

ฝ่ายกฎหมายผู้ประกอบการธุรกิจ
และฝ่ายนโยบายสินทรัพย์ดิจิทัลและนวัตกรรมทางการเงิน
สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

นับเป็นเวลากว่า 5 ปี ตั้งแต่พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 (พ.ร.ก. สินทรัพย์ฯ) มีผลใช้บังคับเมื่อ 14 พฤษภาคม 2561 ซึ่ง ณ ขณะนั้นเริ่มมีการนำสินทรัพย์ดิจิทัลมาใช้ในการทำธุรกรรมหรือให้บริการ เช่น การใช้คริปโทเคอร์เรนซีในการชำระค่าสินค้าหรือบริการ การเสนอขายโทเคน (Initial Coin Offering : ICO) โดยให้สิทธิในการแลกสินค้าหรือบริการ (utility token) หรือสิทธิเข้าร่วมลงทุน (investment token) หรือการประกอบธุรกิจให้บริการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัล เป็นต้น การออกกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยกำกับดูแลด้านการออกเสนอขายโทเคนดิจิทัลและการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ป้องกันการฟอกเงิน รวมไปถึงการตรวจสอบการกระทำอันไม่เป็นธรรมในตลาดสินทรัพย์ดิจิทัล เรียกได้ว่าเป็นการออกกฎหมายเฉพาะที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการเป็นประเทศแรก ๆ ของโลก โดยมีต้นแบบการกำกับดูแลมาจากกฎหมายหลักทรัพย์

พัฒนาการของสินทรัพย์ดิจิทัล

ภายหลังจากที่ พ.ร.ก. สินทรัพย์ฯ มีผลใช้บังคับ โลกของสินทรัพย์ดิจิทัลมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องและก้าวกระโดด โดยปัจจุบันสินทรัพย์ดิจิทัลสกุลหนึ่ง ๆ อาจสามารถใช้งานได้หลายรูปแบบ โดยเป็นทั้งสื่อกลางในการชำระราคาและในขณะเดียวกันก็ให้สิทธิในการแลกสินค้าหรือบริการ มีการประยุกต์ใช้งานสินทรัพย์ดิจิทัลในรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งรวมถึงการนำทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น carbon credit, e-voucher และบัตรคอนเสิร์ต เป็นต้น มาแปลงให้อยู่ในรูปของโทเคน (tokenization) เพื่อการใช้งานในลักษณะอุปโภคบริโภค รวมทั้งมีการออกโทเคนที่เรียกว่า Non-fungible token (NFT) ซึ่งผู้ถือ NFT มีสิทธิเป็นเจ้าของสิ่งที่อยู่เบื้องหลังโทเคนนั้น เช่น ที่ดินในจักรวาลเสมือน (Metaverse) ตัวละครหรือไอเทมในเกม งานศิลปะ หรือสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ เป็นต้น

เมื่อมองย้อนกลับมาที่กฎหมายฉบับนี้ของไทยและเปรียบเทียบกับพัฒนาการของโลกสินทรัพย์ดิจิทัลจึงเกิดคำถามว่า พ.ร.ก. สินทรัพย์ฯ ที่ออกแบบมาโดยใช้หลักการเดียวกับการกำกับดูแลธุรกรรมในตลาดทุน มีความครอบคลุมและเท่าทันพัฒนาการของโลกสินทรัพย์ดิจิทัลหรือยัง ? รวมทั้งสามารถให้ความคุ้มครองประชาชนอย่างเหมาะสมควบคู่ไปกับการเอื้ออำนวยให้เกิดการใช้งานนวัตกรรมทางเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาของประเทศหรือไม่ ?

