



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของ FATF ในการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัย
บทคอยน์

ชื่อผู้แต่ง: ปฐมพงษ์ รัตนพันธุ์

การอ้างอิงที่แนะนำ: ปฐมพงษ์ รัตนพันธุ์, 'การปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของ FATF ในการ
ต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัยบทคอยน์' (2565) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
194.

ผู้สนับสนุนหลัก

CHANDLER MHM

SATYAPON
& PARTNERS

THAILAND Intellectual Property Law Firm



Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle

ผู้สนับสนุนร่วม



SAIJO DENKI

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHENNAI & PARTNERS LTD.

CSBC
LAW OFFICES
www.csbc.law.com

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th



การปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของ FATF ในการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัยบิตคอยน์*

Thailand's Obligations of the FATF's International Standards Concerning on Anti-Money Laundering by Using Bitcoin

ปฐมพงษ์ รัตนพันธุ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Patompong Ruttanapunt

Master of Laws, International Law, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 15 มิถุนายน 2564; วันที่แก้ไขบทความ 1 พฤษภาคม 2565; วันที่ตอบรับบทความ 6 มิถุนายน 2565

บทคัดย่อ

ปัญหาการฟอกเงินเป็นปัญหาที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจของโลก ซึ่งรัฐทุกรัฐในประชาคมระหว่างประเทศต้องให้ความสำคัญ และสร้างมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินร่วมกัน อีกทั้งเพื่อแสดงออกถึงภาพลักษณ์ที่ดีของรัฐ เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการคุ้มครองเงินทุน อันเป็นปัจจัยสำคัญที่นักลงทุนใช้ประกอบการตัดสินใจลงทุน และทำให้ระบบเศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันเทคโนโลยีทางการเงินพัฒนาอย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะบล็อกเชน และผลิตภัณฑ์ที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากอย่างบิตคอยน์ กฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินจึงจำเป็นต้องมีความพลวัต และสามารถปรับใช้กับสถานการณ์การนำบิตคอยน์ไปใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินได้ เนื้อหาในบทความนี้เป็นการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และมาตรฐานสากล

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายและมาตรฐานสากลในการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัย bitcoin” รายละเอียดตาม http://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:191515.

เกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน โดยเปรียบเทียบกับมาตรการเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลของประเทศไทย เพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญของปัญหา และวิเคราะห์พันธกรณีของประเทศไทยต่อกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศดังกล่าว รวมถึงวิเคราะห์ความสอดคล้องของการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย นอกจากนี้บทความนี้ให้ตัวอย่างปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นกับการสร้างมาตรการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัยคริปโทเคอร์เรนซี

คำสำคัญ: ฟอกเงิน บิทคอยน์ เงินเสมือน สินทรัพย์ดิจิทัล ข้อเสนอแนะคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (FATF)

Abstract

Money laundering is the problem affects the global economy which all states in the international community must focus and create measures to achieve the objectives of mutual prevention and suppression of money laundering. It is the good image of those state about the efficiency of capital protection which is the important factor in investor's investment decision. The result is both of internal and international economic system continue growing up. Nowadays, financial technology has evolved into the digital age, Blockchain and Bitcoin is the most interesting. Anti-money laundering laws need to be dynamic and to be adapted to situations which Bitcoin is used as a money laundering. The content of this paper is to study and compare about international law and international standard against anti-money laundering with Thailand Emergency Decree on Digital Asset Business Operation, B.E. 2561 (2018), To present the importance of the problem and analyze Thailand's obligations to such international rules, and assessing of Thailand's compliance level with international standards. Moreover, the examples of practical problem which may arise from the creation of anti-money laundering measures by using Cryptocurrencies are also explained.

Keywords: Money laundering, Bitcoin, Virtual currencies, Digital asset, Financial Action Task Force (FATF) Recommendations



1. บทนำ

ข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (The Financial Action Task Force Recommendations: The FATF Recommendations) ได้รับการยอมรับให้เป็นมาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism & Proliferation) เนื่องจากปัญหาการฟอกเงินนั้นเป็นปัญหาที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศโดยตรง ซึ่งประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมระหว่างประเทศต้องให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามเพื่อรักษาผลประโยชน์ในทางระหว่างประเทศ และเป็นการแสดงออกถึงการสร้างมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ สามารถคุ้มครองผู้ลงทุนได้ อันส่งผลต่อการตัดสินใจของนักลงทุนต่างชาติ และทำให้ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศและระหว่างประเทศเติบโตยิ่งขึ้น

ปัจจุบันสินทรัพย์ดิจิทัลได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะบิทคอยน์ (Bitcoin) เนื่องจากเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลแรก มีมูลค่าสูงมาก และมีแนวโน้มการเพิ่มมูลค่าอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมีการพัฒนาการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลเป็นระบบการเงินที่ไม่ผ่านตัวกลาง (Decentralized Finance: DeFi) ซึ่งหมายถึง มีผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกับระบบการเงินที่มีสถาบันการเงินเป็นตัวกลาง แต่มีปัจจัยสำคัญเรื่องความเร็ว และค่าธรรมเนียมที่ถูกกว่าอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น การสร้างสินทรัพย์ (Mint) การให้กู้ยืม (Lending) การค้ำประกัน (Collateral) การโอนสินทรัพย์ (Transfer) การสร้างตลาดสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Asset (Cryptocurrency) Market) สร้างตลาดสินทรัพย์เสมือน (Virtual Asset Market/ Non-Fungible Token (NFT) Market) หรือการสร้างตลาดหุ้นเสมือน (Synthetic Asset Market) ซึ่งลักษณะของการเป็นระบบการเงินที่ไม่ผ่านตัวกลางที่เป็นประเด็นสำคัญสำหรับการศึกษาคือการไม่ระบุตัวตนของผู้สัญญา ทำให้เกิดโอกาสที่อาชญากรอาจอาศัยรูปแบบการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งเป็นเรื่องใหม่และยังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแล ควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นช่องทางในการกระทำความผิดและเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปิดบังแหล่งที่มาของประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิด เสมือนเป็นพื้นที่ปลอดภัยแห่งใหม่และเป็นการลดต้นทุนคาดการณ์ของอาชญากร¹ จึงต้องพัฒนาระบบกฎหมายเพื่อให้เกิดสภาพที่ไม่ปลอดภัยต่อการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้น²

คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงินจึงได้ออกเอกสารอันเป็นแนวทางจัดการความเสี่ยงสำหรับกรณีของสินทรัพย์ดิจิทัล เพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ และการปรับใช้มาตรการต่อต้านการฟอกเงินที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพ สามารถปรับใช้ได้กับการฟอกเงินโดยอาศัยสินทรัพย์ดิจิทัลได้ โดยประกาศให้เอกสารดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งซึ่งใช้

¹ ปกป้อง ศรีสนิท, *กฎหมายอาญาชั้นสูง* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน, 2561) 94-95.

² รุ่งการต์ วัชรปรีดา, ‘อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร’ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547) 35.

ประกอบการศึกษาข้อแนะนำ เพื่อประเมินความสอดคล้องของการปฏิบัติตามของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเริ่มศึกษาจากคำนิยาม และลักษณะการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์ จากนั้นศึกษาสถานะทางกฎหมายของมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์ และความสอดคล้องระหว่างกฎหมายของประเทศไทยกับมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการประเมินความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย กรณีการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์ ดังต่อไปนี้

2. คำนิยาม และลักษณะการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์

ผู้เขียนเลือกศึกษาปัญหาการฟอกเงินโดยนำบิทคอยน์มาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากบิทคอยน์มีความสำคัญในฐานะคริปโทเคอร์เรนซีแรก และผู้เขียนมีความเห็นว่าตลาดสินทรัพย์ดิจิทัลมีความเชื่อมโยงกับบิทคอยน์อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสังเกตได้จากการติดตามมูลค่าของบิทคอยน์ที่มีอิทธิพลต่อคริปโทเคอร์เรนซีอื่น ๆ อีกทั้งนักลงทุนส่วนใหญ่ใช้บิทคอยน์เป็นปัจจัยหลักในการพิจารณาความน่าเชื่อถือของคริปโทเคอร์เรนซีอื่น ๆ รวมถึงพิจารณาการเติบโตของตลาดสินทรัพย์ดิจิทัลด้วย ดังนั้น หากบิทคอยน์มีความเสี่ยงที่จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของผู้กระทำความผิด ย่อมมีผลในทำนองเดียวกันกับคริปโทเคอร์เรนซีทั้งหมด

