

แนวทางการพัฒนารอบทางกฎหมายพื้นฐานในประเทศไทย
เพื่อรองรับการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง
(Central Bank Digital Currency: CBDC)

รัชชานนท์ ขุนพรม

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2566

บทคัดย่อ

ชื่อการค้นคว้าอิสระ	แนวทางการพัฒนารอบทางกฎหมายพื้นฐานในประเทศไทย เพื่อรองรับการออกใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency: CBDC)
ชื่อผู้เขียน	นายรัชชานนท์ ขุนพรม
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566

สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง หรือ Central Bank Digital Currency (CBDC) เป็นเงินเฟียตหรือเงินที่รัฐตราขึ้นซึ่งออกโดยธนาคารกลางในรูปแบบดิจิทัล ความสนใจในการพัฒนา CBDC เริ่มขึ้นหลังจากการเกิดขึ้นและได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางของคริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency) ของภาคเอกชน เช่น บิตคอยน์ (Bitcoin) และอีเธอเรียม (Ethereum) โดยอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนา CBDC เป็นความพยายามของภาครัฐที่มีขึ้นเพื่อรับมือต่อดิสรัปชัน (Disruption) ในภาคการเงินการธนาคารของคริปโทเคอร์เรนซีซึ่งเป็นเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน

สำหรับประเทศไทยนั้นพบว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีแผนการศึกษาและพัฒนา CBDC โดยได้ดำเนินการทดสอบผ่านโครงการ “อินทนนท์” ซึ่งเป็นการทดสอบ CBDC ในภาคสถาบันการเงินกับธนาคารแห่งประเทศไทย (Wholesale CBDC) และโครงการดังกล่าวได้ขยายต่อยอดไปถึงการทดสอบร่วมกับธนาคารกลางของประเทศอื่นที่ทำข้อตกลงด้วยภายใต้โครงการ “mBridge” และต่อมาได้มีการดำเนินการทดสอบในโครงการ “บางขุนพรหม” ซึ่งเป็นการทดสอบ CBDC ในภาคประชาชน (Retail CBDC) แบบบังคับ โดยการทดสอบในโครงการดังกล่าวเพิ่งแล้วเสร็จเมื่อปลายปี 2566

ดังนั้น จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีแนวโน้มอย่างมากที่จะนำ CBDC ออกใช้ในภาคประชาชนเป็นการทั่วไป ซึ่งการดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่จะมีการออกใช้ CBDC ในลักษณะเป็นเงินตราตามกฎหมาย ดังนั้นการค้นคว้าอิสระฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการพัฒนารอบทางกฎหมายพื้นฐานในประเทศไทยเพื่อรองรับการออกใช้ CBDC ตามแนวคิดการพัฒนา CBDC เพื่อออกใช้ในภาคประชาชนดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทย การค้นคว้าอิสระฉบับนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาอยู่ที่กรอบทางกฎหมายที่สำคัญต่อการออกใช้ CBDC ในภาคประชาชนเป็นการทั่วไป ซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยเงินตรา กฎหมายว่าด้วยธนาคารกลาง และ

กฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงิน ทั้งนี้ การศึกษานี้ดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสารรูปแบบต่าง ๆ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายทั้ง 3 ด้านข้างต้นของประเทศไทย กับของประเทศเครือรัฐบราซิลและของสหภาพยุโรป ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ CBDC

จากการศึกษาพบว่า ตามกฎหมายทั้ง 3 ด้านของไทย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560 ปัจจุบันยังไม่รองรับการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกใช้ CBDC เป็นการทั่วไปในลักษณะเป็นเงินตรา กล่าวคือยังพบข้อจำกัดปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติด้านเงินตรา (สถานะความเป็นเงินตรา ความเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และการกำหนดรายละเอียดด้านเงินตรา ของ CBDC) ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติด้านธนาคารกลาง (อำนาจกระทำการ และหลักเกณฑ์การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย) และปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติด้านระบบการชำระเงิน (หลักเกณฑ์การกำกับดูแลระบบ วิธีการดำเนินงานของผู้ให้บริการ และการกำกับดูแลผู้ให้บริการ)