การกำกับดูแลตาม พ.ร.ก.สินทรัพย์ฯ ในปัจจุบัน

ปัจจุบัน พ.ร.ก. สินทรัพย์ฯ แบ่งสินทรัพย์ดิจิทัลออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ “คริปโทเคอร์เรนซี”

ซึ่งหมายถึง หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าบริการ หรือสิทธิอื่นใด หรือแลกเปลี่ยนระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล และ “โทเคนดิจิทัล” ซึ่งหมายถึง หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) กำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ (2) กำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใดที่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างผู้ออกและผู้ถือ ซึ่งเป็นการแบ่งตามการใช้งานที่ยังมีรูปแบบจำกัด ณ สถานการณ์ขณะนั้น โดยสินทรัพย์ดิจิทัล ทั้ง 2 ประเภทมีการกำกับดูแลต่างกัน กล่าวคือ คริปโทเคอร์เรนซี ไม่ถูกกำกับดูแลการเสนอขายในตลาดแรก แต่มีการกำกับดูแลเฉพาะผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องและการซื้อขายในตลาดรอง ในขณะที่โทเคนดิจิทัล มีการกำกับดูแลตั้งแต่การออกเสนอขายตลอดจนการนำไปซื้อขายแลกเปลี่ยนกันในตลาดรอง

เมื่อสินทรัพย์ดิจิทัลมีการใช้งานแพร่หลายมากขึ้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดนิยามในลักษณะที่กว้างโดยครอบคลุมถึงหน่วยอิเล็กทรอนิกส์ใด ๆ และแบ่งประเภทตามลักษณะการใช้งานจึงทำให้มีสิ่งเข้ามาอยู่ภายใต้กำกับดูแลมากขึ้น เช่น การใช้งานสินทรัพย์ดิจิทัลเพื่อประโยชน์ในการอุปโภคบริโภค รวมถึงการแปลงทรัพย์สินในโลกจริงให้อยู่ในรูปโทเคน เป็นต้น ซึ่งลักษณะและความเสี่ยงของสินทรัพย์ดิจิทัลกลุ่มนี้ไม่เหมือนผลิตภัณฑ์ในตลาดทุน การกำกับดูแลในลักษณะเดียวกับผลิตภัณฑ์ในตลาดทุนก็อาจไม่เหมาะสม เนื่องจากกลไกการกำกับดูแลไม่สอดคล้องกับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเหล่านั้น

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล

เพื่อให้ พ.ร.ก.สินทรัพย์ฯ สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับพัฒนาการของอุตสาหกรรมสินทรัพย์ดิจิทัล ก.ล.ต. จึงจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล (คณะทำงานฯ) เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2565 ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง คณะกรรมการกฤษฎีกา ธนาคารแห่งประเทศไทย ก.ล.ต ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยจุดมุ่งหมายของคณะทำงานฯ นี้คือ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลที่เหมาะสม สอดคล้องกับพัฒนาการ เอื้ออำนวยให้เกิดการใช้งานเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจดิจิทัล โดยมีการประชุมคณะทำงานฯ อย่างต่อเนื่องจนครั้งล่าสุดในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2566

ซึ่งในการประชุมของคณะทำงานฯ ได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับหลักการในการปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญ

3 ประการ ดังนี้

1. ใช้หลักการ Same Risk, Same Rules ในการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะและความเสี่ยงคล้ายกัน ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน
2. ใช้แนวทางกำกับดูแลที่สอดคล้องกับสากลซึ่งมาจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ สวิตเซอร์แลนด์ และสหภาพยุโรป เป็นต้น
3. ปรับปรุงบทบัญญัติที่มีปัญหาในการบังคับใช้และโทษต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับลักษณะ ความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์และกิจกรรมที่กำกับดูแล

ก.ล.ต. จึงนำหลักการตามที่คณะทำงานฯ วางกรอบไว้ข้างต้น มาใช้ดำเนินการปรับปรุง พ.ร.ก. สินทรัพย์ฯ ตามกรอบหลักการดังกล่าว ซึ่งผลจากการปรับปรุงกฎหมายนั้น ก.ล.ต. คาดหวังว่าจะทำให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพ สามารถคุ้มครองผู้ลงทุนได้อย่างเหมาะสม สอดรับกับพัฒนาการของตลาดสินทรัพย์ดิจิทัลที่มีการเปลี่ยนแปลงไป และเอื้ออำนวยให้เกิดการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีอย่างก้าวไกลต่อไป