บิทคอยน์ คือข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยน เช่นเดียวกับเงิน แต่ตัดความสำคัญของตัวกลางอย่างสถาบันการเงิน ทำให้เกิดค่าธรรมเนียมการทำธุรกรรมที่ถูกลง รวดเร็วยิ่งขึ้น และปลอดภัย โดยสามารถตรวจสอบความถูกต้องของการทำธุรกรรมได้ บิทคอยน์มีผู้พัฒนาที่ใช้นามแฝงว่า ซาโตชิ นากาโมโต (Satoshi Nakamoto) ได้อธิบายนิยามของบิทคอยน์ในเอกสาร White paper³ ว่าบิทคอยน์คือเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ระบบการชำระแบบการส่งต่อข้อมูลหากันและกันโดยตรง ไม่มีตัวกลาง (Peer to peer, P2P) และแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน โดยข้อมูลเหล่านั้นคือรายการธุรกรรม (Transaction) และจัดเก็บไว้ในเทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) มีลักษณะเป็นเงินเสมือน (Virtual Currency) บิทคอยน์มีจำนวนทั้งหมดยี่สิบเอ็ดล้านเหรียญ แต่ละเหรียญถูกแบ่งออกเป็นหน่วยทศนิยมจำนวน 8 หลัก หน่วยที่เล็กที่สุดเรียกว่าซาโตชิ (Satoshi) หรือ 0.00000001 บิทคอยน์ ซึ่งบิทคอยน์จะไม่ถูกผลิตเพิ่มเติมเมื่อบิทคอยน์เกิดขึ้นครบตามจำนวนดังกล่าว และชุดข้อมูลบิทคอยน์เป็นรหัสที่ไม่สามารถปลอมแปลงได้ ลักษณะเฉพาะตัวของบิทคอยน์ข้างต้นเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ใช้งานเชื่อถือระบบ และจำนวนที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นส่งผลต่อมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบัน

³ Satoshi Nakamoto, 'Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System' <<https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>> accessed 17 May 2019.



บิทคอยน์เป็นเสมือนทองในโลกดิจิทัล⁴ ซึ่งหมายความว่าบิทคอยน์เป็นสิ่งที่แสดงความมั่งคั่งของบุคคล และมีมูลค่าในฐานะที่เป็นของหายาก และมีอยู่อย่างจำกัด มูลค่าแปรผันตามความต้องการของผู้คน โดยการได้มาซึ่งบิทคอยน์ในปัจจุบัน มีอยู่ 4 วิธี⁵ ได้แก่

1. การยืนยันธุรกรรมในเครือข่ายบิทคอยน์ (Proof of work) โดยให้เครื่องคอมพิวเตอร์ส่งชุดรหัสที่ต้องไปยังระบบในบล็อกเชน เพื่อบรรจุนายการธุรกรรมและเชื่อมโยงกับชุดข้อมูลธุรกรรมก่อนหน้านี้เป็นห่วงโซ่ต่อกัน จากนั้นระบบจะให้รางวัล (Reward) เป็นบิทคอยน์ หรือที่นักลงทุนเรียกว่าการขุด (Mining) อย่างไรก็ตามการขุดนั้นมีการกำหนดค่าความยากในการขุดเอาไว้ ซึ่งส่งผลถึงการใช้ระยะเวลาในการขุดมากขึ้น และรางวัลที่ได้จากการขุดน้อยลง หรือเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ขุด อีกทั้งมีการปรับลดรางวัลการขุดทุก 4 ปี (Halving) ทำให้บิทคอยน์เป็นของหายาก และต้องใช้เวลานานกว่าปกติในการทำให้เกิดบิทคอยน์ครบ 21 ล้านเหรียญ ภายหลังเกิดการยืนยันธุรกรรมรูปแบบใหม่โดยการนำสินทรัพย์ดิจิทัลไปค้ำประกัน (proof of stake) ทำให้เกิดความรวดเร็วในการยืนยันธุรกรรม และส่งผลถึงความเร็วของธุรกรรมที่สำเร็จด้วย

2. การซื้อขาย โดยแบ่งออกเป็นการซื้อขายผ่านตัวกลาง (Centralize Exchange) ที่เป็นนายหน้า (Broker) หรือเป็นผู้ค้า (Dealer) การซื้อขายผ่านระบบที่ไม่มีตัวกลาง (Decentralize Exchange) และการซื้อขายระหว่างบุคคลโดยตรงไร้ตัวกลาง (Peer to Peer, P2P)

3. การรับจ้างทำการตลาดแลกค่าตอบแทนเป็นบิทคอยน์ (Web Faucets)⁶

4. การโจมตีระบบคอมพิวเตอร์ หรือการหลอกลวง (Hack/Scam)⁷

ประเด็นการได้มาประการที่ 4 เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการศึกษาวิจัยเป็นวิทยานิพนธ์ และการทำบทความฉบับนี้ เพื่อป้องกันการก่ออาชญากรรมโดยอาศัยบิทคอยน์ หรือสินทรัพย์ดิจิทัล รวมถึงการก่ออาชญากรรมอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วเลือกช่องทางหลบหนีผ่านการแปลงสภาพของประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิดเป็นบิทคอยน์หรือสินทรัพย์ดิจิทัล หรือที่เรียกว่าการฟอกเงิน โดยอาศัยบิทคอยน์หรือสินทรัพย์ดิจิทัลนั่นเอง

2.1 คำนิยามและสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์

ประเทศไทยให้คำนิยามของคริปโทเคอร์เรนซี ภายใต้คำนิยามของสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งแบ่งออกเป็นคริปโทเคอร์เรนซี อันหมายถึงหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีความประสงค์ที่จะใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า

⁴ นิเวศน์ เหมวชิรวารกร, 'Bitcoin = Digital Gold' <<https://www.bangkokbiznews.com/business/922703>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2565..

⁵ Bitcast, 'EP501 หลากหลายวิธีเพื่อครอบครอง Bitcoin เพื่อนๆ หายังไงมาแชร์กันครับ' <<https://www.youtube.com/watch?v=NpmXRcyQVXM>> สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2564.

⁶ John Wanguba, 'What Is A Cryptocurrency Faucet?' <<https://e-cryptonews.com/what-is-a-cryptocurrency-faucet/>> accessed 17 April 2022.

⁷ John Wanguba, 'Crypto Scams Still Persistent In 2021, SEC Warns About Red Flags To Watch' <<https://e-cryptonews.com/crypto-scams-on-the-rise/>> accessed 17 April 2022.

บริการ หรือสิทธิอื่นใด หรือแลกเปลี่ยนระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล และโทเคนดิจิทัล อันหมายถึง หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ หรือกำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใดที่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างผู้ออกและผู้ถือ⁸ ดังนั้นบิทคอยน์ที่มีลักษณะของการใช้งานซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยน⁹ จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นสินทรัพย์ดิจิทัล ตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561

อย่างไรก็ดีต้องพิจารณาการกำหนดค่านิยามและสถานะทางกฎหมายของประชาคมระหว่างประเทศด้วย ซึ่งประเทศญี่ปุ่น มีการประกาศใช้กฎหมาย เมื่อเดือน เมษายน พ.ศ. 2560 ชื่อว่า Regulation of Cryptocurrency โดยกำหนดสถานะทางกฎหมายเป็นคริปโทเคอร์เรนซีและให้การรับรองเป็นเครื่องมือทางการเงินอย่างหนึ่ง (Legal financial instrument)¹⁰ เพื่อให้เกิดความชัดเจน และป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากบทเรียนของคดี Mt. Gox¹¹ รวมถึงการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการฟอกเงินที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามการกำหนดสถานะดังกล่าวเป็นเพียงรองรับให้ใช้เป็นช่องทางในการชำระเงินเท่านั้น (means of payment, not a legal currency)¹² ไม่ให้การรับรองให้เป็นสิ่งที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (Legal Tender)¹³

ประเทศอังกฤษ โดยหน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงินของรัฐบาลกลางให้ความหมายบิทคอยน์ว่า ไม่ใช่เงินตราที่ใช้กันในปัจจุบัน เป็นแต่เพียงสกุลเงินที่อยู่บนระบบที่ไม่มีการลงทะเบียนหรือกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการทำธุรกรรมต่าง ๆ ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานใดของประเทศอังกฤษ¹⁴ อย่างไรก็ตามเมื่อปี พ.ศ. 2563 ได้มีการกำหนดสถานะทางกฎหมายของคริปโทเคอร์เรนซีเป็นสินทรัพย์คริปโท (Cryptoassets) แต่ก็ไม่ให้การรับรองให้เป็นสิ่งที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (Legal Tender)¹⁵ โดยกำหนดให้ธุรกิจเกี่ยวกับสินทรัพย์คริปโทนั้นต้องมีการจดทะเบียน และอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน (the Money Laundering Regulations (MLRs))

⁸ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มาตรา 3.

