

## แนวโน้มการดูแลกระดานซื้อขาย Cryptocurrency ของต่างประเทศ

ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์  
นิติกรชำนาญการ สำนักงานกฤษฎีกา  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ในปี ๒๕๖๐ เป็นปีที่กระแสความนิยมสกุลเงินดิจิทัลหรือเงินเสมือน (Cryptocurrency หรือ Virtual Currency) ได้รับการกล่าวถึงอยู่บ่อยครั้ง ทั้งในมุมมองของหน่วยงานภาครัฐ นักลงทุน หรือนักขุดเหรียญเงินเสมือน โดยสกุล Bitcoin เป็นหนึ่งในเงินเสมือนสกุลที่สำคัญที่สุดสกุลหนึ่งของโลกและได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางและมีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมากที่สุดในโลกจนทำให้มูลค่าของ Bitcoin และสกุลเงินดิจิทัลหลายๆ สกุลเงินได้รับความนิยมไปตามๆ กัน

จากการตรวจสอบข้อมูลในช่วงเดือนกันยายน ๒๕๖๐ ในเว็บไซต์ Cryptocurrency Market Capitalizations ก็พบว่าการสร้างเงินเสมือนขึ้นมาหลากหลายสกุล ซึ่ง ณ ขณะนั้น มีอยู่จำนวน ๑,๑๐๖ สกุลเงิน มูลค่าตลาดโดยรวมอยู่ที่ ๑๖๓,๑๖๙,๙๔๖,๘๘๔ ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือคิดเป็นเงินไทยประมาณ ๕.๓ ล้านล้านบาท ณ ปัจจุบัน (มกราคม ๒๕๖๑) มีสกุลเงินเสมือนจำนวน ๑,๕๐๖ สกุลเงิน มูลค่าตลาดโดยรวม ๕๑๓,๒๘๕,๖๑๙,๔๔๕ ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือคิดเป็นเงินไทยประมาณ ๑๖ ล้านล้านบาท เท่ากับในช่วงระยะเวลา ๓ ถึง ๔ เดือนที่ผ่านมา จำนวนสกุลเงินเสมือนเพิ่มขึ้นกว่า ๕๐๐ สกุลเงิน มูลค่าของตลาดทั่วโลกโดยรวมเพิ่มขึ้นประมาณ ๓ เท่า

ด้วยความร้อนแรงและมูลค่าที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดของเงินเสมือนเหล่านั้น ได้ส่งผลต่อบริษัทที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น บริษัทผู้ผลิตชิพการ์ดจอ (บริษัท AMD, บริษัท NVIDIA) ที่ใช้สำหรับการขุดเหรียญ Bitcoin หรือสกุลเงินดิจิทัลต่าง ๆ ได้ทำให้ผลประกอบการของบริษัทดีขึ้น รวมทั้งผู้ให้บริการรับแลกเปลี่ยนเงินดิจิทัล (Cryptocurrency Exchanges or Digital Currency Exchanges (DCE) ต่างก็ได้รับอานิสงค์จากการเติบโตของสกุลเงินดิจิทัลดังกล่าวด้วยเช่นกัน เช่น Coinbase Binance Cryptopia Bitfinex Kucoin หรือกรณีของบริษัท Line ก็มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้ให้บริการในฐานะ DCE ด้วยเช่นกัน

ความร้อนแรงดังกล่าวนี้ ยังส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลทางการเงินในหลาย ๆ ประเทศให้ความสำคัญและมีการติดตามการเติบโตดังกล่าวอย่างใกล้ชิด และมีแนวโน้มที่จะเข้ามากำกับดูแล DCE แต่ในขณะที่อีกหลาย ๆ ประเทศยังไม่ให้การยอมรับ



และมองว่า DCE อาจจะเข้าข่ายขบวนการฟอกเงิน หรือบางประเทศยังมิได้ดำเนินการใด ๆ ซึ่งสามารถแบ่งแนวความเห็นของหน่วยงานภาครัฐของต่างประเทศได้ ๓ แนวทาง ดังนี้

## ๑. ประเทศที่ให้การยอมรับผู้ให้บริการแลกเปลี่ยน Cryptocurrency

### ๑.๑ ประเทศญี่ปุ่น

Financial Service Agency (FSA) ได้มีการแก้ไขกฎหมาย Payment Services Act รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ Bitcoin และสกุลเงินดิจิทัลอื่น ๆ มีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่ากับสกุลเงินทั่วไปในปัจจุบัน เพื่อให้มีสถานะเทียบเท่ากับ fiat currencies ทั่วไป และสามารถใช้จ่ายได้ตามกฎหมายได้ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นมา โดยผู้ให้บริการรับแลกเปลี่ยนเงินเสมือน (Virtual Currency Exchange Service Provider (VCESP)) จะต้องลงทะเบียนกับ Financial Services Agency ซึ่ง VCESP จะต้องมีความสัมพันธ์ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ ๑๐ ล้านเยน (๘๗,๕๐๐ ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)
  - (๒) รับผิดชอบต่อความปลอดภัยของระบบที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการของตน
  - (๓) ดูแลผู้ให้บริการภายนอกอย่างถูกต้องโดยการยืนยันสถานะของตน
- ในกรณีที่มีการจ้างรับบริการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

