเทศสิงคโปร์ได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับเหรียญดิจิทัล และเพื่อป้องกันการทุจริตและอาชญากรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการต่อต้านการฟอกเงินและการจัดหาเงินทุนจากการก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (AML/CFT) ที่ใช้สกุลเงินดิจิทัลเป็นสื่อกลาง^{๒๑๙}

^{๒๑๗}Monetary Authority of Singapore, "Singapore Competitiveness Factsheet 2020," (2020), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/Why-SG/Singapore-Competitiveness-Factsheet.pdf?la=en&hash=CDEA2155D4A17A68749B26E241233B5CB6BC98DB>.

^{๒๑๘}Monetary Authority of Singapore. (n.d.). "Project Ubin: Central Bank Digital Money using Distributed Ledger Technology," สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.mas.gov.sg/schemes-and-initiatives/Project-Ubin>.

^{๒๑๙}Government of Singapore, "Are digital tokens such as cryptocurrencies a simple, safe, and sure-fire way of making money?", (2018, May 25), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.gov.sg/article/are-digital-tokens-such-as-cryptocurrencies-a-simple-safe-and-surefire-way-of-making-money>.

๒. นโยบายเกี่ยวกับเงินดิจิทัลของสิงคโปร์

๒.๑ การกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency: CBDC)

พัฒนาการของระบบการชำระเงินของสิงคโปร์ได้รับแรงผลักดันจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป และกิจกรรมทางการเงินที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งเปลี่ยนจากระบบการชำระเงินที่ใช้กระดาษและการทำธุรกรรมเงินสดสู่ระบบที่มีเครื่องมือการชำระเงินทางเลือกที่หลากหลาย โดยได้รับการสนับสนุนจากโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ ช่องทางการชำระเงินทางเลือกที่เติบโตในสิงคโปร์ ได้แก่ การชำระเงินด้วยบัตรอิเล็กทรอนิกส์และบริการการทำธุรกรรมทางอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ ธนาคารกลางสิงคโปร์ได้พัฒนาระบบชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (MAS Electronic Payment System: MEPS+) ขึ้นเพื่อรองรับการโอนเงินด้วยสกุลเงินท้องถิ่นระหว่างธนาคารที่มีมูลค่าสูง และการโอนหลักทรัพย์ของรัฐบาลในระบบไร้ใบหลักทรัพย์ (Scripless) ระหว่างผู้เข้าร่วมระบบ โดยขึ้นอยู่กับความพร้อมของเงินทุนหรือหลักทรัพย์ โดยมีผู้ให้บริการหลักสองรายของระบบการเงินและหลักทรัพย์ในสิงคโปร์ ได้แก่ ธนาคารกลางสิงคโปร์ และบริษัท Central Depository Pte (CDP)^{๒๒๐}

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ธนาคารกลางสิงคโปร์ได้ริเริ่มโครงการ Ubin ขึ้น โดยเป็นความร่วมมือระหว่างธนาคารกลางสิงคโปร์กับหุ้นส่วน R3 ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนด้านเทคโนโลยีบล็อกเชนและกลุ่มสถาบันการเงินขนาดใหญ่ เพื่อทดลองใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนและระบบประมวลผลกระจายศูนย์ (Distributed Ledger Technology: DLT) ในระบบการชำระเงินและหลักทรัพย์ ซึ่งได้รับต้นแบบและแนวคิดมาจากโครงการ Jasper ของประเทศแคนาดา

โครงการ Ubin มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาทางเลือกการชำระเงินที่ใช้งานได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพโดยใช้เหรียญดิจิทัล (digital tokens) ที่ออกโดยธนาคารกลางสิงคโปร์ (Central Bank Digital Currencies: CBDC) โดยจะดำเนินการทดลองใช้เหรียญดิจิทัลของเงินสิงคโปร์ในรูปแบบของการกระจายศูนย์ และประเมินประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อระบบการเงินของประเทศ โดยมีธนาคารกลางสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางและหน่วยงานกำกับดูแลทางการเงินทำหน้าที่ในฐานะของหน่วยงานด้านการชำระเงินดำเนินการและกำกับดูแลระบบชำระเงินและการหักบัญชี โครงการ Ubin เป็นการทดลองเชิงปฏิบัติการที่มีระยะเวลาของโครงการ ๕ ระยะ ธนาคารกลางสิงคโปร์จะมีส่วนร่วมดำเนินการในฐานะของบุคคลที่สามที่เชื่อถือได้ (a trusted third party) และมีบทบาทเชิงรุกร่วมกับธนาคารอื่น ๆ ในตลาดทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน เช่น Singapore Clearing House Association (SCHA) และ The Association

^{๒๒๐}Bank for International Settlements, "Payment, clearing and settlement systems in Singapore" (2011) Basel-Stadt: Bank for International Settlements.

of Banks in Singapore (ABS) ความมุ่งหมายในการดำเนินโครงการ คือ การพัฒนาระบบการทำธุรกรรมทางการเงินที่ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ และจัดซื้อบกพร่องของระบบการชำระเงินในรูปแบบเดิม เช่น การดำเนินการที่ล่าช้า ความล้มเหลวของระบบการชำระเงิน

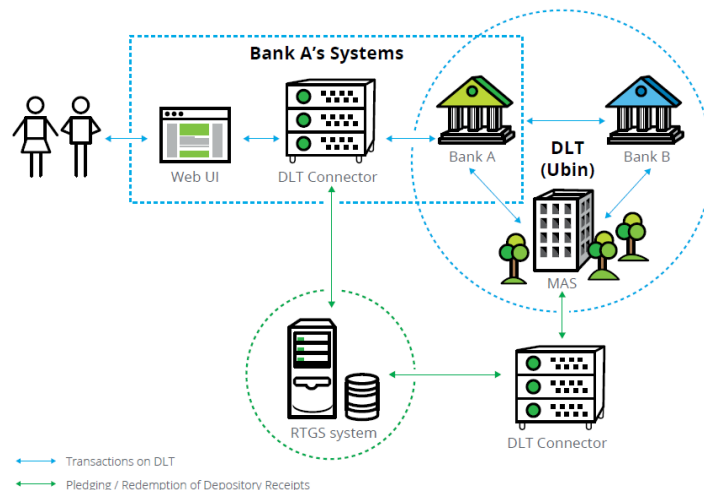
ภาพที่ ๑ ขั้นตอนการดำเนินโครงการ Ubin



ที่มา รายงาน Delivery versus Payment on Distributed Ledger Technologies: Project Ubin (2018)

โครงการ Ubin ระยะที่ ๑ เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ของการใช้เทคโนโลยีกับระบบการชำระเงินของประเทศ การออกแบบและสร้างระบบการชำระเงินระหว่างประเทศโดยใช้การประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (DLT) กับระบบการหักบัญชี รวมถึงประเมินผลกระทบของการใช้ระบบดังกล่าว ซึ่งธนาคารกลางสิงคโปร์ได้ตั้งคณะทำงานศึกษาเฉพาะด้านเทคนิคขึ้นเพื่อดำเนินโครงการย่อยในระยะที่ ๑ ในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและจัดทำเอกสารเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการนำระบบกระจายศูนย์ (DLT) มาใช้