⁹ Satoshi Nakamoto (n 3) 1,3.

¹⁰ Arjun Kharpal, 'Bitcoin value rises over \$1 billion as Japan, Russia move to legitimize cryptocurrency' <<https://www.cnbc.com/2017/04/12/bitcoin-price-rises-japan-russia-regulation.html>> accessed 17 May 2019.

¹¹ Sayuri Umeda, Regulation of Cryptocurrency: Japan' <<https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/japan.php>> accessed 17 May 2019.

¹² Article 2-5 of Japan's Payment Services Act (PSA) 25 May 2016 อ้างถึงใน พัฒนาพร โกวพัฒน์กิจ และคณะ, 'โครงการศึกษาเรื่องการบังคับคดีกับสินทรัพย์ดิจิทัล' (2561) ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹³ REUTERS, 'ADVISORY-References to bitcoin as 'legal tender' in Japan' <<https://www.reuters.com/article/idUKL3N1OD35L?edition-redirect=uk>> accessed 17 May 2019.

¹⁴ Brito J. et al., *The Law of Bitcoin* (Bloomington, iUniverse, 2015) 141.

¹⁵ Financial Conduct Authority, 'Find out about the regulation of cryptoassets (including 'cryptocurrencies' such as Bitcoin and Litecoin) and the risks of investing and making payments using cryptoassets.' <<https://www.fca.org.uk/consumers/cryptoassets>> accessed 17 April 2022.



ประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าบิทคอยน์เป็นระบบการชำระเงินแบบออนไลน์ระหว่างบุคคลที่มีรูปแบบการชำระเงินแบบไม่ผ่านตัวกลาง และถูกบันทึกโดยเทคโนโลยีบล็อกเชน¹⁶ โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลด้านอาชญากรรมทางการเงิน (Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN) ได้กำหนดแนวทางการควบคุมการแลกเปลี่ยนระหว่างเงินตราของรัฐกับเงินเสมือน กำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ให้บริการการแลกเปลี่ยนดังกล่าวเป็นธุรกิจบริการทางการเงินประเภทหนึ่ง (Money Service Business, MSB) อันเป็นการรองรับการปรับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา¹⁷ และมีกฎหมายต้นแบบชื่อว่า Uniform Regulation of Virtual-Currency Businesses Act (URVCBA) อันบัญญัติขึ้นให้มลรัฐต่าง ๆ สามารถนำไปปรับใช้กับกฎหมายภายในของตนได้ โดยเนื้อหากำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับเงินเสมือน เช่นการกำหนดมูลค่าธุรกรรม 3 ระดับ ซึ่งแบ่งออกเป็นระดับที่ได้รับการยกเว้นการกำกับดูแลโดยกฎหมาย ระดับที่ต้องได้รับการกำกับดูแลกฎหมายเบื้องต้น และระดับที่ต้องได้รับใบอนุญาตในการทำธุรกรรม

ประเทศสิงคโปร์ ยอมรับให้บิทคอยน์เป็นช่องทางการชำระเงินอีกวิธีหนึ่ง โดยได้จัดทำแนวทางการจัดเก็บภาษีอากรสำหรับธุรกิจที่ให้บริการการชำระเงินโดยบิทคอยน์¹⁸ อย่างไรก็ตามการยอมรับโดยสิงคโปร์นั้นไม่ใช่การรับรองให้เป็นสิ่งที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (Legal Tender) เนื่องจากธนาคารกลางของสิงคโปร์ได้กำหนดให้บิทคอยน์มีสถานะเป็น สินค้า (Goods)¹⁹ ด้วยเหตุนี้ทำให้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการฟอกเงินสามารถใช้กับกรณีของบิทคอยน์ได้ทันที²⁰

คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงินได้กำหนดคำนิยามของเงินเสมือนไว้ว่า เป็นการแสดงมูลค่าทางดิจิทัล ที่สามารถใช้แลกเปลี่ยนทางดิจิทัลได้ แต่ไม่มีสถานะเป็นตราสารที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และแตกต่างจากการแสดงมูลค่าทางดิจิทัลของเงินจริงที่เป็นการโอนมูลค่าทางอิเล็กทรอนิกส์ที่อิงกับเงินจริงเท่านั้น²¹

2.2 ลักษณะการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์

การศึกษาพันธกรณีของไทยต่อมาตรฐานสากลของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงินในการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์จำเป็นต้องทำความเข้าใจก่อนว่าการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์มีลักษณะอย่างไร แล้วจึงพิจารณาพันธกรณีของรัฐ

¹⁶ Ibid.

¹⁷ พงศ์บวร คุวะชาติ, 'สกุลเงินเสมือนจริงปลอดภัยการควบคุมบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต' (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557) 98.

¹⁸ ComplyAdvantage, 'Singapore Cryptocurrency Regulations' <<https://complyadvantage.com/insights/crypto-regulations/cryptocurrency-regulations-singapore/>> accessed 17 April 2022.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Inland Revenue Authority of Singapore, 'Income Tax Treatment of Virtual Currencies' อ้างถึงใน พงศ์บวร คุวะชาติ (เชิงอรรถ 18) 106.

²¹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF), VIRTUAL CURRENCIES: KEY DEFINITIONS AND POTENTIAL AML/CFT RISKS (2014) อ้างถึงใน พัฒนาพร โกวิทพัฒนกิจ และคณะ (เชิงอรรถ 12) 68.

ต่อมาตราฐานสากล ในประเด็นความสอดคล้องของการปฏิบัติตาม และประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อไป อีกทั้งต้องทำความเข้าใจในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีบิทคอยน์เป็นวัตถุที่ได้มาจากการกระทำความผิดมิใช่การฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์ ตราบใดที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปิดบังแหล่งที่มาหรือกระทำการอย่างอื่นในลักษณะของการฟอกเงินต่อบิทคอยน์ที่เป็นประโยชน์อย่างหนึ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิด ดังนั้นลักษณะของการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์ผู้เขียนแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะโดยพิจารณาจากคานียามการกระทำความผิดฐานฟอกเงินของพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542²² ดังนี้

2.2.1 การฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์เป็นสิ่งช่วยเหลือความผิด

หมายถึงกรณีลักษณะของการสนับสนุนให้เกิดการกระทำความผิดต่าง ๆ โดยใช้บิทคอยน์เป็นสื่อกลางแทนเงิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการช่วยเหลือช่วยเหลือบุคคลใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด ยกตัวอย่างเช่น การใช้งานเว็บไซต์ตลาดมืดเพื่อเป็นช่องทางในการหาซื้อสิ่งผิดกฎหมาย หรือการสนับสนุนทางการเงินและทางอื่น สำหรับการกระทำความผิดต่าง ๆ โดยเว็บไซต์ที่มีชื่อเสียงได้แก่ AlphaBay²³ SilkRoad²⁴ เป็นต้น

2.2.2 การฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์เป็นเครื่องมือปกปิด หรืออำพรางความผิด²⁵

หมายถึงกรณีที่บิทคอยน์เป็นทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด (Proceeds of Crime) ซึ่งศาลอาจมีคำสั่งให้ยึดอายัดได้ อย่างไรก็ตามกรณีนี้ไม่ใช่กรณีศึกษาของการวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากกรณีที่ได้รับบิทคอยน์มาในฐานะที่เป็นทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด ยังมิใช่ความผิดฐานฟอกเงิน แม้ลักษณะของบิทคอยน์เป็นการไม่เปิดเผยตัวตนของผู้ครอบครองก็ตาม สำหรับความผิดฐานฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์ตามที่ได้ศึกษา จำต้องมีการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การฉ้อโกง การแลกเปลี่ยนหรือการโอน ประกอบกับเจตนาพิเศษสำหรับความผิดฐานฟอกเงินเพื่อให้ไม่สามารถตรวจสอบหรือเพื่อหลบหนี ซึ่งแหล่งที่มาของประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด

²² พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

²³ UNODC, "AlphaBay: How seven countries worked together to take down the biggest online black market for drugs," Retrieved on April 17, 2022, from <https://www.unodc.org/unodc/en/untoc20/truecrimestories/alphabay.html>.