จากผลการศึกษาดังกล่าวประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของเครือรัฐบราซิล รวมถึงกฎหมายและร่างกฎหมายของสหภาพยุโรป ที่เกี่ยวข้องกับ CBDC ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะคือ ให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 โดยต้องมีการกำหนดให้ CBDC มีสถานะความเป็นเงินตราและความเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายอย่างชัดเจน รวมถึงมีบทบัญญัติที่รองรับการออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ในด้านเงินตราของ CBDC และให้มีการกำหนดอำนาจกระทำการและหลักเกณฑ์การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดทำและออกใช้ CBDC ให้ชัดเจน ท้ายสุดคือให้ออกกฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560 ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลระบบ กำหนดวิธีการดำเนินการ และการกำกับดูแลผู้ให้บริการ CBDC นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้มีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายโดยมุ่งเน้นในเรื่องแนวคิดด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์กับ CBDC

คำสำคัญ: สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง, CBDC, เงินดิจิทัล, เงินตรา, ธนาคารกลาง, ระบบการชำระเงิน

ABSTRACT

Title of Study	Recommendations for Establishing A Fundamental Legal Framework for Central Bank Digital Currency (CBDC) in Thailand
Author	Mr. Ratchanon Khunprom
Degree	Master of Laws
Year	2023

Central Bank Digital Currency (CBDC) is the digital form of fiat money or central bank money. Interest in CBDC began after the emergence and sensational popularity of privately issued cryptocurrencies such as Bitcoin and Ethereum. It can be stated that the developments of CBDC are governments' efforts to deal with the disruption in the financial and banking sector caused by the privately issued digital money – cryptocurrencies.

As for Thailand, the Bank of Thailand has ongoing plans for study and development of CBDC. Initially, CBDC has been explored through the Project "Inthanon", which involved CBDC experiments among the financial institutions and the Bank of Thailand (wholesale CBDC), and the experiment has been further expanded to the participating central banks of other nations under the Project "mBridge". Later, CBDC experiments have been carried out in the Project "Bang Khun Phrom", which involved tests of CBDC among limited number of participating Thai citizens (retail CBDC). The project was recently concluded by the end of 2023.

Therefore, according to the study, Thailand is very likely to roll out CBDC for the general public usage and, in such a case, Thai CBDC will be treated like an official form of the currency. Therefore, this independent study aims to study the feasibility and develop guidelines for a fundamental legal framework in Thailand to authorize

the issuance and use of CBDC in accordance with the Bank of Thailand's CBDC development concept for the general public usage. This study limits the scope to the legal framework that is crucial for the retail CBDC roll out, which consists of currency law, central bank law and payment system law. This study was conducted using the qualitative research approach and document research method to conduct comparative research on the three aforementioned areas of law in Thailand and the laws of the Commonwealth of the Bahamas and of the European Union, in relevant parts to CBDC.

The study found that, according to these three areas of Thai law which are Currency Act B.E. 2501, Bank of Thailand Act B.E. 2485, and Payment System Act B.E. 2560, the Bank of Thailand is still not legally authorized to issue retail CBDC for the general public. There are still limitations and issues relating to the current currency provisions (i.e., legal status of CBDC as a currency and a legal tender), issues relating to the current central bank provisions (i.e., statutory tasks and powers of the Bank of Thailand), and issues relating to payment system provisions (i.e., system supervision criteria, operational criteria for service providers, and service provider supervision criteria)

From the outcomes of the study, together with a comparative research of the CBDC legislations of the Bahamas and the (draft) legislations relating to CBDC of the European Union, the author proposes the following suggestion: Amendments to the Currency Act B.E. 2501 and the Bank of Thailand Act B.E. 2485 to establish and provide legal clarity to CBDC's status (currency and legal tender) and to have provisions to authorize the Bank of Thailand to prescribe issuance and monetary details of CBDC, as well as to legally authorize the Bank of Thailand to issue retail CBDC for the general public. Finally, it is required to enact secondary legislations, in exercise of the powers conferred by the Payment Systems Act B.E. 2560, to set criteria for system, operation and service provider supervisions. Furthermore, the author also proposes policy recommendations focusing on cybersecurity concepts relating to CBDC.

Keywords: Central Bank Digital Currency, CBDC, digital money, currency, central bank, payment system