ภาพที่ ๒ โครงสร้างระบบของโครงการ Ubin

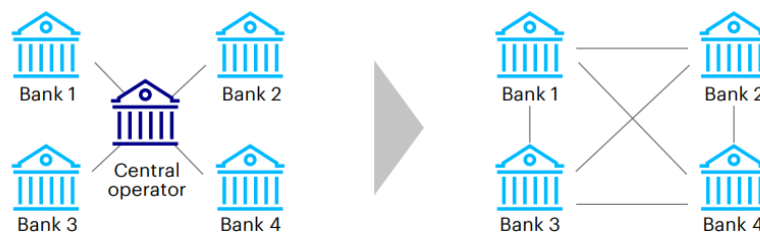


ที่มา รายงาน Project Ubin: SGD on Distributed Ledger (2017)

โครงการ Ubin ระยะที่ ๒ มุ่งแสวงหาวิธีการเพื่อการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและสร้างความน่าเชื่อถือของระบบ โดยธนาคารกลางสิงคโปร์ร่วมกับสมาคมธนาคารแห่งสิงคโปร์ (Association of Banks: ABS) จำลองระบบต้นแบบสำหรับการชำระเงินระหว่างธนาคารแบบกระจาย (decentralized) และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานแบบกระจายสำหรับการชำระเงินแบบทันทีผ่านการกู้ยืมระหว่างธนาคาร (Decentralized Real Time Gross Settlement for interbank settlement) ขณะเดียวกันได้ศึกษาการสร้างระบบการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของผู้ทำธุรกรรมกับธนาคาร ผลการดำเนินโครงการระยะที่ ๒ ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปในการใช้ระบบการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ในระบบการชำระเงินระหว่างธนาคาร บทบาทของธนาคารกลางในระบบโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการอำนวยความสะดวกในการชำระเงินระหว่างธนาคาร^{๒๒๑}

ภาพที่ ๓ รูปแบบการชำระเงินแบบทันทีระหว่างธนาคารโดยมีสื่อกลางและแบบกระจายโดยไม่มีสื่อกลาง

Figure 3: Transition from a RTGS with central operator to a decentralised RTGS



ที่มา รายงาน Delivery versus Payment on Distributed Ledger Technologies: Project Ubin (2018)

โครงการ Ubin ระยะที่ ๓ เป็นการทดลองใช้ระบบการชำระเงินแบบ Delivery Versus Payment (DVP) ซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างธนาคารกลางสิงคโปร์และตลาดหลักทรัพย์สิงคโปร์ (Singapore Exchange Limited) พัฒนาขีดความสามารถของระบบการชำระเงินแบบ DVP สำหรับการชำระสินทรัพย์ที่เป็นเหรียญดิจิทัลในบล็อกเชน ซึ่งจะช่วยให้สถาบันการเงินและผู้ลงทุนสถาบัน (Institutional Investors) สามารถทำธุรกรรมด้วยสกุลเงินดิจิทัลได้พร้อมกัน และลดความเสี่ยงในการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างธนาคาร ธนาคารกลางสิงคโปร์และตลาดหลักทรัพย์สิงคโปร์ได้สรุปผลการทดลองการใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนกับระบบการชำระเงิน ซึ่งพบว่าสามารถใช้กระบวนการชำระเงินอัตโนมัติของ Delivery versus Payment โดยใช้สัญญาอัจฉริยะ (Smart Contracts) นอกจากนี้

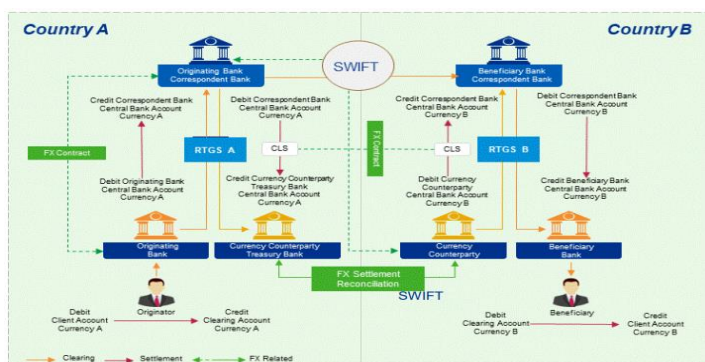
^{๒๒๑} Accenture, "Project Ubin Phase 2: Re-imagining Interbank Real-Time Gross Settlement System Using Distributed Ledger Technologies" (2017, November), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/ProjectUbin/Project-Ubin-Phase-2-Reimagining-RTGS.pdf?la=en&hash=02722F923D88DE83C35AF4D1346FDC2D42298AE0>.

รายงานสรุปผลการดำเนินโครงการ Ubin ระยะที่ ๓ ได้เสนอข้อควรพิจารณาเพื่อการพัฒนาที่ยืดหยุ่น และกลไกการระงับข้อพิพาทหลังการทำธุรกรรม เช่น การใช้กระบวนการทางอนุญาโตตุลาการ^{๒๒๒}

โครงการ Ubin ระยะที่ ๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินทางเลือกการชำระเงินและการชำระหนี้ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการนำรูปแบบการชำระเงินที่หลากหลายมาใช้ ซึ่งธนาคารกลางสิงคโปร์ร่วมกับธนาคารกลางแคนาดา (Bank of Canada: BOC) ศึกษาและทดลองเชื่อมโยงเครือข่ายการชำระเงินของโครงการของทั้งสองประเทศ ได้แก่ โครงการ Jasper และโครงการ Ubin โดยทดลองใช้ระบบชำระเงินข้ามพรมแดนและข้ามสกุลเงิน โดยใช้สกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลางสิงคโปร์และธนาคารกลางแคนาดาผ่านเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (DLT)^{๒๒๓}

โครงการ Ubin ระยะที่ ๕ เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากระยะเดิม โดยธนาคารกลางแคนาดาและธนาคารกลางสิงคโปร์ร่วมกันออกแบบทางเลือกการชำระเงินระหว่างประเทศโดยใช้บล็อกเชนและสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง และพัฒนารูปแบบการชำระเงินข้ามสกุลเงิน นอกจากนี้ธนาคารกลางสิงคโปร์และหุ้นส่วนได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการและหารือกับบริษัทการเงินและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องมากกว่า ๔๐ แห่ง เพื่อประเมินผลประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนในแอปพลิเคชันเชิงพาณิชย์เพื่อต่อยอดใช้ในอุตสาหกรรมอื่นต่อไป^{๒๒๔}

ภาพที่ ๔ ระบบการชำระเงินระหว่างประเทศ



ที่มา รายงาน Cross-Border Interbank Payments And Settlements (2018)

^{๒๒๒} Deloitte; Singapore Exchange; Monetary Authority of Singapore, (2018), "Delivery versus Payment on Distributed Ledger Technologies," Singapore: Deloitte, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/ProjectUbin/Project-Ubin-DvP-on-Distributed-Ledger-Technologies.pdf?la=en&hash=2ADD9093B64A819FCC78D94E68FA008A6CD724FF>.

^{๒๒๓} Accenture, & J.P. Morgan, "Jasper-Ubin Design Paper: Enabling Cross-Border High Value Transfer Using Distributed Ledger Technologies. New York: Accenture," (2018), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/ProjectUbin/Jasper-Ubin-Design-Paper.pdf?la=en&hash=437222C94FD39314FB4C685EA31FC3AAA5CA5DA1>.

^{๒๒๔} Accenture, & J.P. Morgan, "Project Ubin Phase 5: Enabling Broad Ecosystem Opportunities. New York: Accenture," (2020), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/ProjectUbin/Project-Ubin-Phase-5-Enabling-Broad-Ecosystem-Opportunities.pdf>.