²⁴ UNODC, "Organized CrimeModule 7: Models of Organized Criminal GroupsExercisesCase Studies," Retrieved on April 17, 2022, from <https://www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-7/exercises/case-studies.html>.

²⁵ Alicia McCluckie and Sam Healey, 'Cryptocurrency vs the Proceeds of Crime Act 2002' <<https://www.jmw.co.uk/services-for-business/business-crime/blog/cryptocurrency-vs-proceeds-crime-act-2002>> accessed 17 April 2022.



2.2.3 การฟอกเงินโดยอาศัยบิตคอยน์เป็นช่องทางการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

หมายถึงกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้นำประโยชน์เหล่านั้นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงิน ทรัพย์สินอย่างอื่นแลกเปลี่ยนเป็นการถือครองบิตคอยน์เพื่อปิดบังแหล่งที่มาของทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ประกอบกับการอาศัยความบกพร่องของกฎหมายที่ไม่สามารถกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมบิตคอยน์ เนื่องจากลักษณะของบิตคอยน์เป็นเทคโนโลยีที่ไม่ระบุตัวตนผู้ถือครองอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่าการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวสามารถปรับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างชัดเจน เนื่องจากการปิดบังแหล่งที่มาของทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นเป็นลักษณะของการฟอกเงินกรณีทั่วไปอยู่แล้ว²⁶ บิตคอยน์หรือคริปโทเคอร์เรนซีถูกใช้เป็นเพียงสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น

3. สถานะทางกฎหมายของมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการฟอกเงินโดยอาศัยบิตคอยน์

การฟอกเงินเป็นปัญหาที่ประชาคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญอย่างมาก และมีความตกลงร่วมกันเพื่อสร้างมาตรการต่อต้านการฟอกเงินหลายฉบับ เมื่อเวลาผ่านไปความเสี่ยงต่อการกระทำความผิดฟอกเงินก็เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากอาชญากรพยายามหาช่องทางอันเป็นช่องว่างของกฎหมายตลอดเวลา และสิ่งที่จูงใจอาชญากรในปัจจุบันคือเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว และกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ยังคงเป็นปัญหาในการปรับใช้ และปัญหาการบังคับใช้ ดังนั้นประชาคมระหว่างประเทศจึงร่วมกันสร้างความตกลงที่สามารถปรับใช้กับการฟอกเงินได้ทุกรูปแบบ และกำหนดวิธีการขั้นต่ำสำหรับการประเมินความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน เพื่อให้แต่ละประเทศสามารถสร้างมาตรการทางกฎหมายเหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคมและทางเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁷

กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินได้แก่

1. บทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง และการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of The United Nations) ซึ่งเห็นได้จากการออกมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (Security Council Resolutions (SC Resolutions))²⁸ ที่เกี่ยวกับการตัดวงจรของกลุ่มก่อการร้ายสากล รวมถึงให้ประเทศสมาชิกมีมาตรการต่อต้านการฟอกเงินที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน

²⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 5(2).

²⁷ วนิดา แซ่มพวงงาม, 'กฎเกณฑ์ในการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงตามกฎหมายระหว่างประเทศ และการศึกษาเปรียบเทียบการอนุวัติการ' (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 24.

²⁸ S/RES/1267(1999), S/RES/1373(2001), S/RES/1617(2005), and S/RES/2255(2015).

2. บทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดและบทลงโทษ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988)²⁹ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำจัดประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดไม่ว่าประโยชน์ดังกล่าวถูกเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มีหรือเปลี่ยนแปลงสภาพไป อันเป็นพื้นฐานของการกำหนดองค์ประกอบความผิดฐานฟอกเงิน

3. บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการฟอกเงินแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000 (UNTOC))³⁰ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการนำมาตรการต่อต้านการฟอกเงินมาปรับใช้กับอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

4. บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption 2003 (UNCAC))³¹

5. ข้อกำหนดการจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือเพื่อต่อต้านการฟอกเงินเอเชีย-แปซิฟิก (Asia/Pacific Group on Money Laundering's Term of Reference (APG's Term of Reference))³² ซึ่งเป็นความตกลงระดับภูมิภาคเพื่อปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน

อย่างไรก็ดีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินข้างต้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปอย่างกว้าง ซึ่งไม่มีมาตรการที่อธิบายการปรับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการฟอกเงินโดยอาศัยบทค้อยน์ แต่สำหรับมาตรฐานสากล ข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน มีการออกเอกสารแนวทางการจัดการความเสี่ยงสำหรับสินทรัพย์ดิจิทัลไว้เป็นกรณีเฉพาะ ซึ่งมีสาระสำคัญในการตีความข้อเสนอแนะเดิมของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน ให้มีสภาพบังคับต่อการฟอกเงินโดยอาศัยบทค้อยน์หรือคริปโทเคอร์เรนซี³³

²⁹ UNODC (1988), 'United Nations convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances' <https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf> accessed 18 April 2019.

³⁰ ชัยรัตน์ คักดีโกศล, 'การฟอกเงิน : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ' (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544)14-69.

³¹ ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, 'อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : United Nations Convention against Corruption 2003 ตอนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไปและพันธกรณีในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตของภาคี' (พฤศจิกายน-ธันวาคม. 2553) เล่ม 6, ปีที่ 7 จุลินิติ 187.

³² APG, 'APG HISTORY AND BACKGROUND' <<http://www.apgml.org/about-us/page.aspx?p=91ce25ec-db8a-424c-9018-8bd1f6869162>> accessed 18 July 2020.

³³ FATF, (2014), 'FATF Report Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks' <<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html>> accessed 18 December 2019Error! Hyperlink reference not valid.,



ข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบการจัดการความเสี่ยงสำหรับการฟอกเงินทั่วไป โดยข้อแนะนำดังกล่าว มีสถานะเป็นมาตรฐานสากล และมีข้อโต้แย้งในทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายที่มีค่าบังคับแบบเบาบาง (Soft Law)³⁴ ซึ่งหมายถึงมาตรฐานสากลไม่มีสถานะทางกฎหมายอย่างกฎหมายระหว่างประเทศโดยตรง แต่มีค่าบังคับอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามสภาพบังคับดังกล่าว มีผลกระทบต่อรัฐในประชาคมระหว่างประเทศโดยตรง อันพิจารณาจากการ กำหนดให้รัฐสมาชิกแห่งสหประชาชาติ ต้องดำเนินการภายใต้มาตรฐานสากล โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ประกอบกับการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค เพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล และเพื่อเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนข้อมูล และการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยง ในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ทำให้มาตรฐานสากลมีค่าบังคับในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

เกณฑ์การปฏิบัติตามข้อแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงินมี 4 ระดับ³⁵ ได้แก่

Compliant (C) ไม่มีข้อบกพร่อง หมายถึงรัฐที่ได้รับการประเมินสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานสากลได้ครบทุกข้อ อันแสดงถึงความสามารถในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Largely compliant (LC) มีข้อบกพร่องเล็กน้อย หมายถึงรัฐที่มีการดำเนินการตามมาตรฐานสากลทุกข้อแล้ว แต่มีข้อบกพร่องเล็กน้อยซึ่งคณะประเมินได้ให้คำแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไข

Partially compliant (PC) มีข้อบกพร่องปานกลาง หมายถึงรัฐที่มีการดำเนินการตามมาตรฐานสากลในข้อแนะนำที่สำคัญเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้รับการประเมินอยู่ในระดับดังกล่าว

Non-compliant (NC) มีข้อบกพร่องสูง หมายถึงรัฐที่ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรฐานสากลได้ในข้อแนะนำที่สำคัญ แม้จะเป็นข้อสำคัญเพียงข้อเดียวก็ตาม รวมถึงกรณีที่ไม่สามารถให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการประเมินความสอดคล้องได้ (Non-cooperative countries and territories

FATF, (2015), 'Guidance for a Risk-Based Approach Virtual Currencies' <<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/guidance-rba-virtual-currencies.html>> accessed 18 December 2019
Error! Hyperlink reference not valid., and

FATF, (2019), 'Guidance for a Risk-Based Approach Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers' <<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets.html>> accessed 18 December 2020.