(๔) ใช้มาตรการในการปกป้องผู้เข้าร่วมถึงการอธิบายว่าสกุลเงินเสมือนไม่ใช่เงินตราต่างประเทศหรือสกุลเงินญี่ปุ่น พร้อมทั้งจัดทำรายงานประจำไตรมาสเกี่ยวกับบันทึกธุรกรรมและแยกเงินฝากของผู้ใช้ออกจากเงินฝากของตนเองในลักษณะที่กฎหมายกำหนด

(๕) แยกเงินมัดจำของผู้ใช้เป็นสกุลเงินดิจิทัลหรือเงินสดปีละครั้งอย่างน้อยที่สุดสำหรับการแยกงบการเงินและการจัดการ

(๖) มีการตรวจสอบบัญชีเป็นประจำทุกปีอย่างน้อยที่สุดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแยกงบการเงินและการจัดการ

ซึ่งปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีผู้ให้บริการ VCESP ที่ได้รับใบอนุญาตจากทางการ มีจำนวน ๑๕ ราย

### ๑.๒ บางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น

๑.๒.๑ มลรัฐวอชิงตันถือว่าสกุลเงินดิจิทัล เป็นส่วนหนึ่งของนิยาม “การส่งผ่านเงิน” (Money transmission) ภายใต้กฎหมาย Uniform Money Service Act (UMSA) chapter ๑๙.๒๓๐ RCW ซึ่งนิยาม “การส่งผ่านเงิน” หมายความว่า การรับเงินหรือสิ่งที่มีมูลค่าที่เท่าเทียมกับเงิน เพื่อที่จะส่งผ่าน นำส่ง หรือสั่งให้นำส่งซึ่งเงิน หรือสิ่งที่มีมูลค่าเท่าเทียมกันเงินนั้น ไปยังอีกที่หนึ่งไม่ว่าจะในหรือนอกสหรัฐอเมริกา

รวมถึงการส่งผ่านสายส่ง หรือการโอนทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้ให้บริการในลักษณะดังกล่าวจะต้องมาขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจกับ Department of Financial Institutions ซึ่งปัจจุบันมีผู้ให้บริการรับแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลที่ขอรับใบอนุญาตแล้วจำนวน ๑๒ ราย ได้แก่ BitPay Bittrex Coinbase Xapo เป็นต้น

๑.๒.๒ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ปัจจุบันทางการมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้เสนอร่างกฎหมาย The Assembly Bill ๑๑๒๓ โดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลให้มีการออก The Virtual Currency Act ในภายหลัง เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจรับแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลจะต้องมาขอใบอนุญาตกับทางการของรัฐ

๑.๒.๓ มลรัฐอิลลินอยส์ Department of Financial and Professional Regulation (IDFPR) ได้ประกาศที่จะออกแนวทางในการกำกับดูแลสกุลเงินดิจิทัลที่เรียกว่า Digital Currency Regulatory Guidance ซึ่งจะเน้นการกำกับดูแลในสกุลเงินดิจิทัล เช่น Bitcoin, Dogecoin, Litecoin, Ethereum, and ZCash โดยแนวทางในการกำกับดูแลดังกล่าวจะเป็นการปรับปรุงกฎเกณฑ์เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กับสกุลเงินดิจิทัลในปัจจุบัน

### ๑.๓ ประเทศเกาหลีใต้

Financial Service Commission ของประเทศเกาหลีใต้ ได้ออกมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการซื้อขายสกุลเงินดิจิทัลว่าให้บุคคลที่ต้องการทำธุรกรรมสกุลเงินดิจิทัลต้องมีบัญชีธนาคารที่เป็นชื่อจริงและเป็นบัญชีธนาคารเดียวกันกับที่ใช้เปิดบัญชีซื้อขายกับผู้ให้บริการรับแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัล และห้ามเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี และชาวต่างชาติเปิดบัญชีใหม่กับสถาบันการเงินเพื่อเชื่อมโยงกับบัญชีซื้อขายของผู้ให้บริการรับแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัล

นอกจากนี้ ยังได้ออกแนวปฏิบัติ (Cryptocurrency-related AML Guideline) เกี่ยวกับมาตรการเกี่ยวกับการฟอกเงิน เพื่อป้องกันใช้สกุลเงินดิจิทัลไปใช้ในการฟอกเงิน โดยกำหนดให้สถาบันการเงินจะต้องตรวจสอบโดยละเอียดในการทำธุรกรรมแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลเพื่อให้เงินของผู้ใช้บริการได้รับความปลอดภัยในการทำธุรกรรม โดยการตรวจสอบดังกล่าวต้องการให้สถาบันการเงินตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับการแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัล เพื่อทราบธุรกรรมทางการเงิน แหล่งที่มาของเงิน รายละเอียดที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยน ว่าการทำธุรกรรมดังกล่าวเป็นการใช้บัญชีชื่อจริงเพื่อตรวจสอบและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๑ ตัวอย่างเช่น หากผู้ให้บริการฝากหรือถอนเงินเกินกว่า

๑๐ ล้านบาท (KRW) ต่อวัน หรือเกินกว่า ๒๐ ล้านบาท (KRW) ต่อสัปดาห์ ถือว่าเป็นธุรกรรมทางการเงินที่ต้องสงสัยว่าอาจเข้าข่ายการฟอกเงิน

#### ๑.๔ ประเทศออสเตรเลีย

เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ รัฐสภาได้ดำเนินการออกกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Amendment Act ๒๐๑๗) ซึ่งคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ในช่วงเดือนเมษายน ๒๕๖๑ โดยสาระสำคัญดังกล่าวเพื่อแก้ไขกฎหมายฟอกเงินและการก่อการร้ายที่มีอยู่เดิม ให้สามารถบังคับใช้กับผู้ให้บริการรับแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัล (digital currency exchange provider) ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการดังกล่าวจะต้องขึ้นทะเบียนและปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งรวมถึงจะต้องมีนโยบายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการรับลูกค้า โดยต้องทำการรู้จักลูกค้า/การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เพื่อเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้ผู้ให้บริการรับแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลจะถูกใช้เป็นตัวกลางในการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

อย่างไรก็ดี ธุรกรรมเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล จะถูกเก็บภาษีกำไรจากการขาย (capital gains taxes) ไม่ใช่ภาษีสินค้าหรือบริการ (goods and services taxes (GST)) และทางการมีแนวโน้มที่จะแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงภาษีซ้อนในสกุลเงินดิจิทัลอีกด้วย

### ๒. ประเทศที่ปฏิเสธผู้ให้บริการแลกเปลี่ยน Cryptocurrency

#### ๒.๑ ประเทศโคลัมเบีย

Colombia's financial regulatory body (SFC) ห้ามสถาบันการเงินทำธุรกรรมหรือดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัล นอกจากนี้ SFC และธนาคารกลางต่างให้ความเห็นที่สอดคล้องว่าสกุลเงินดิจิทัล ไม่ใช่เงินตราที่จะใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย

#### ๒.๒ ประเทศเบลเยียม

ธนาคารกลางของประเทศเบลเยียมได้ออกมาเตือนนักลงทุนและประชาชนเกี่ยวกับอันตรายของสกุลเงินดิจิทัล และแจ้งว่าสกุลเงินดิจิทัลดังกล่าวไม่ใช่เงินที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะออกระเบียบข้อบังคับเพื่อควบคุมสกุลเงินดิจิทัล ดังกล่าว

นอกจากสองประเทศดังกล่าวข้างต้น ธุรกิจการซื้อขายแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลยังถูกห้ามในประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศโบลิเวีย ประเทศเนปาล ประเทศโมร็อกโก และไต้หวัน เป็นต้น

๓. ประเทศที่ยังไม่มีมาตรการใด ๆ เกี่ยวกับผู้ให้บริการแลกเปลี่ยน Cryptocurrency เช่น ธนาคารกลางของประเทศบราซิล ยังไม่มีเกณฑ์การการกำกับสกุลเงินดิจิทัล

จะเห็นได้ว่าในประเทศที่ระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย หรือประเทศญี่ปุ่น ต่างก็มีแนวโน้มที่จะเข้ามาควบคุมดูแลกระดานซื้อขาย Cryptocurrency ซึ่งขึ้นอยู่กับว่านักกฎหมายฉบับใดมาใช้ ซึ่งมีทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน กฎหมายระบบชำระเงิน หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการเงิน ส่วนประเทศที่ปฏิเสธผู้ให้บริการแลกเปลี่ยน Cryptocurrency นั้น อาจเป็นเพราะมองในมุมเดียวว่าสกุลเงินเงินดิจิทัลมีสถานะคล้ายกับหรือใกล้เคียงอย่างยิ่งกับเงินตราในประเทศของตนก็เป็นได้