๒.๒ การกำกับดูแลเหรียญดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน

ธนาคารกลางได้ออกแนวทางการเสนอขายเหรียญดิจิทัล (A Guide to Digital Token Offerings) ซึ่งเป็นแนวทางที่กำหนดหลักการและมาตรฐานแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practice standards) สำหรับการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเหรียญดิจิทัล แต่ไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อสถาบันหรือกลุ่มบุคคล แม้ไม่ได้ปฏิบัติตามแนวทางที่ธนาคารกลางสิงคโปร์กำหนด จะไม่ถือเป็นความผิดทางแพ่งและอาญา^{๒๒๕} การออกแนวทางการดำเนินงานของธนาคารกลางสิงคโปร์จึงมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นกรอบการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบของธนาคารกลางสิงคโปร์กับกิจกรรมการเสนอขายเหรียญดิจิทัล (Digital Token Offerings)

สาระสำคัญของแนวทางดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการปรับใช้กฎหมายทางการเงินในการเสนอขายหรือการออกเหรียญดิจิทัลในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งการเสนอขายหรือการออกเหรียญดิจิทัลอาจถูกควบคุมโดยธนาคารกลาง หากเหรียญดิจิทัลนั้นถูกจัดว่าเป็น*ผลิตภัณฑ์ในตลาดทุน* (capital markets products) ภายใต้กฎหมาย Securities and Futures Act ซึ่งความหมายของผลิตภัณฑ์ในตลาดทุนครอบคลุมถึงหลักทรัพย์ หน่วยลงทุน สัญญาซื้อขายล่วงหน้า และสัญญาการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ โดยแนวทางของธนาคารกลางสิงคโปร์ได้กำหนดการกำกับดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเหรียญดิจิทัล ๔ ด้าน ดังนี้

๒.๒.๑ การกำกับดูแลเหรียญดิจิทัลที่เป็นผลิตภัณฑ์ในตลาดทุน

ธนาคารกลางจะทำหน้าที่ตรวจสอบโครงสร้างและลักษณะของเหรียญดิจิทัลเพื่อพิจารณาว่าเหรียญดิจิทัลนั้นเป็นหลักทรัพย์หรือผลิตภัณฑ์ในตลาดทุนตามกฎหมาย Securities and Futures Act หรือไม่ เช่น เหรียญดิจิทัลอาจเป็นหุ้นหรือแสดงถึงความเป็นเจ้าของผลประโยชน์ในบริษัท แสดงถึงหนี้หรือความรับผิดชอบของผู้ถือเหรียญ แสดงถึงข้อตกลงร่วมกันกับผู้ถือเหรียญคนอื่นในบริษัท หลักทรัพย์ หรืออาจเป็นหุ้นกู้ หรือหน่วยในทรัสต์ทางธุรกิจที่แสดงความเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางธุรกิจ หน่วยในโครงการจัดการลงทุน (collective investment scheme: CIS) ที่แสดงสิทธิหรือผลประโยชน์

๒.๒.๒ การกำกับดูแลผู้เสนอขายเหรียญดิจิทัลที่เป็นหลักทรัพย์ตามกฎหมาย

การเสนอขายเหรียญดิจิทัลที่มีลักษณะเป็นหลักทรัพย์ตามกฎหมาย สัญญาซื้อขายหลักทรัพย์ล่วงหน้า (securities-based derivatives contract) หน่วยในโครงการจัดการลงทุนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย Securities and Futures Act โดยบุคคลมีสิทธิเสนอขายเหรียญดิจิทัลที่เป็นหลักทรัพย์

^{๒๒๕}Monetary Authority of Singapore, “Supervisory Approach and Regulatory Instruments,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <http://www.mas.gov.sg/regulation/MAS-Supervisory-Approach-and-Regulatory-Instruments>

สัญญา หรือหน่วยในโครงการจัดการลงทุนหากการเสนอขายเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย โดยต้องจัดทำเป็นหนังสือชี้ชวนและจดทะเบียนกับธนาคารกลางสิงคโปร์

๒.๒.๓ การกำกับดูแลคนกลางในการเสนอขายหรือการออกเหรียญดิจิทัล (Broker)

ธนาคารกลางสิงคโปร์จะเป็นผู้พิจารณาลักษณะของผู้ที่มีส่วนร่วมในการจัดให้มีการเสนอขายเหรียญดิจิทัล เช่น กรณีที่เป็นบุคคลที่ดำเนินการบนแพลตฟอร์มที่มีการเสนอขายเหรียญดิจิทัลหรือเป็นผู้ให้คำแนะนำทางการเงินเกี่ยวกับเหรียญดิจิทัล บุคคลดังกล่าวถือเป็นคนกลางในการเสนอขาย (Broker) ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางสิงคโปร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ เป็นผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจกรรมควบคุมตามกฎหมาย Securities and Futures Act จะต้องมิใช่ใบอนุญาตให้บริการตลาดทุน ส่วนกรณีที่ เป็นผู้ให้คำแนะนำทางการเงินเกี่ยวกับเหรียญดิจิทัลที่เป็นผลิตภัณฑ์ในตลาดทุนจะต้องมีใบอนุญาตที่ปรึกษาทางการเงินหรือเป็นที่ปรึกษาทางการเงินที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย Financial Advisers Act

๒.๒.๔ การบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

กฎระเบียบและข้อบังคับของธนาคารกลางสิงคโปร์ที่เกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายจะมีผลบังคับใช้กับบุคคลที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมควบคุมของธนาคารกลางสิงคโปร์ และบุคคลดังต่อไปนี้

- ๑) ผู้มีใบอนุญาตให้บริการในตลาดทุนตามกฎหมาย Securities and Futures Act
- ๒) บริษัทจัดการกองทุนที่จดทะเบียนตามข้อกำหนดของธนาคารกลางสิงคโปร์
- ๓) ผู้ได้รับยกเว้นข้อกำหนดเกี่ยวกับใบอนุญาตให้บริการในตลาดทุน
- ๔) ผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นที่ปรึกษาทางการเงินตามกฎหมาย Financial Advisers Act

Advisers Act

- ๕) นายหน้าประกันภัยที่จดทะเบียน ซึ่งได้รับการยกเว้นให้เป็นที่ปรึกษาทางการเงิน
- ๖) บุคคลที่ได้รับการยกเว้นตามข้อบังคับที่ปรึกษาทางการเงิน

ทั้งนี้ บุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการป้องกันการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ดังนี้

๑) ปฏิบัติตามขั้นตอนที่เหมาะสมในการกำหนด ประเมิน และทำความเข้าใจความเสี่ยงจากการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

๒) พัฒนาและดำเนินการตามนโยบาย ขั้นตอน และมาตรการควบคุมของธนาคารกลางสิงคโปร์ ซึ่งประกอบด้วยนโยบายเกี่ยวกับการตรวจสอบวิเคราะห์สถานะของผู้ใช้บริการ

และการตรวจสอบการทำธุรกรรม การคัดกรอง การรายงานธุรกรรมต้องสงสัย และการเก็บบันทึกเพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยง

๓) ดำเนินการตามมาตรการขั้นสูงเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