³⁴ ธรรมนูญ สุ่มันตกุล, 'New Legislative Culture: Soft Law' <<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act90.pdf>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2565.

³⁵ FATF, 'Methodology for Assessing Technical Compliance with The FATF Recommendations and The Effectiveness of AML/CFT Systems' <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>> accessed 18 December 2020, para 34, p.13.

(NCCTS)) ซึ่งจะถูกขึ้นบัญชีเป็นรัฐที่ขาดความคืบหน้าในการปรับปรุงมาตรการตามมาตรฐานสากล (Dark Grey List) ประเทศไทยเคยได้รับการประเมินและขึ้นบัญชีในระดับดังกล่าว³⁶

Not applicable (NA) ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อแนะนำ เนื่องจากลักษณะทางโครงสร้างทางกฎหมาย หรือทางขนบธรรมเนียมของประเทศ

การไม่ปฏิบัติตามข้อแนะนำซึ่งเป็นมาตรฐานสากลนั้นไม่ส่งผลต่อการกำหนดความรับผิดชอบในทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติสำหรับการตกเป็นผู้ไม่สามารถดำเนินการตามข้อแนะนำได้ อาจเป็นเหตุให้ประเทศอื่นในประชาคมระหว่างประเทศร่วมกันสร้างมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อกีดกันการดำเนินการตามปกติของรัฐนั้น ยกตัวอย่างเช่นการกีดกันทางการค้า โดยการไม่นำเข้าสินค้าที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์อาหารทะเล เนื่องจากประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมายขาดการรายงาน และการควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing))³⁷ ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงการจัดประเภทของรัฐในระดับที่ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อแนะนำ รัฐจะต้องพิจารณามาตรการทางกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาเนื้อหาของมาตรฐานสากลอย่างละเอียด ซึ่งหนึ่งในรายละเอียดที่สำคัญต่อการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือการที่คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน ได้ออกเอกสารที่ใช้สำหรับการตีความการจัดการความเสี่ยงตามข้อแนะนำ และการตีความการปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับข้อแนะนำในกรณีของการปรับใช้กับสินทรัพย์ดิจิทัลอันได้แก่เอกสารดังต่อไปนี้

รายงานเกี่ยวกับเงินเสมือนว่าด้วยคำนิยามและความเสี่ยงเกี่ยวกับการฟอกเงินและการสนับสนุนเงินแก่การก่อการร้าย (FATF Report Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks 2014)³⁸

รายงานฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับคริปโทเคอร์เรนซี ซึ่งเป็นการประกาศเพื่อกำหนดคำนิยามของคริปโทเคอร์เรนซี และการประเมินความเสี่ยงของการปรับใช้มาตรการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยศึกษาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายคริปโทเคอร์เรนซีที่เกิดขึ้นก่อนมีการประกาศรายงานฉบับนี้ ยกตัวอย่างเช่น คดีเว็บไซต์แลกเปลี่ยนเงินตราออนไลน์ ลิเบอร์ตี รีเสิร์ฟ (Liberty Reserve) คดีเว็บไซต์ตลาดมืดซิลค์โรด (Silk Road) และคดีกลุ่มอาชญากรรมไซเบอร์ข้ามชาติ ที่ได้รับความช่วยเหลือจากบริษัทแลกเปลี่ยนสกุลเงินคริปโทเคอร์เรนซี (Western Express International)

รายงานฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดคำนิยามของคริปโทเคอร์เรนซีให้มีสถานะเป็นเงินเสมือน (Virtual Currency) อันหมายถึงข้อมูลดิจิทัลที่แสดงมูลค่า และมีลักษณะเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยน (medium of exchange) เป็นหน่วยวัดทางบัญชี (unit of account) เป็นสิ่งเก็บ

³⁶ ฐานเศรษฐกิจ, ‘ตกชั้นฟอกเงินโลก เดือนไทยรีบปรับตัวก่อนโดนใบเหลือง FATF’ <<https://www.thansettakij.com/content/130518>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2563.

³⁷ หนังสือพิมพ์รายวันข่าวหุ้นธุรกิจ, ‘ชาวดีหันส่งออก “ซีฟู้ดส์” EU ส่งปลดธงเหลืองนำเข้าแล้ว!!’ <<https://www.kaohoon.com/content/272206>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2563.

³⁸ FATF, *FATF Report Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks* (2014).



รักษามูลค่า (store of value) อย่างไรก็ตามก็ดีแม้เงินเสมือนนั้นไม่ถูกรับรองสถานะทางกฎหมายโดยรัฐ (legal tender status) แต่ที่รัฐควรจัดให้มีการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และสร้างมาตรการที่สามารถจัดการความเสี่ยงดังกล่าวได้ โดยการปรับใช้มาตรฐานสากลของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน ประกอบกับแนวทางการจัดการความเสี่ยงกรณีการให้บริการชำระเงินโดยบัตรเครดิตแบบเติมเงิน การชำระเงินโดยโทรศัพท์ และการชำระเงินโดยระบบอินเทอร์เน็ต (Guidance for a Risk-Based Approach Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet Based Payment Services, 2013) หรือที่เรียกว่าแนวทางการจัดการความเสี่ยงกรณีการชำระสินค้าและบริการรูปแบบใหม่ (Guidance for New payment products and services (NPPS Guidance))

การปรับใช้มาตรฐานสากล และแนวทางการจัดการความเสี่ยงข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสามารถประเมินความเสี่ยงของตนเองต่อการก่ออาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินเสมือนได้ และสามารถสร้างมาตรการที่เหมาะสม โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยง และสร้างมาตรการที่เป็นกฎระเบียบเพื่อควบคุมการทำธุรกรรมของสถาบันการเงิน หรือกรณีของผู้ให้บริการการชำระสินค้าและบริการรูปแบบใหม่ รวมถึงกรณีของเงินเสมือน³⁹

แนวทางสำหรับการจัดการความเสี่ยงกรณีเงินเสมือน (Guidance for a Risk-Based Approach Virtual Currencies 2015)⁴⁰

แนวทางสำหรับการจัดการความเสี่ยงกรณีเงินเสมือน เป็นแนวทางที่ถูกจัดทำขึ้น โดยคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน อันเป็นการต่อยอดจากรายงานเกี่ยวกับเงินเสมือนว่าด้วยคำนิยามและความเสี่ยงเกี่ยวกับการฟอกเงินและการสนับสนุนเงินแก่การก่อการร้ายที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้ เพื่อให้เกิดการปรับใช้มาตรฐานสากลได้อย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทางให้กับรัฐในการกำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายกรณีของการใช้เงินเสมือนเพื่อชำระสินค้าและบริการ (Virtual currency payment products and services (VCPSPS))

แนวทางดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับใช้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับเงินเสมือนทั้งหลาย ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง รัฐสมาชิกสามารถนำไปปรับใช้ได้ และเป็นแนวทางที่ทำให้มาตรการทางกฎหมายของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายได้ โดยเนื้อหาของแนวทางดังกล่าวกำหนดให้ผู้ให้บริการการแลกเปลี่ยนหรือซื้อขายเงินเสมือนอยู่ภายใต้มาตรการเกี่ยวกับการใช้เงินเสมือนเพื่อชำระสินค้าและบริการ รวมถึงผู้ให้บริการดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายด้วย

³⁹ FATF, *Guidance for a Risk-Based Approach Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet Based Payment Services* (2013).

⁴⁰ FATF, *Guidance for a Risk-Based Approach Virtual Currencies* (2015).

ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเดิม ที่มีปัญหาการตีความ ในประเด็นการตีความโดยขยายความไปถึงกรณีของเงินเสมือนได้หรือไม่ ย่อมเป็นที่ยุติ และมีแนวทางการตีความที่ชัดเจน

แนวทางสำหรับการจัดการความเสี่ยงของสินทรัพย์เสมือนและผู้ให้บริการเกี่ยวกับสินทรัพย์เสมือน (Guidance for a Risk-Based Approach Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers 2019)⁴¹

แนวทางสำหรับการจัดการความเสี่ยงของสินทรัพย์เสมือนและผู้ให้บริการเกี่ยวกับสินทรัพย์เสมือน เป็นเอกสารฉบับล่าสุดของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยปรับเปลี่ยนแนวทางการกำหนดค่านิยาม และการตีความข้อแนะนำใหม่ จากเดิมที่กำหนดให้คริปโทเคอร์เรนซีเป็นเงินเสมือน เปลี่ยนเป็นสินทรัพย์เสมือน (Virtual Assets) และกำหนดค่านิยามของผู้ให้บริการสินทรัพย์เสมือน (virtual asset service provider (VASP)) เพื่อดำเนินการภายใต้ข้อแนะนำที่ 15 ว่าด้วยมาตรการเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ ซึ่งรัฐจะต้องมีมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สามารถปรับใช้กับเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่ ในแต่ละช่วงเวลาได้ ซึ่งคริปโทเคอร์เรนซี หรือสินทรัพย์เสมือน เป็นหนึ่งในเทคโนโลยีใหม่ จึงต้องมีมาตรการตรวจสอบหรือกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งมีการเพิ่มเติมแนวทางการตีความข้อแนะนำที่ 15 กับการปรับใช้ในกรณีของสินทรัพย์เสมือนและผู้ให้บริการสินทรัพย์เสมือนโดยเฉพาะ เพื่อเป็นที่ยืนยันความสำคัญของมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกรณีของสินทรัพย์เสมือน

ยกตัวอย่างเช่นการตีความมาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence (CDD)) กำหนดให้ผู้ให้บริการสินทรัพย์เสมือนเก็บข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ใช้บริการ รวมถึงการสร้างมาตรการยืนยันตัวตนให้กับตู้ซื้อขายคริปโทเคอร์เรนซีอัตโนมัติ (ATM for Cryptocurrencies) เพื่อประเมินความเสี่ยงในการฟอกเงิน การตีความมาตรการบันทึกรายการธุรกรรม เพื่อให้ผู้ให้บริการสินทรัพย์เสมือนบันทึกข้อมูลธุรกรรมสำคัญเกี่ยวกับการทำธุรกรรมคริปโทเคอร์เรนซีหรือสินทรัพย์เสมือน อันได้แก่ชุดรหัสสัญญาซื้อขายคริปโทเคอร์เรนซี ข้อมูลที่อยู่ของกระเป๋าอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ใช้บริการ เป็นต้น การตีความมาตรการการออกใบอนุญาตให้ผู้ให้บริการการโอนเงินหรือมูลค่าของเงิน (Money or Value Transfer Services (MVTs)) ให้หมายความรวมถึงผู้ให้บริการสินทรัพย์เสมือนทั้งหมด อันได้แก่ผู้ให้บริการศูนย์ซื้อขาย (Exchanger) ผู้ให้บริการการระบายนายหน้าซื้อขาย (Broker) ผู้ค้า (Dealer) ผู้ให้บริการระบบการเสนอขายครั้งแรก (Initial Coin Offering Portal (ICO Portal)) เป็นต้น⁴²

⁴¹ FATF, *Guidance for a Risk-Based Approach Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers* (2019).

⁴² Ibid para 105, 27.



4. ความสอดคล้องระหว่างกฎหมายของประเทศไทยกับมาตรฐานสากล เกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัยบทค้อยน์

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล เมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2561 กำหนดบทนิยามของบทค้อยน์ให้มีสถานะทางกฎหมายเป็นสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งบทค้อยน์มีลักษณะทางกายภาพและลักษณะการใช้งานตรงกับนิยามของสินทรัพย์ดิจิทัล ประเภทcriptโทเคอร์เรนซ์⁴³ และเมื่อพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลมีสถานะเสมือนเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาว่าการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ในลักษณะดังกล่าวจะสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และสามารถป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยอาศัยบทค้อยน์ได้หรือไม่ โดยมีประเด็นพิจารณาดังต่อไปนี้

4.1 การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินโดยอาศัยบทค้อยน์

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายและมาตรฐานสากลในการต่อต้าน การฟอกเงินโดยอาศัยบทค้อยน์ ได้แบ่งลักษณะของการกระทำความผิด ของความผิดฐานฟอกเงิน โดยอาศัยบทค้อยน์โดยพิจารณาจากบทนิยามการฟอกเงิน ได้แก่ การฟอกเงินโดยอาศัยบทค้อยน์ เป็นสิ่งช่วยเหลือในการกระทำความผิด การฟอกเงินโดยอาศัยบทค้อยน์เป็นเครื่องมือปกปิด หรืออำพรางความผิด และการฟอกเงินโดยอาศัยบทค้อยน์เป็นช่องทางการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของ ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ประกอบกับสถานะทางกฎหมายของบทค้อยน์ ซึ่งสามารถ เป็นทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินในคดีฟอกเงินได้ ต้องถือว่าการกำหนดบทนิยาม และสถานะทางกฎหมายของบทค้อยน์ ทำให้แก้ไขปัญหการปรับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยอาศัยบทค้อยน์ ในอดีตได้อย่างสิ้นเชิง และทำให้กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินในประเทศไทย สามารถบังคับใช้ได้กับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินได้ทุกรูปแบบ แม้จะเป็นกรณีที่อาศัยบทค้อยน์ เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

4.2 นโยบายคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ได้กำหนดให้การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ ดิจิทัลอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และนโยบายของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ไม่ใช่นาการแห่งประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเฉพาะเจาะจง และไม่ต้องก่อให้เกิดความสับสน ระหว่างสถานะทางกฎหมายของเงิน และสินทรัพย์ดิจิทัล⁴⁴ อย่างไรก็ตามสินทรัพย์ดิจิทัล ถูกบัญญัติให้มี

⁴³ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มาตรา 3.

⁴⁴ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มาตรา 10.

ความแตกต่างจากหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ อันแสดงให้เห็นว่าไม่สามารถนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มาปรับใช้กับกรณีของสินทรัพย์ดิจิทัลได้ ดังนั้นการกำกับดูแลรวมถึงการกำหนดมาตรการใด จำเป็นต้องมีการประกาศกฎ หรือระเบียบเป็นกรณีเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันเห็นได้จากความพยายามในการสร้างมาตรการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผ่านการรับฟังความคิดเห็นประชาชนบนเว็บไซต์ของหน่วยงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์⁴⁵

4.3 มาตรการขออนุญาตประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล

การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล หมายถึงศูนย์ซื้อขาย นายหน้าซื้อขาย ผู้ค้าสินทรัพย์ดิจิทัล และกิจการอื่นเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด โดยพระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดให้ การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไข ผู้ที่ได้รับอนุญาต รวมถึงการวางแผนนโยบายการส่งเสริม และพัฒนาการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ปัจจุบันมีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลให้เป็นธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลเพิ่มเติม ได้แก่ ผู้จัดการเงินทุนสินทรัพย์ดิจิทัล และที่ปรึกษาสินทรัพย์ดิจิทัล อย่างไรก็ตาม การกำหนดนิยามการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลเช่นนี้ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติบางประการ ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอข้อถัดไปว่าด้วย ปัญหาเกี่ยวกับการประเมินความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายกรณีการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัยบทคอยน์

4.4 มาตรการกำกับดูแลบุคคล และสถาบันการเงิน

ผู้กระทำความผิดในคดีฟอกเงิน เป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล อย่างไรก็ตามขั้นตอนการกระทำความผิดมีความเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทั้งที่อาศัยตัวกลางอย่างสถาบันการเงินและการทำธุรกรรมระหว่างบุคคลโดยตรง ซึ่งสำหรับการฟอกเงินโดยอาศัยบทคอยน์ ผู้ที่มีความใกล้ชิดกับความผิดมากที่สุดสำหรับลักษณะที่อาศัยตัวกลางและลักษณะธุรกรรมระหว่างบุคคลโดยตรงก็คือผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล อันเป็นบุคคลที่กฎหมายต้องมีมาตรการตรวจสอบ และกำกับดูแลดังต่อไปนี้

มาตรการกำหนดหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงตนก่อนทำธุรกรรม

บุคคลทั่วไปที่ต้องการลงทุนในสกุลเงินดิจิทัล มีหน้าที่ต้องแสดงตน⁴⁶ หรือยืนยันข้อมูลส่วนบุคคล⁴⁷ ต่อสถาบันการเงิน กรณีหมายถึงผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งมีสถานะเป็นสถาบัน

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ‘กฎหมาย / กฎเกณฑ์> การเปิดรับฟังความคิดเห็น’ <https://www.sec.or.th/th/pages/pb_listview.aspx> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2565.

⁴⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาตรา 20.



การเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อสร้างบัญชีสำหรับการลงทุน ในลักษณะเช่นเดียวกับการติดต่อทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินกรณีอื่น ๆ เพื่อพิจารณาถึงความเสี่ยง ด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพ ทำลายล้างสูง โดยอาศัยกฎกระทรวงกำหนดธุรกรรมที่สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงิน และผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

มาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า⁴⁸

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence (CDD)) คือกระบวนการที่กำหนดขึ้นเพื่อประเมินและบริหารความเสี่ยงก่อนอนุมัติรับลูกค้าและติดตาม ความเคลื่อนไหวทางการเงินจากการทำธุรกรรมของลูกค้าว่ามีพฤติกรรมผิดปกติ หรือมีเหตุอันควร สงสัย หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพบางประเภทถูกใช้เป็นช่องทาง ในการฟอกเงิน

มาตรการกำหนดหน้าที่การรายงานธุรกรรม

บทบัญญัติที่กำหนดมาตรการรายงานธุรกรรมคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน หมวด 2 การรายงานและการแสดงตน ซึ่งมีสาระสำคัญคือกรณีมีการทำธุรกรรมกับ สถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงานป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁹ อย่างไรก็ดี องค์การที่มีหน้าที่การรายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่จำกัด เพียงแต่สถาบันการเงิน แต่ยังหมายรวมถึงสำนักงานที่ดินทุกแห่ง⁵⁰ พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร กรณีมีเหตุเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน⁵¹ และผู้ประกอบอาชีพเฉพาะกิจการ ที่กำหนด⁵² ด้วย

⁴⁷ สำหรับประเทศไทยมีการพูดถึงข้อมูลส่วนบุคคลในกฎหมายดังต่อไปนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติ ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562; กลุ่มงานกำกับดูแลธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานคณะกรรมการธุรกรรม ทางอิเล็กทรอนิกส์, ‘สรุปสาระสำคัญของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูล ส่วนบุคคลในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ’ <<https://www.etcommission.go.th/index-article-dp-p1.html>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2561.

⁴⁸ กองกำกับและตรวจสอบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ‘คู่มือการกำกับและตรวจสอบผู้มีหน้าที่ รายงานการทำธุรกรรม’ <https://amrac.amlo.go.th/AMRAC/doc/Docs_May2563.pdf> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2565.

⁴⁹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

⁵⁰ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

⁵¹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15/3.

⁵² พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

4.5 มาตรการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของผู้มีหน้าที่รายงาน

ผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในกรณีศึกษาคือผู้ประกอบการธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่ถือเสมือนเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อยู่ภายใต้ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของผู้มีหน้าที่รายงาน พ.ศ. 2559⁵³ ส่งผลให้ต้องได้รับการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้ โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้พิจารณา⁵⁴

5. ปัญหาเกี่ยวกับการประเมินความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และ ปัญหา ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย กรณีการต่อต้าน การฟอกเงินโดยอาศัยบทค่อน

รัฐทั้งหลายในประชาคมระหว่างประเทศมีความสัมพันธ์โดยอาศัยความยินยอม และความสมัครใจของรัฐนั้น การเลือกสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อรัฐใดรัฐหนึ่ง ย่อมเป็นการกระทำของรัฐโดยส่วนตัว หากเกิดจากพันธกรณีระหว่างประเทศบังคับให้มีการสร้างสัมพันธ์ที่ดีต่อรัฐหนึ่งรัฐใดไม่ได้ และไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐหนึ่งบังคับให้อีกรัฐหนึ่งกระทำการใดได้ ตามหลักการเกี่ยวกับการเป็นผู้ทรงสิทธิของรัฐ และอธิปไตยของรัฐในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามการที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอยู่ภายใต้หลักความยินยอมของรัฐ การที่รัฐหนึ่งไม่ประสงค์ร่วมค้ากับรัฐใด เพราะเหตุที่รัฐอื่นนั้นไม่ถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานที่ยอมรับ ในระดับเดียวกับรัฐของตน จึงปฏิเสธการร่วมค้าที่มีอยู่เดิม หรือกำลังจะมีขึ้น หรือมีมาตรการกีดกันทางการค้าอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมเป็นสิทธิของรัฐนั้นที่จะกระทำเช่นนั้น โดยการกระทำทั้งหลายนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐคู่กรณีถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐาน และแสดงออกถึงความพร้อมที่จะร่วมตกลงกับรัฐตนเอง หรือเรียกลักษณะเช่นนี้ว่าแรงกดดันจากมาตรการอย่างหนึ่งของต่างประเทศ ผลที่เกิดขึ้นทำให้รัฐที่ถูกปฏิเสธการร่วมค้า ไม่มีโอกาสตัดสินใจว่าควรถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานอย่างไร โดยต้องถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานนั้น เพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ทางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ มีบทบาทในประชาคมระหว่างประเทศ และเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

⁵³ ‘ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของผู้มีหน้าที่รายงาน พ.ศ. 2559’ <[https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/media/k2/attachments/2_11\(1\).pdf](https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/media/k2/attachments/2_11(1).pdf)>.

⁵⁴ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 40(3/1).



5.1 ปัญหาด้านความเชี่ยวชาญของผู้ปรับใช้กฎหมาย

สถานการณ์คริปโทเคอร์เรนซีในประเทศไทยเป็นเรื่องใหม่ เกิดขึ้นในขณะที่ประเทศไทยต้องการแก้ไขปัญหการกำกับดูแลหรือควบคุมโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมีอาจจะมีผลเสียได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ⁵⁵ จึงอาจเกิดความบกพร่องของหน่วยงาน และบุคลากร ที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว อันได้แก่ ความบกพร่องด้านความเข้าใจสถานการณ์การกำกับดูแลหรือควบคุมสินทรัพย์ดิจิทัล ประสบการณ์ การปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริง และการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินกระบวนการทางอาญา⁵⁶ เป็นต้น

5.2 ปัญหาด้านขอบเขตการบังคับใช้ และการตีความกฎหมาย

ธุรกิจที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลปัจจุบันมีการพัฒนาให้ลดความสำคัญของตัวกลางให้มากที่สุด จนกลายเป็นระบบการเงินที่ไม่มีตัวกลาง (Decentralized Finance (DeFi)) และไม่จำกัดเฉพาะ การซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนบนตลาดซื้อขายทันที (Spot Trading) หรือตลาดซื้อขายโดยอาศัยเครดิต (Margin Trading) หรือตลาดซื้อขายล่วงหน้า (Futures Trading)⁵⁷ และการเป็นนายหน้าหรือผู้ค้า เพื่อการนั้น ในลักษณะเช่นเดียวกับหลักทรัพย์ทั่วไป ซึ่งตัวอย่างการประกอบธุรกิจรูปแบบอื่น เช่น การกู้ยืมสินทรัพย์ดิจิทัลของผู้ให้บริการ การระดมสินทรัพย์ดิจิทัลเพื่อสร้างสภาพคล่องให้กับแพลตฟอร์ม (Liquidity Pool) โดยได้ผลตอบแทนจากค่าธรรมเนียมการแลกเปลี่ยนของผู้ให้บริการแพลตฟอร์มนั้นๆ การเป็นผู้ยืนยันธุรกรรมให้กับแพลตฟอร์ม (Liquidity Mining) ซึ่งได้ผลตอบแทนจากการออกสินทรัพย์ดิจิทัลของแพลตฟอร์มนั้นๆ (Governance Token) ตอบแทนให้แก่ผู้ให้บริการ⁵⁸ การรับฝากสินทรัพย์ดิจิทัล (Saving) การชำระสินค้าและบริการ (Payment Products and Services) การโอนเงินระหว่างบุคคล (Peer to Peer (P2P)) เป็นต้น ทำให้การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลในทางปฏิบัติ มีหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตามที่ตีบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจภายในประเทศไทย ในด้านการระดมทุนโดยสินทรัพย์ดิจิทัล และในลักษณะที่เป็นการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนบนตลาดซื้อขายทันทีเท่านั้น

⁵⁵ หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561.