๔) ติดตามปฏิบัติตามนโยบาย ขั้นตอน และมาตรการควบคุม และปรับปรุงเมื่อจำเป็น^{๒๒๖}

๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินดิจิทัลของสิงคโปร์

๓.๑ Payment Services Act 2019

ด้วยพัฒนาการที่ก้าวหน้าของนวัตกรรมเทคโนโลยีของประเทศและการเติบโตของธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัล ประเทศสิงคโปร์ได้มีการบังคับใช้กฎหมาย Payment Services Act 2019 เป็นกฎหมายกลางเพื่อควบคุมกิจกรรมทางการเงินเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล โดยมีเป้าหมายในการพัฒนากลไกการควบคุมระบบการชำระเงินของประเทศและการเติบโตของสกุลเงินดิจิทัลในประเทศ รวมถึงกำหนดกลไกการดำเนินกิจกรรมทางการเงินในประเทศสิงคโปร์ และกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย รวมถึงเปลี่ยนแปลงแก้ไขขอบเขตของผลิตภัณฑ์ที่เป็นสกุลเงินทางอิเล็กทรอนิกส์และการชำระเงินด้วยเหรียญดิจิทัล (digital payment token)^{๒๒๗}

วัตถุประสงค์ของการบังคับใช้ Payment Services Act คือการจัดให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตและกฎระเบียบสำหรับผู้ให้บริการชำระเงิน การกำกับดูแลระบบชำระเงินและกลไกที่เกี่ยวข้อง รวมถึงยกเลิกกฎหมาย Money-changing and Remittance Businesses Act และ Payment Systems (Oversight) Act โดยกฎหมาย Payment Services Act มีสาระสำคัญดังนี้

๑. คำนิยามของเหรียญที่ใช้ชำระเงินทางดิจิทัล (digital payment token) ตามมาตรา ๒ (๑) ได้กำหนดคำนิยามไว้ว่าหมายถึง มูลค่าที่แสดงในระบบดิจิทัล และมีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) แสดงเป็นหน่วย

(ข) ไม่ได้กำหนดให้เป็นสกุลเงินใด และมูลค่าไม่ได้อิงอยู่กับผู้ออกสกุลเงินใด

(ค) เป็นหรือตั้งใจให้เป็นสื่อกลางของการแลกเปลี่ยนที่ได้รับการยอมรับโดยรัฐหรือส่วนหนึ่งของรัฐเพื่อชำระค่าสินค้าหรือบริการ หรือการชำระหนี้

^{๒๒๖}Monetary Authority of Singapore, "A Guide to Digital Token Offerings," (2020), Singapore: Monetary Authority of Singapore.

^{๒๒๗}Monetary Authority of Singapore, "Consultation on the Payment Services Act 2019: Scope of E-money and Digital Payment Tokens," (2019), Singapore: Monetary Authority of Singapore.

(ง) สามารถโอน จัดเก็บ หรือแลกเปลี่ยนได้ทางอิเล็กทรอนิกส์

(จ) ลักษณะอื่นตามที่ธนาคารกลางสิงคโปร์กำหนด^{๒๒๘}

๒. ข้อกำหนดเกี่ยวกับใบอนุญาตการดำเนินกิจกรรมทางการเงินกำหนดห้ามมิให้บุคคลดำเนินธุรกิจผู้ให้บริการชำระเงินในประเทศ เว้นแต่เป็นบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจให้บริการชำระเงินประเภทนั้นได้ หรือเป็นผู้ให้บริการชำระเงินที่ได้รับการยกเว้น บุคคลใดฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน ๑๒๕,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์หรือจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่เป็นความผิดต่อเนื่องมีโทษปรับไม่เกิน ๑๒,๕๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อวัน ในกรณีอื่น ๆ ปรับไม่เกิน ๒๕๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ และหากเป็นความผิดต่อเนื่องมีโทษปรับไม่เกิน ๒๕,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อวัน^{๒๒๙}

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดประเภทของกิจกรรมภายใต้การควบคุมที่ผู้ให้บริการต้องมีใบอนุญาตดำเนินการ ได้แก่ (๑) บริการเปิดบัญชี (๒) บริการโอนเงินภายในประเทศ (๓) บริการโอนเงินระหว่างประเทศ (๔) การจัดหาผู้ค้า (๕) การออกเงินตราอิเล็กทรอนิกส์ (e-money) (๖) บริการเหรียญที่ใช้ชำระเงินทางดิจิทัล (digital payment token) (๗) การแลกเปลี่ยนเงินตรา โดยใบอนุญาตสำหรับผู้ให้บริการแบ่งเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับการแลกเปลี่ยนเงินตรา (Money-

^{๒๒๘}2.— (1) In this Act, unless the context otherwise requires —

“digital payment token” means any digital representation of value (other than an excluded digital representation of value) that —

(a) is expressed as a unit;

(b) is not denominated in any currency, and is not pegged by its issuer to any currency;

(c) is, or is intended to be, a medium of exchange accepted by the public, or a section of the public, as payment for goods or services or for the discharge of a debt;

(d) can be transferred, stored or traded electronically; and

(e) satisfies such other characteristics as the Authority may prescribe;

^{๒๒๙}5.— (1) A person must not carry on a business of providing any type of payment service in Singapore, unless the person —

(a) has in force a licence that entitles the person to carry on a business of providing that type of payment service; or

(b) is an exempt payment service provider in respect of that type of payment service.

(3) A person that contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction —

(a) in the case of an individual, to a fine not exceeding \$125,000 or to imprisonment for a term not exceeding 3 years or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding \$12,500 for every day or part of a day during which the offence continues after conviction; or

(b) in any other case, to a fine not exceeding \$250,000 and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding \$25,000 for every day or part of a day during which the offence continues after conviction.

Changing Licence) สำหรับการดำเนินธุรกิจให้บริการแลกเปลี่ยนเงินตรา ใบอนุญาตสำหรับสถาบันที่ให้บริการชำระเงินระดับมาตรฐาน (Standard Payment Institution Licence) และใบอนุญาตสำหรับสถาบันที่ให้บริการชำระเงินรายใหญ่ (Major Payment Institution Licence) สำหรับผู้ให้บริการที่มีการดำเนินกิจกรรมควบคุม (Regulated Activities) มากกว่า ๓ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน หรือมากกว่า ๖ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือนสำหรับการดำเนินกิจกรรมควบคุมสองกิจกรรมหรือกว่านั้น หรือมากกว่า ๕ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ต่อวันของธุรกรรมเกี่ยวกับเงินตราอิเล็กทรอนิกส์

๓. มาตรการสำหรับสถาบันการชำระเงินรายใหญ่ (Major Payment Institution) มาตรา ๒๒ กำหนดให้สถาบันที่ให้บริการชำระเงินรายใหญ่จะต้องจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยสำหรับผู้ให้บริการชำระเงินตามมาตรฐานที่ธนาคารกลางสิงคโปร์กำหนด โดยความปลอดภัยดังกล่าวต้องอยู่ในรูปแบบของการฝากเงินสด หนังสือค้ำประกันของธนาคาร (Bank Guarantees) ที่เป็นไปตามข้อกำหนดของธนาคารกลางสิงคโปร์ หรือรูปแบบอื่นตามที่ธนาคารกลางสิงคโปร์เห็นสมควร^{๒๓๐}

ส่วนของการทำงานร่วมกันระหว่างธนาคารกลางสิงคโปร์กับผู้ให้บริการชำระเงินตามมาตรา ๒๖ (๑) ธนาคารกลางสิงคโปร์มีอำนาจออกคำสั่งแก่ผู้ให้บริการชำระเงินให้ต้องมีการปรับใช้มาตรฐานทั่วไป (common standard) ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของธนาคารกลางสิงคโปร์เพื่อการทำงานร่วมกันระหว่างระบบการชำระเงินที่แตกต่างกัน^{๒๓๑}

๔. อำนาจของธนาคารกลางสิงคโปร์ในการสร้างระบบชำระเงิน ตามมาตรา ๔๒ (๑) ธนาคารกลางสิงคโปร์มีอำนาจกำหนดระบบการชำระเงินขึ้นเพื่อให้เป็นระบบที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เมื่อเห็นว่า

(ก) การเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของระบบการชำระเงินสามารถทำให้เกิดกรณี ดังนี้

(๑) ทำให้เกิดหรือสามารถเปลี่ยนแปลงผู้มีส่วนร่วมของระบบการชำระเงิน

^{๒๓๐} 22.— (1) Every major payment institution must maintain with the Authority security of a prescribed amount (or its equivalent in a foreign currency), for the due performance of the obligations of the major payment institution to every payment service user who is a customer of the major payment institution.

(2) The security mentioned in subsection (1) must be —

(a) in the form of a cash deposit;

(b) in the form of a bank guarantee that satisfies such requirements as the Authority may specify by notice in writing; or

(c) in such other form as the Authority may, in any particular case, allow.

^{๒๓๑} 26.— (1) The Authority may, by notice in writing, direct a payment service provider (being a major payment institution, an exempt payment service provider or a person exempt under section 100) that operates a payment system to adopt any common standard, on such terms and conditions as the Authority may consider appropriate, in order to ensure interoperability between different payment systems operated by different payment service providers.

(๒) ทำให้เกิดหรือเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงระบบการเงินของประเทศ

(๓) ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบการชำระเงินหรือระบบการเงินของสิงคโปร์

(ข) ระบบการชำระเงินที่ใช้อย่างแพร่หลายในประเทศหรือการทำงานของระบบการชำระเงินอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของระบบการชำระเงินอื่น ๆ และจำเป็นต้องมีการสร้างขึ้นเพื่อประสิทธิภาพหรือความสามารถในการแข่งขันในบริการใด ๆ ที่ให้บริการโดยผู้ดำเนินการระบบการชำระเงิน

(ค) การกำหนดเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์สาธารณะ^{๒๓๒}

๓.๒ Securities and Futures Act 2006

กฎหมาย Securities and Futures Act เป็นกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมทางการเงินและสถาบันที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับหลักทรัพย์และสัญญาซื้อขายล่วงหน้า รวมถึงการซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ กำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานทางการเงินและการอำนวยความสะดวกในการชำระเงินและกิจกรรมทางการเงินของประเทศ โดยกิจกรรมเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล โดยเฉพาะการระดมทุนในรูปแบบ Initial Coin Offering (ICO) จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หากเหรียญดิจิทัลนั้นมีลักษณะเป็นหลักทรัพย์หรือผลิตภัณฑ์ในตลาดทุน (Capital market products) โดยมาตรา ๒ (๑) กำหนดนิยามของผลิตภัณฑ์ในตลาดทุน หมายถึงหลักทรัพย์ หน่วยในโครงการลงทุน สัญญาซื้อขายล่วงหน้า สัญญาแลกเปลี่ยนสเปดต่างประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์ซื้อขายแลกเปลี่ยนและผลิตภัณฑ์อื่นที่ธนาคารกลางสิงคโปร์กำหนดให้เป็นผลิตภัณฑ์

^{๒๓๒}42.— (1) The Authority may, by order in the Gazette, designate a payment system as a designated payment system for the purposes of this Act, if the Authority is satisfied that any of the following considerations applies:

(a) a disruption in the operations of the payment system could —
(i) trigger, cause or transmit further disruption to participants of the payment system;

(ii) trigger or cause systemic disruption to the financial system of Singapore; or
(iii) affect public confidence in the payment systems of Singapore or the financial system of Singapore;

(b) the payment system is widely used in Singapore or the operations of the payment system may have an impact on the operations of one or more other payment systems in Singapore, and the designation is necessary to ensure efficiency or competitiveness in any of the services provided by the operator of the payment system;

(c) the designation is otherwise in the interests of the public.

ในตลาดทุน^{๒๓๓} นอกจากนี้ การเสนอขายสินทรัพย์ดิจิทัลต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดเกี่ยวกับหนังสือชี้ชวน โดยการเสนอขายเหรียญดิจิทัลที่มีลักษณะเป็นหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒ (๑) ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับหนังสือชี้ชวนที่จดทะเบียนกับธนาคารกลางสิงคโปร์ตามมาตรา ๒๔๐ แต่อาจได้รับการยกเว้น เช่น กรณีการเสนอขายรายย่อยที่มีมูลค่าไม่เกิน ๕ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ (มาตรา ๒๗๒ (เอ)) การเสนอขายหลักทรัพย์ผู้ลงทุนสถาบัน (มาตรา ๒๗๔) เป็นต้น

ในกรณีที่เหรียญดิจิทัลนั้นถือเป็นผลิตภัณฑ์ในตลาดทุนและมีการดำเนินกิจกรรมควบคุม (regulated activity) ตามตาราง ๒ ทำกฎหมาย เช่น การซื้อขายผลิตภัณฑ์ในตลาดทุน^{๒๓๔} ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวจะต้องมีใบอนุญาตให้บริการในตลาดทุน หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน ๑๕๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๘๒^{๒๓๕} เว้นแต่เป็นบุคคลที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๙๙ เช่น ธนาคารที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมตามกฎหมาย Banking Act บริษัทเงินทุนที่ได้ใบอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมควบคุมตามกฎหมาย Finance Companies Act หรือบุคคลได้รับยกเว้นตามที่ธนาคารกลางสิงคโปร์กำหนด

๓.๓ Monetary Authority Of Singapore Act (Chapter 186)

การกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลของประเทศสิงคโปร์อยู่ภายใต้อำนาจของธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore: MAS) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๐ ตามกฎหมาย Monetary Authority of Singapore Act มีอำนาจหน้าที่หลักในฐานะของธนาคารกลางของประเทศและหน่วยงานทางการเงินของรัฐบาลกำกับดูแลภาคการเงินของประเทศโดยรวม กำหนด

^{๒๓๓}2.— (1) In this Act, unless the context otherwise requires —

“capital markets products” means any securities, units in a collective investment scheme, derivatives contracts, spot foreign exchange contracts for the purposes of leveraged foreign exchange trading, and such other products as the Authority may prescribe as capital markets products

^{๒๓๔}กิจกรรมควบคุมตามตาราง ๒ ทำกฎหมาย ได้แก่ (ก) การซื้อขายผลิตภัณฑ์ในตลาดทุน (ข) การให้คำปรึกษาทางการเงิน (ค) การจัดการกองทุน (ง) การจัดการทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (จ) การจัดหาเงินทุนของผลิตภัณฑ์ (ฉ) ให้บริการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (ช) ให้บริการรับฝากทรัพย์สิน

^{๒๓๕}82.— (1) Subject to subsection (2) and section 99, no person shall, whether as principal or agent, carry on business in any regulated activity or hold himself out as carrying on such business unless he is the holder of a capital markets services licence for that regulated activity.

(2) Subsection (1) shall not apply to any person specified in the Third Schedule.

(3) Any person who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$150,000 or to imprisonment for a term not exceeding 3 years or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding \$15,000 for every day or part thereof during which the offence continues after conviction.