⁵⁶ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), ‘ป.ป.ส. จัดพัฒนาบุคลากรหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย 5 หน่วยงานเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล และ Cryptocurrency เพื่อเพิ่มทักษะและสร้างเครือข่ายในการสืบสวนและการติดตามทรัพย์สินในคดีอาญาเสด็จตามนโยบายรัฐบาล’ <<https://gnews.apps.go.th/news?news=68006>> สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2563.

⁵⁷ Binance, ‘What Are the Differences between Margin and Futures Trading’ <<https://www.binance.com/en/support/faq/d4b75eabeebf4a35a607f17a99fca8f4>> accessed 17 April 17, 2022.

⁵⁸ Han, ‘Liquidity Mining การขุดรูปแบบใหม่ที่กำลังเป็นกระแสในโลก Defi’ <<https://blockchain-review.co.th/blockchain-review/liquidity-mining-way-to-earn>> สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2563.

5.3 ปัญหาการติดตามสินทรัพย์ดิจิทัลในคดีฟอกเงิน Digital Asset Recovery

ความผิดฐานฟอกเงิน เป็นอาชญากรรมที่มีความรุนแรงระดับชาติ การกระทำความผิดฐานฟอกเงินนั้นส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโลก ซึ่งลักษณะการกระทำความผิดฐานฟอกเงินโดยอาศัยสินทรัพย์ดิจิทัลเป็นการกระทำในทางอิเล็กทรอนิกส์ บนเครือข่ายไร้พรมแดนที่เรียกว่าอินเทอร์เน็ต ทำให้ที่อยู่ของผู้กระทำความผิด และสถานที่เกิดความเสียหาย อาจเป็นที่แห่งใดก็ได้บนโลก และเป็นสถานที่ต่างกันก็ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามการนำสินทรัพย์ดิจิทัลในคดีฟอกเงิน เข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีทางอาญานั้น เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย โดยผู้เขียนแบ่งออกเป็นมาตรการติดตามสินทรัพย์ดิจิทัลภายในประเทศ และมาตรการติดตามสินทรัพย์ดิจิทัลระหว่างประเทศ

มาตรการติดตามสินทรัพย์ภายในประเทศ พิจารณาจากพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่⁵⁹ เกี่ยวกับการตรวจสอบหรือเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์ที่ใช้เก็บข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล รวมถึงให้มีอำนาจ ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เอกสาร หลักฐาน หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี ดังนั้นการติดตามสินทรัพย์ดิจิทัลภายในประเทศ ก็มีกฎหมายรองรับไว้แล้ว อย่างไรก็ตามอำนาจติดตามสินทรัพย์ดิจิทัลไม่มีกฎหมายลำดับรองกำหนดวิธีการเข้าถึงข้อมูล หรือการนำข้อมูลออกมาจากผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล รวมทั้งการเก็บรักษา และการจัดการสินทรัพย์ดิจิทัลที่ยึด หรืออายัด ตลอดจนการขายทอดตลาดของสินทรัพย์ดิจิทัล จึงเป็นปัญหาการตีความเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจดังกล่าว

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาถึงเรื่องมาตรการติดตามสินทรัพย์ระหว่างประเทศ ก็ต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 (The Act on Mutual Assistance in Criminal Matters /Mutual Legal Assistance Treaty (MLAT)) เป็นการสร้างมาตรการขอความร่วมมือระหว่างรัฐในประเทศระหว่างประเทศเพื่อร่วมกันปราบปรามอาชญากรรม เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่อยู่ในรัฐนั้น หรือเพื่อจัดการทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในครั้งนั้น ซึ่งรัฐที่ยอมรับมาตรการขอความร่วมมือดังกล่าวจะขอให้มีการแบ่งทรัพย์สินที่ได้จากการดำเนินคดี โดยจำกัดเฉพาะการขอความร่วมมือเรื่องทางอาญาเท่านั้น แต่สำหรับประเด็นของการติดตามสินทรัพย์ดิจิทัลในคดีฟอกเงิน มีแนวการพิจารณามาตรการภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่า ไม่ใช่มาตรการตามกฎหมายอาญา⁶⁰ จึงไม่สามารถใช้วิธีการตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาได้

⁵⁹ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มาตรา 51.

⁶⁰ รัฐบาลไทย, ‘สรุปผลงานที่สำคัญของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ป.ง.) ด้านการป้องกันการแก้ไขปัญหา การให้บริการประชาชนด้านต่าง ๆ และการปรับปรุงและพัฒนาประเทศในภาพรวม’ <https://media.thaigov.go.th/uploads/public_img/source/สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.pdf> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2563.



6. บทสรุป

มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน รวมถึงรายงานเกี่ยวกับเงินเสมือน ว่าด้วย คำนียามและความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และแนวทาง สำหรับการจัดการความเสี่ยงเงินเสมือน เป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยควรให้ความสำคัญในการพัฒนากฎหมายภายในให้มีประสิทธิภาพ และให้เกิดความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ เนื่องจากภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศแสดงออกได้จากการมีระบบกฎหมายที่สามารถคุ้มครองเงินทุนจากนักลงทุนได้ อันทำให้สามารถเชื่อใจให้นักลงทุนตัดสินใจเข้าลงทุนในประเทศ ส่งผลถึงการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศด้วย เมื่อคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงินมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง สำหรับธุรกิจเกี่ยวกับสินทรัพย์เสมือน หรือสินทรัพย์ดิจิทัลตามกฎหมายประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีของบิทคอยน์ในฐานะที่เป็นสกุลแรก และสกุลที่มีความนิยมสูงสุด ประกอบกับมีกรณีตัวอย่างที่ใช้บิทคอยน์เพื่อการสนับสนุนการกระทำความผิด และใช้เป็นช่องทางการฟอกเงินในปัจจุบัน อีกทั้งรัฐต่าง ๆ ในประชาคมระหว่างประเทศก็ให้ความสนใจ โดยกำหนดบทนิยามให้มีสถานะทางกฎหมาย และมีมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งมีเป้าหมายในการกำกับดูแล หรือควบคุมธุรกิจเกี่ยวกับบิทคอยน์ และที่สำคัญที่สุดคือการคุ้มครองเงินทุนของนักลงทุน โดยประโยชน์ที่รัฐจะได้จากการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลคือภาพลักษณ์ทางเศรษฐกิจ และภาพลักษณ์ด้านประสิทธิภาพการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย

อย่างไรก็ดีการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายและมาตรฐานสากล ในการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์ พบว่าประเทศไทยเป็นประเทศในลำดับต้นของภูมิภาคเอเชียที่มีการสร้างมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคริปโตเคอร์เรนซี และถือเป็นการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในสาระสำคัญเกือบทุกข้อแล้ว แต่เทคโนโลยียังคงมีการพัฒนาต่อไปอย่างก้าวกระโดด ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการพัฒนามาตรการทางกฎหมาย ไม่ต่างจากการตามล้างตามเช็ดสิ่งสกปรกจากที่นำเสนอพัฒนาการของการลงทุนบนระบบการเงินที่ไร้ตัวกลาง (Defi) เป็นสิ่งที่ท้าทายการสร้าง มาตรการทางกฎหมายอย่างสูงสุด เนื่องจากเมื่อไม่มีตัวกลาง จึงไม่มีบุคคลที่จะต้องถูกตรวจสอบ หรือกำกับดูแล ครั้นจะจำกัดผู้ลงทุนก็เป็นปัญหาว่าทำอะไรถึงจะสอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นบนระบบการเงินที่ไร้ตัวกลางอีกสิ่งหนึ่งคือ งานศิลป์ในโลกดิจิทัล (Non Fungible Token (NFT)) มีความเสี่ยงในการถูกนำไปใช้ในการฟอกเงินมากที่สุด ดังนั้นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายและมาตรฐานสากลในการต่อต้านการฟอกเงินโดยอาศัยบิทคอยน์ ยังคงต้องศึกษาตามพัฒนาการของเทคโนโลยีเหล่านี้ เพื่อสร้างมาตรการที่เข้มแข็ง และแสดงออกถึงภาพลักษณ์ที่สง่างามของประเทศต่อไป