นโยบายทางการเงินออกเงินตรา กำกับดูแลระบบการชำระเงิน จัดการกองทุนสำรองต่างประเทศของสิงคโปร์ และพัฒนาให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางการเงินในระดับสากล^{๒๓๖}

๓.๔ Omnibus Act

นอกจากธนาคารกลางสิงคโปร์จะมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลภาคการเงินของประเทศโดยรวมตามกฎหมายหลัก ด้วยความก้าวหน้าของการพัฒนาระบบการเงินในประเทศที่ทำให้ธุรกิจเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลและการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย จึงนำมาซึ่งความเสี่ยงและความท้าทายสำหรับภาคการเงินของประเทศ ธนาคารกลางสิงคโปร์จึงได้เสนอแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพด้านกฎระเบียบสำหรับการกำกับดูแลภาคการเงินของประเทศได้อย่างทั่วถึงภายใต้ร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่เรียกว่า **Omnibus Act**^{๒๓๗} โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางสิงคโปร์ภายใต้กฎหมาย Monetary Authority of Singapore Act ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกลุ่มสถาบันการเงินจะถูกบัญญัติในร่างกฎหมายฉบับใหม่ นอกจากนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวยังประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการระงับข้อพิพาททางการเงิน

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางสิงคโปร์ในการกำกับดูแลภาคการเงินของประเทศภายใต้กฎหมาย Omnibus Act

(๑) อำนาจของธนาคารกลางสิงคโปร์ โดยเฉพาะอำนาจในการออกคำสั่งแก่สถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารกลางสิงคโปร์จะมีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามบุคคลกระทำการหรือมีบทบาทสำคัญในสถาบันการเงินเป็นระยะเวลาหนึ่งในกรณีที่ได้กระทำความผิดร้ายแรง เพื่อสร้างความไว้วางใจและปราบปรามการกระทำความผิดร้ายแรงในอุตสาหกรรมการเงินของประเทศ ซึ่งแต่เดิมอำนาจของธนาคารกลางสิงคโปร์ในการกำกับดูแลภาคการเงินปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็น Securities and Futures Act, Financial Advisers Act และ Insurance Act แต่ธนาคารกลางสิงคโปร์

^{๒๓๖} 4(2) The functions of the Authority shall be —

(a) to act as the central bank of Singapore, conduct monetary policy, issue currency, oversee payment systems and serve as banker to and financial agent of the Government;

(b) to conduct integrated supervision of the financial services sector and financial stability surveillance;

(c) to manage the official foreign reserves of Singapore; and

(d) to develop Singapore as an international financial centre.

^{๒๓๗} Monetary Authority of Singapore, "Consultation Paper on a New Omnibus Act for the Financial Sector," (2020, July 21), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/News-and-Publications/Consultation-Papers/2020-July-Consultation-on-FSMA/Consultation-Paper-on-a-New-Omnibus-Act-for-the-Financial-Sector.pdf>.

ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามดำเนินกิจกรรมกับบุคคลที่ได้รับการควบคุมตามกฎหมายอื่น แม้ว่าจะได้กระทำความผิดร้ายแรงในระบบการเงินของประเทศ ในขณะที่ร่างกฎหมาย Omnibus Act ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้ธนาคารกลางมีอำนาจกำหนดระยะเวลาและขอบเขตของคำสั่งตามข้อเท็จจริงแต่ละกรณีที่เกิดขึ้น ธนาคารกลางสิงคโปร์จึงได้เสนอให้มีการเพิ่มอำนาจกำกับดูแล โดยเฉพาะการออกคำสั่งแก่บุคคลที่ไม่มีสิทธิดำเนินกิจกรรมควบคุม และกำหนดบทบาทหน้าที่ในระบบการเงินของประเทศ โดยธนาคารกลางสิงคโปร์จะประเมินและพิจารณาจากบทบาท กิจกรรม และหน้าที่ของบุคคล

(๒) บทบัญญัติใหม่เกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้ให้บริการสินทรัพย์เสมือน (Virtual Asset) เพื่อป้องกันและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ตามที่คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF) ได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อแนะนำมาตรฐานทางการเงิน โดยกำหนดให้ประเทศต่าง ๆ จัดให้มีมาตรการเพื่อกำกับดูแลผู้ให้บริการสินทรัพย์เสมือนเพื่อลดผลกระทบหรือความเสี่ยงการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยได้ขยายขอบเขตการกำกับดูแลตามกฎหมาย Payment Services Act เพื่อให้ครอบคลุมกิจกรรมเพิ่มเติมที่กำหนดไว้ในมาตรฐานของคณะทำงาน ซึ่งจะใช้บังคับกับผู้ให้บริการเหรียญที่ใช้ชำระเงินทางดิจิทัล (Digital Payment Token) โดยใช้ระบบอนุญาตและการจดทะเบียน ไม่คำนึงว่าผู้ให้บริการและผู้ให้บริการจะอยู่ในประเทศหรือไม่ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเดิมที่มีอยู่ ธนาคารกลางสิงคโปร์มีอำนาจกำกับดูแลสินทรัพย์บางประเภทในสิงคโปร์ โดยขอบเขตของกิจกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์เสมือนหรือเหรียญดิจิทัล (Digital Token) ที่ถูกควบคุมได้แก่ ๑) การซื้อขายเหรียญดิจิทัล ๒) การอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนเหรียญดิจิทัล ๓) การชักชวนให้เข้าร่วมข้อตกลงเพื่อซื้อขายเหรียญดิจิทัล ๔) การยอมรับเหรียญดิจิทัล เพื่อวัตถุประสงค์ในการโอนหรือจัดให้มีการโอนเหรียญดิจิทัล ๕) การคุ้มครองหรือการบริหารจัดการเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับเหรียญดิจิทัล หรือที่ผู้ให้บริการมีอำนาจควบคุม และ ๖) การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการเสนอขายเหรียญดิจิทัล

(๓) อำนาจและบทลงโทษเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงด้านเทคโนโลยี ร่างกฎหมายฉบับใหม่ได้มีเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ธนาคารกลางสิงคโปร์ในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสำหรับสถาบันการเงิน และเพิ่มเติมบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว ครอบคลุมถึงการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยี ความปลอดภัยทางไซเบอร์ ผู้ให้บริการทางการเงิน การคุ้มครองข้อมูล ข้อกำหนดเกี่ยวกับความยืดหยุ่นของระบบ การรายงานเหตุการณ์ความเสี่ยงด้านเทคนิคเพื่อคุ้มครองลูกค้าผู้ใช้บริการทั้งรายย่อยและรายใหญ่ที่อาจได้รับผลกระทบจากความผิดพลาดของระบบการทำธุรกรรมทางออนไลน์ โดยกำหนดโทษปรับสูงสุดสำหรับสถาบันการเงินที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดการจัดการความเสี่ยงด้านเทคโนโลยี ๑ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ซึ่งจะพิจารณาจากความรุนแรงของผลที่เกิดจากการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว

(๔) กลไกการระงับข้อพิพาท ร่างกฎหมายฉบับใหม่กำหนดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาททางการเงินระหว่างผู้ใช้บริการกับสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้มีผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ผู้วินิจฉัยข้อพิพาท และเจ้าหน้าที่โครงการระงับข้อพิพาท เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้มีช่องทางการระงับข้อพิพาททางเลือก และเพื่อเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและความเป็นอิสระของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการระงับข้อพิพาทได้กำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองทางกฎหมายจากความรับผิด โดยจะได้รับการยกเว้นความรับผิดจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำตามที่โดยสุจริต แต่ยังคงต้องรับผิดชอบในการกระทำโดยจงใจทุจริตประพฤติดมิชอบ ความประมาทเลินเล่อ การฉ้อฉล หรือการทุจริต

๔. สรุป

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลด้านการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมกับระบบการเงินควบคู่ไปกับการใช้กลไกการกำกับดูแลภาคการเงินของประเทศได้อย่างสมดุล โดยมีธนาคารกลางสิงคโปร์เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลภาคการเงินของประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตาม ด้วยความแพร่หลายของสกุลเงินดิจิทัลในระบบนิเวศการเงินและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและนวัตกรรมได้นำไปสู่การริเริ่มโครงการทดลองเชิงปฏิบัติการระหว่างสถาบันการเงินเพื่อพัฒนาระบบการชำระเงินโดยใช้สกุลเงินที่ออกโดยธนาคารกลาง (CBDC) เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการชำระเงินในอนาคต ขณะเดียวกันธนาคารกลางสิงคโปร์ได้มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลกิจกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลของภาคเอกชน โดยมีการได้เผยแพร่แนวทางกำกับดูแลการเสนอขายเหรียญดิจิทัล ซึ่งเป็นกรอบการบังคับใช้กฎหมายกับกิจกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับเหรียญดิจิทัลและบุคคลที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมดังกล่าว สำหรับมาตรการทางกฎหมายประเทศสิงคโปร์ได้พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายด้านการเงินเพื่อรองรับการเติบโตของการใช้สกุลเงินดิจิทัล โดยมีการบังคับใช้กฎหมายกลางสำหรับระบบการชำระเงินของประเทศ ซึ่งกำหนดกลไกการควบคุมกิจกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องและกำหนดอำนาจของธนาคารกลางสิงคโปร์ในฐานะของผู้ใช้กฎหมายไว้อย่างชัดเจน รวมถึงมาตรการในการป้องกันความเสียหายและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้สกุลเงินดิจิทัล นอกจากนี้ ได้มีการเสนอมาตรการทางกฎหมายใหม่เพื่อให้ธนาคารกลางสิงคโปร์สามารถกำกับดูแลภาคการเงินของประเทศได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอีกด้วยจากภาพรวมการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลของประเทศสิงคโปร์ไม่เพียงแต่จะแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการส่งเสริมเทคโนโลยีและปรับตัวของภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของระบบการเงินในประเทศที่เปลี่ยนแปลงอยู่อย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนากรอบกฎหมายเพื่อให้ภาครัฐสามารถกำกับดูแลภาคการเงินของประเทศได้อย่างทั่วถึงด้วยเช่นกัน นับเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในระบบการเงินกับการใช้มาตรการกำกับดูแลที่สมดุลดังที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล



บทที่ ๔

บทสรุป

โดยที่ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมได้เข้ามามีบทบาทในการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำธุรกรรมทางการเงิน เห็นได้จากการเกิดขึ้นของ “สกุลเงินดิจิทัล (Digital Currency)” ที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสามารถสร้างระบบการป้องกันความปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางการเงินโดยใช้เทคโนโลยีเพื่อตั้งค่าการเข้ารหัส (Blockchain) หรือที่เรียกว่า “เทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์” (Distributed Ledger Technology: DLT) ทำให้สกุลเงินดิจิทัลได้เริ่มมีการนำมาใช้เป็นสื่อกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการในลักษณะเดียวกับ “เงินตรา” ที่เป็นธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์ โดย “สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน” หรือที่โดยทั่วไปเรียกว่า “คริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency)” สกุลแรกของโลก คือ Bitcoin (BTC) ที่ถูกสร้างขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒) และต่อมาได้มีสกุลเงินคริปโทเคอร์เรนซีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนปัจจุบันมีสกุลเงินคริปโทเคอร์เรนซีมากกว่า ๑๐,๐๐๐ สกุลเงิน จึงทำให้สกุลเงินดิจิทัลได้เข้ามามีบทบาทในการทำธุรกรรมทางการเงินในระบบการเงินโลกมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ประเทศ

ต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญและเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายในการกำกับดูแลการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ การคุ้มครองประชาชน การป้องกันอาชญากรรมทางธุรกิจ ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในขณะที่เดียวกันกฎหมายต้องไม่เป็นอุปสรรคหรือปิดกั้นความเจริญก้าวหน้าในการพัฒนาด้านเทคโนโลยีทางการเงิน นอกจากนี้ เมื่อมีการเกิดขึ้นของสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชนแล้ว จึงทำให้เกิดการพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาครัฐ ได้แก่ “สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency: CBDC)” ที่มีคุณสมบัติของความเป็น “เงินตรา” คือ สามารถใช้ในการชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (legal tender) ซึ่งหลายประเทศต่างก็ต้องมีการจัดทำกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของธนาคารกลาง สถาบันการเงินที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกรรมทางการเงินของผู้เกี่ยวข้องและประชาชน เพื่อพัฒนาระบบการชำระเงินภายในประเทศและระหว่างประเทศในภาพรวมต่อไปด้วยเช่นเดียวกัน

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญทั้งในส่วนของสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน (Cryptocurrency) และสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (CBDC) โดยมีการตราพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน ได้แก่ คริปโทเคอร์เรนซี โดยกำหนดให้คริปโทเคอร์เรนซีเป็นสินทรัพย์ดิจิทัล และกำหนดประเภทของสินทรัพย์ดิจิทัลและกิจกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลตามกฎหมาย โดยพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ ไม่ได้กำหนดให้สินทรัพย์ดิจิทัลเป็น “เงินตรา” ตามกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าประเทศไทย *ยังไม่มีส่วนสนับสนุน*ให้มีการนำสินทรัพย์ดิจิทัลมาใช้เป็นเงินตราโดยตรง และสินทรัพย์ดิจิทัลเป็นสินทรัพย์เพื่อการลงทุนที่ผู้ลงทุนต้องเข้าใจความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดในแนวทางเดียวกันกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (Bank for International Settlements: BIS) ในส่วนของสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง หรือ CBDC ประเทศไทยได้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการออก CBDC ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ทั้งการพัฒนา CBDC ในระดับสถาบันการเงิน (Wholesale CBDC) ที่เรียกว่า “โครงการอินทนนท์” (Inthanon Project) ซึ่งนำไปสู่การพัฒนา CBDC ในระดับภาคธุรกิจ (CBDC for Corporate) ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และการพัฒนา CBDC ในระดับรายย่อยหรือภาคประชาชน (Retail CBDC) ซึ่งการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ CBDC นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังอยู่ระหว่างการศึกษาพัฒนาและประเมินผลกระทบในหลายมิติ รวมถึงตลอดทั้งอยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อกำกับดูแล CBDC เพื่อให้สามารถครอบคลุมการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทางการเงินที่ใช้สกุลเงินดิจิทัลดังกล่าวในทุกมิติได้ต่อไป

ในส่วนนโยบายและกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลของต่างประเทศทั้งในกรณีสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน (Cryptocurrency) และสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (CBDC) นั้น จากการศึกษาแนวทางของประเทศต่าง ๆ จำนวน ๗ ประเทศ พบว่า **สมาพันธ์รัฐสวิส** ซึ่งเป็นศูนย์กลางการเงินของโลก ยังไม่ได้มีการยอมรับคริปโทเคอร์เรนซีในฐานะสกุลเงินที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมายในปัจจุบัน แต่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกลางของประเทศ (DLT/Blockchain Act 2020) โดยเพิ่ม “ระบบการค้า DLT” ในโครงสร้างพื้นฐานตลาดการเงินของประเทศ และในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้เริ่มการยอมรับ Bitcoin สำหรับการชำระภาษีได้ ส่วน CBDC ได้มีการศึกษาผ่านโครงการ Helvetia อันแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและแนวทางด้านกฎหมายในการออก Wholesale CBDC และการเชื่อมต่อการชำระเงินผ่านระบบ DLT กับระบบการชำระเงินในปัจจุบัน **สหรัฐอเมริกา** เป็นประเทศที่ยังไม่มีโครงสร้างหรือระเบียบแบบแผนทางกฎหมายที่ชัดเจนในระดับประเทศทั้งในกรณีคริปโทเคอร์เรนซี และ CBDC แต่ได้ใช้แนวทางกำกับดูแลเฉพาะในส่วนที่จำเป็นและให้มีความยืดหยุ่นมากที่สุด เช่นเดียวกับการกำกับดูแล Disruptive technology อื่น ๆ ซึ่งทำให้คริปโทเคอร์เรนซีในสหรัฐอเมริกาจึงเป็นได้ทั้งสกุลเงิน สินทรัพย์ หลักทรัพย์ และสินค้าโภคภัณฑ์ ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่นำมาใช้บังคับเป็นเรื่อง ๆ ไป **สาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์** เป็นประเทศแรกของโลกที่ออกกฎหมายยอมรับให้ Bitcoin สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายโดยไม่มีข้อจำกัด กล่าวคือ ถือว่า Bitcoin เป็นสกุลเงินของประเทศอย่างเป็นทางการควบคู่ไปกับเงินดอลลาร์สหรัฐ โดยกฎหมายว่าด้วย Bitcoin มีผลใช้บังคับในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔ อย่างไรก็ตาม กลุ่มบุคคล/องค์กรหลายภาคส่วนของประเทศได้มีการประท้วงต่อต้านกฎหมายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง กรณีจึงยังคงต้องติดตามกันต่อไปว่า กฎหมายว่าด้วย Bitcoin ของเอลซัลวาดอร์จะสามารถมีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากอุปสรรคหรือไม่ต่อไป **บาฮามาส** เป็นประเทศลำดับแรก ๆ ของโลกที่มีการออกสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลางประเภทบุคคลและธุรกิจการค้า (Retail CBDC) อย่างเป็นทางการ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ตามโครงการ Sand Dollar โดยบาฮามาสมีการตรากฎหมายเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินดิจิทัล (Digital money) ได้แก่ the Central Bank of The Bahamas Act, 2020 (the CBBA, 2020) โดยกฎหมายกำหนดให้สกุลเงินของบาฮามาสรวมถึงเงินอิเล็กทรอนิกส์จากเดิมที่มีเพียงธนบัตรและเหรียญ และกำหนดให้เงินอิเล็กทรอนิกส์หรือเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง CBDC ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย รวมทั้งให้อำนาจหน้าที่ธนาคารกลางในการกำหนดกฎเกณฑ์การออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ด้วย นอกจากนี้ บาฮามาสยังมีการตรากฎหมาย Digital Assets and Registered Exchanges Act, 2020 (DARE) เพื่อควบคุมการออก การขาย และการค้าสินทรัพย์ดิจิทัลซึ่งรวมถึงคริปโทเคอร์เรนซีภายในบาฮามาสด้วย **สาธารณรัฐประชาชนจีน** เป็นประเทศที่มีการควบคุมสกุลเงินดิจิทัล (คริปโทเคอร์เรนซี) อย่างเข้มงวด โดยห้ามหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้บริการธุรกรรมหรือดำเนินกิจการใดที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัลที่ออก

โดยภาคเอกชนโดยเด็ดขาด สกุลเงินดิจิทัลจึงไม่ใช่สกุลเงินตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จีนได้เริ่มการศึกษาวិจัยการใช้ CBDC ที่เรียกว่า “ดิจิทัลหยวน” (Digital RBM) และขณะนี้อยู่ในระหว่างการทดลองใช้ CBDC (Retail CBDC) เป็นการทั่วไป *ญี่ปุ่น* เป็นประเทศที่เปิดรับให้นำเงินดิจิทัลของภาคเอกชนมาออกใช้ในการชำระค่าสินค้า ค่าบริการ และอนุญาตให้ซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดทางการเงินได้ โดยมีสถานะเป็นสินทรัพย์ มีใช้เงินตราที่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ในส่วน CBDC ได้มีการศึกษาตามโครงการ Stella ซึ่งขณะนี้อยู่ในช่วงการทดลองใช้เงินดิจิทัลภาครัฐเพื่อธุรกิจขนาดใหญ่ (Wholesale CBDC) ระหว่างธนาคารกลางญี่ปุ่นกับธนาคารกลางแห่งสหภาพยุโรป และสุดท้าย *สิงคโปร์* เป็นประเทศที่มีการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในระบบการเงินควบคู่ไปกับการใช้มาตรการกำกับดูแลที่สมดุลประเทศหนึ่ง โดยมีการตรากฎหมายกลางเพื่อควบคุมกิจกรรมทางการเงินเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล (Payment Services Act 2019) โดยการใช้ระบบใบอนุญาตและการจดทะเบียน ในส่วน CBDC ได้มีการศึกษาตามโครงการ Ubin เพื่อพัฒนาระบบการทำธุรกรรมทางการเงินที่ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และสามารถจัดข้อบกพร่องของระบบการชำระเงินในรูปแบบเดิมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และท้ายนี้จึงอาจสรุปได้ว่า นโยบายและกลไกทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลการทำธุรกรรมหรือการดำเนินการเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไปตามบริบททางเศรษฐกิจ และแนวทางการส่งเสริมความก้าวหน้าในเทคโนโลยีทางการเงินของประเทศนั้น ๆ ซึ่งประเทศไทยสามารถเรียนรู้และนำข้อดีข้อด้อยที่เกิดขึ้นทั้งในทางปฏิบัติและทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยได้ในอนาคต

จัดทำโดย

ที่ปรึกษา

๑. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒. นายโกมล จิรัชยสุทธิกุล	รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๓. นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย	กรรมการร่างกฎหมายประจำ รักษาราชการแทน ผู้อำนวยการกองกฎหมายต่างประเทศ

ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

๑. นางชนนันท์ ศรีทองสุข ศรีพันธุ์	ผู้อำนวยการฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย
๒. นายสุนทร เปลียนสี	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๓. นายณัฐวุฒิ เลิศลอย	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๔. นายอภิชัย กู้เมือง	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๕. นายอมรฤทธิ์ อินทรชัย	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๖. นางสาวเอกสุตา สารากรบริรักษ์	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๗. นางสาวลลิตา เนตรทัศน์	เจ้าหน้าที่โครงการจัดจ้างบุคลากร สำหรับจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายฯ
๘. นางสาวปิยะขวัญ ชมชื่น	เจ้าหน้าที่โครงการจัดจ้างบุคลากร สำหรับจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายฯ

ผู้ร่วมจัดทำข้อมูล

๑. นางสาวใจใส วงศ์พิเชษฐ	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย
๒. นางสาวพิชานาถ คำยวง	นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ ฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย



DIGITAL CURRENCY

Photo by André François McKenzie
on Unsplash and 3D Animation
Production Company on Pixabay

แนวนโยบายและกฎหมาย
เกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล



ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย
กองกฎหมายต่างประเทศ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา