บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาในหมวดที่ 2 เรื่องการควบคุมบริษัท แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

ในปัจจุบันการควบคุมกำกับดูแลบริษัทประกันภัยวินาศภัยจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือ คปภ. และเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พุทธศักราช 2558 ได้มีการประกาศใช้ระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ในราชกิจจานุเบกษา[1] ซึ่งในหมวดที่ 2 การควบคุมบริษัทนั้นมิได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใดจากพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 แต่อย่างใด ในบทนี้ผู้เขียนจึงวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของหมวดที่ 2 เรื่องการควบคุมบริษัทประกันวินาศภัยในด้านต่างๆ ซึ่งมีสภาพปัญหาบางประการทั้งในแง่ของกฎหมายและทางปฏิบัติที่ยังคงมีอยู่ เป็นลำดับดังนี้

4.1 ผู้บริหาร

เรื่องทุจริตของผู้บริหารหรือทุจริตภายในองค์กรของบริษัทประกันวินาศภัยเกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้งซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องถูกสั่งปิดและเพิกถอนใบอนุญาตและการทุจริตของผู้บริหารหรือทุจริตภายในองค์กรของบริษัทประกันวินาศภัยเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้บริษัทประกันวินาศภัยขาดความมั่นคงเป็นอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมบริษัทประกันวินาศภัยในประเทศไทยในส่วนการประเมินคุณสมบัติผู้บริหารพบว่า ได้กำหนดเพียงคุณสมบัติของกรรมการผู้จัดการบุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนบริษัทหรือที่ปรึกษาของบริษัทเท่านั้น เช่น มีคุณวุฒิทางการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเป็นผู้มีประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันภัยและไม่มีลักษณะต้องห้ามต่างๆ เท่านั้นเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบในบทที่ 3 แล้วพบว่า ยังขาดหลักเกณฑ์

---

[1] พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. (2558, 5 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 (ตอนที่ 15 ก), หน้า 32.

เพื่อป้องกันผู้บริหารทุจริตและขาดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลของการประกันภัย (ICP) ดังนี้

1) ขาดการกำหนดหน้าที่และความรับผิดของกรรมการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ

เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มีกำหนดให้กรรมการมีหน้าที่แจ้งหรือแสดงให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นทราบเกี่ยวกับผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่กรรมการได้รับจากสถาบันการเงินและมีหน้าที่แจ้งให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นทราบถึงการเป็นกรรมการในธุรกิจอื่นด้วยและกำหนดความรับผิดให้กรรมการต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อผู้ถือหุ้นหรือผู้ฝากเงินที่เกิดจากการระดมเงินจากประชาชนของสถาบันการเงินเพื่อความเสียหายใดๆ อันเกิดจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือผู้ตรวจการสถาบันการเงินสั่งการเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ทุจริตหรือมีส่วนในการไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอีกด้วยจึงควรใช้มาเป็นแนวทางในการปรับปรุง

2) ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดให้บริษัทต้องแจ้งหน่วยงานกำกับดูแลทราบในทันทีที่ล่วงรู้เกี่ยวกับสถานะความพร้อมและความเหมาะสมของผู้บริหารที่อาจส่งผลกระทบด้านลบ

เมื่อศึกษาจากหลักเกณฑ์สากลของการประกันภัย (ICP) ข้อ 5 ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องความเหมาะสมของบุคคลไว้ว่า ให้ผู้กำกับกำหนดว่าต้องได้รับแจ้งจากผู้รับประกันภัยถึงการเปลี่ยนแปลงใดๆ ของคณะกรรมการผู้บริหารระดับอาวุโสบุคคลสำคัญที่มีหน้าที่ในการควบคุมและเจ้าของที่มีนัยสำคัญและภายใต้สถานการณ์ใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบด้านลบอย่างมีนัยสำคัญต่อความเหมาะสมของคณะกรรมการผู้บริหารระดับอาวุโสบุคคลสำคัญที่มีหน้าที่ในการควบคุมและเจ้าของที่มีนัยสำคัญในส่วนกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้แต่เมื่อเทียบเคียงกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยของเครือรัฐออสเตรเลียที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยต้องทำการประเมินความเหมาะสมของบุคคลที่มีอำนาจบริหารตามมาตรฐานประกันภัยเป็นรายปีและต้องแจ้งผลให้หน่วยงานกำกับดูแลทราบหากมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรากฏว่าไม่เหมาะสมซึ่งเป็นมาตรการที่จะช่วยให้การกำกับดูแลมีข้อมูลในการพิจารณาความเหมาะสมของผู้บริหารของบริษัทได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงควรใช้มาเป็นแนวทางในการปรับปรุง

4.2 ผู้สอบบัญชี

หน่วยงานที่กำกับดูแลจะนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับ ซึ่งความน่าเชื่อถือนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากคุณภาพของการกำกับดูแลและบุคลากรในหน่วยงานที่กำกับดูแลโดยทั้งหมดนี้จะช่วยให้ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ เกิดความมั่นใจในระบบการกำกับดูแล โดยจะต้องมีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในภาคการเงิน เช่น ฐานข้อมูลสถิติที่มีความน่าเชื่อถือ การประเมินความเสี่ยงที่ดี มาตรฐานทางบัญชีหรือบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทั้ง นักบัญชี ผู้สอบบัญชี และนักวิเคราะห์จึงต้องกำหนดมาตรฐานการบัญชีให้มีความครอบคลุมโปร่งใสและเป็นไปตามแนวมาตรฐานสากล เนื่องจากมาตรฐานด้านการบัญชีจะช่วยในการเปิดเผย ข้อมูลให้แก่ผู้ถือกรมธรรม์ นักลงทุนคนกลางประกันภัย เจ้าหนี้และหน่วยงานที่กำกับดูแล ในการประเมินฐานะการเงินของบริษัทประกันภัย เพื่อรักษาความถูกต้องและน่าเชื่อถือของข้อมูลทางการเงินและข้อคิดเห็นของบุคคลดังกล่าวจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งผู้สอบบัญชีจึงจะต้องเป็นอิสระจากบริษัทประกันภัย

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบริษัทประกันวินาศภัยของประเทศไทยได้กำหนดเพียงคุณสมบัติให้ผู้สอบบัญชีต้องเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชีเท่านั้น[2] แต่ยังขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นไปตามแนวทางมาตรฐานสากลโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สอบบัญชีจะต้องเป็นอิสระจากบริษัทประกันภัย

เมื่อเปรียบเทียบแนวทางของกฎหมายของสถาบันการเงินพบว่าหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติผู้ตรวจสอบบัญชีนอกจากจะเป็นผู้มีมาตรฐานสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพเช่นเดียวกับบริษัทประกันวินาศภัยแล้วสำหรับสถาบันการเงินนั้นผู้สอบบัญชียังต้องได้รับความเห็นชอบและสามารถเพิกถอนได้รวมถึงไม่เป็นผู้ที่เคยถูกเพิกถอนมาก่อนและมีความเป็นอิสระโดยไม่เป็นผู้ถือหุ้นกรรมการ ผู้มีอำนาจในการจัดการหรือตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทรวมถึงคู่สมรสและบุตรด้วยและต้องไม่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีที่ตรวจสถานบันการเงินแห่งเดียวกันเกินกว่า 5 รอบบัญชีติดต่อกันและในกรณีที่ผู้สอบบัญชีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นในสถาบันการเงินใดให้ผู้สอบบัญชีแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบพร้อมทั้งส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในทันที

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบและอาจมีคำสั่งเพิกถอนผู้สอบบัญชีได้ในกรณีที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตหรือกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและห้ามมิให้กรรมการบริษัท ผู้บริหาร ผู้สอบบัญชีหรือ

---

[2] พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535. มาตรา 47.

ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใดที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกันของบริษัทประกันภัยและผู้ตรวจสอบบริษัทประกันภัยเป็นกรรมการ บริษัท ผู้บริหาร ผู้สอบบัญชีหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใดที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกัน

สำหรับเครือรัฐออสเตรเลียผู้สอบบัญชีต้องมีประสบการณ์อย่างน้อย 5 ปี ไม่เป็นนักคณิตศาสตร์ประกันภัยของผู้รับประกันรวมถึงภัยไม่เป็นลูกจ้างหรือกรรมการของหน่วยงานที่นักคณิตศาสตร์ประกันภัยเป็นลูกจ้างหรือกรรมการด้วยและผู้สอบบัญชีและนักคณิตศาสตร์ประกันภัย มีหน้าที่ต้องแจ้งหน่วยงานที่กำกับดูแลเมื่อบริษัทหรือผู้บริหารของบริษัท กรรมการหรือผู้บริหาร ระดับสูงฝ่าฝืนหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือกฎหมายอื่น โดยต้องเป็นกรณีที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยโดยศาลเป็นผู้เพิกถอนผู้สอบบัญชีได้หากพบว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่เพียงพอหรือไม่เหมาะสมและขาดคุณสมบัติ

จึงควรปรับปรุงตามแนวทางของกฎหมายสถาบันการเงินและกฎหมายประเทศญี่ปุ่นและเครือรัฐออสเตรเลีย

4.3 ข้อห้ามบริษัทกระทำการประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนลิดรอนการใช้สิทธิทางแพ่งของบริษัทประกันวินาศภัยในการต่อสู้คดีในกรณีที่มีประเด็นที่ควรให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัย

ธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่ต้องให้ผู้เอาประกันชำระเบี้ยประกันก่อนและเมื่อเกิดวินาศภัยหรือเหตุการณ์ตามเงื่อนไขของสัญญาประกันวินาศภัยภัยเกิดขึ้นซึ่งผู้รับประกันภัยจะต้องรับผิดชอบก็เป็นหน้าที่ที่ผู้รับประกันภัยจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือคืนเบี้ยประกันภัยโดยเร็วและเมื่อวินาศภัยเกิดขึ้นผู้เอาประกันย่อมประสงค์จะได้รับการเยียวยาโดยเร็วที่สุด เรื่องของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของบริษัทประกันภัยจึงถือเป็นสาระสำคัญของการทำประกันภัยเพราะวัตถุประสงค์ของผู้ที่ทำประกันภัยก็เพื่อจะโอนความเสี่ยงภัยไปให้บริษัทรับประกันภัยรับเสี่ยงภัยโดยบริษัทให้ความคุ้มครองตามสัญญาประกันภัยเมื่อเกิดเหตุหรือภัยขึ้นตามสัญญาประกันภัยก็จะได้รับชดใช้เงินผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนตามที่ตกลงโดยเร็วเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่ตนต้องประสบในขณะนั้น ในการนี้รัฐจึงต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้บริษัทประกันภัยต้องชดใช้เงินผลประโยชน์และค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์อย่างถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์และรวดเร็ว การให้บริการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่จะสร้างความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนต่อธุรกิจประกันภัย กฎหมายจึงได้กำหนดมาตรการต่างๆ ที่เป็นการควบคุมดูแลการจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนไว้โดยกำหนดข้อห้ามบริษัทประกันภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือการคืนเบี้ยประกันภัยตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พุทธศักราช 2535 บัญญัติไว้เป็นข้อห้ามมิให้บริษัทประวิงการใช้เงินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือประวิงการ คืนเบี้ยประกันภัยที่ต้องจ่ายหรือคืนแก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์โดยไม่มีเหตุ

อันสมควรหรือจ่ายคืนโดยไม่สุจริตโดยการกระทำที่ถือว่าเป็นการประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้เป็นไปตามที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด ประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่ ถือว่าเป็นการประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนมีทั้งหมด 15 ประการ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันบริษัทประกันวินาศภัยใช้เทคนิคต่างๆ ปฏิเสธความรับผิดหรือเพื่อถ่วงเวลาโดยใช้การกระทำต่างๆ ถ่วงเวลาให้เนิ่นนานเพื่อประโยชน์ของบริษัททำให้ในบางกรณีผู้เอาประกันกันภัยก็ถอดใจหรือหลงเชื่อสละสิทธิเรียกร้องของตนไป การกระทำที่เป็นการประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนถือว่าสร้างความเสียหายต่อความเชื่อถือศรัทธาในธุรกิจประกันวินาศภัยต่อประชาชนมาก

วิธีการที่หนึ่งซึ่งบริษัทประกันวินาศภัยสามารถที่จะใช้ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนได้คือ การบังคับทางอ้อมให้ผู้เอาประกันนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมโดยกว่าคดีจะถึงที่สุดก็ใช้ระยะเวลานาน ประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องประวิงการจ่ายค่าสินไหทดแทนจึงวางหลักเกณฑ์ป้องกันการกระทำดังกล่าวซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีประเด็นปัญหาในประกาศกระทรวงพาณิชย์ในข้อที่ 7 ที่กำหนดให้ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อกรมการประกันภัยและกรมการประกันภัยได้มีคำวินิจฉัยให้บริษัทชดใช้คำสินไหมทดแทนตามกรมธรรม์ประกันภัยและบริษัทไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย แต่บริษัทได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำวินิจฉัยหากภายหลังได้มีการนำคดีสู่การพิจารณาในชั้นศาลได้มีคำพิพากษา ให้บริษัทต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกรมธรรม์ประกันภัย เช่น ที่กรมการประกันภัยได้มีคำวินิจฉัยไป

จากประกาศกระทรวงพาณิชย์ข้อที่ 7 นี้ บริษัทประกันวินาศภัยต้องด้วยข้อหาประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนทันทีโดยไม่ต้องมีการพิจารณาว่าการต่อสู้คดีดังกล่าวมีเจตนาเพื่อประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการลิดรอนการใช้สิทธิทางแพ่งของบริษัทประกันวินาศภัยในการที่จะแสวงหาความยุติธรรมซึ่งเป็นสิทธิโดยชอบตามกฎหมายทั้งที่คำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเป็นเพียงดุลพินิจของเจ้าพนักงานไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่จะทำคำวินิจฉัยได้อย่างเป็นธรรมเท่าศาลแต่กฎหมายกลับให้มีผลถึงขนาดที่อาจทำให้บริษัทประกันวินาศภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้แต่ในกรณีที่คำพิพากษาสูงสุดของศาลให้บริษัทประกันวินาศภัยเป็นฝ่ายชนะคดีกลับไม่มีผลกระทบประการใดต่อผู้ที่วินิจฉัยให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องชำระคำสินไหมทดแทนแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์กรณีดังกล่าวข้างต้นแม้มิได้มีผลห้ามมิให้บริษัทประกันวินาศภัยใช้สิทธิทางแพ่งโดยตรงแต่มีผลให้บริษัทต้องงดการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ต้องงดการนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยเพราะบริษัทต้องไตร่ตรองผลดีผลเสียเป็นอย่างมากถ้าหากการดำเนินคดีในศาลมิได้เป็นไปตามแนวทางที่คาดไว้ หากผลคำพิพากษาถึงที่สุดให้ชดใช้เงินหรือจ่ายค่าสินไหมทดแทนแล้วจะเข้าข่ายการกระทำอันถือได้ว่าประวิงการจ่ายเงินหรือจ่ายค่าทดแทน

ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนทันที โดยมีระวางโทษปรับสูงสุดถึง 500,000 บาท และปรับอีกวันละไม่เกิน 20,000 บาท[3] ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่และมีโทษถึงปิดบริษัทไปเลยก็ได้[4] นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้เผยแพร่ชื่อบริษัทประกันวินาศภัยที่ถูกลงโทษต่อสาธารณะชนด้วยส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงในการประกอบธุรกิจอย่างมาก การที่กฎหมายบทบัญญัติโทษที่รุนแรงมากเช่นนี้นั้นส่งผลให้เป็นการบังคับให้บริษัทประกันวินาศภัยจ่ายค่าสินไหมทดแทนในทุกกรณีเพื่อให้ข้อพิพาทนั้นเสร็จสิ้นอย่างรวดเร็วซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในบางกรณียังไม่เป็นธรรมกับบริษัทประกันวินาศภัยด้วยเหตุผลดังนี้

เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้นมักมีปัญหาการตีความว่าเงื่อนไขในกรมธรรม์นั้นเงื่อนไขใดเป็นเงื่อนไขยกเว้นความรับผิดและเงื่อนไขใดเป็นเงื่อนไขข้อสัญญาอย่างหนึ่งซึ่งไม่มีผลถึงกับเป็นเงื่อนไขที่จะปลดเปลื้องให้ผู้รับประกันภัยหลุดพ้นจากความรับผิด โดยในบางกรณีต้องอาศัยการตีความว่ากรณีใดเป็นข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันและจำต้องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาเป็นกรณีๆ ไปยกตัวอย่างเช่น ปัญหาการตีความข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 879[5] ผู้รับประกันไม่ต้องรับผิดในเมื่อความวินาศภัยได้เกิดขึ้นเพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4830/2537 วินิจฉัยว่า "ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามความในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 879 จะต้องเป็นของผู้เอาประกันภัยเองหรือผู้รับประโยชน์จึงจะทำให้ผู้รับประกันภัยหลุดพ้นความรับผิดแต่ถ้าหากเป็นความทุจริตหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลอื่นๆ แม้เป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์เพียงใดก็ตามก็ยังไม่ทำให้

---

[3] พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535. มาตรา 88 บริษัทใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 มาตรา 28 มาตรา 31 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 วรรคหนึ่งหรือไม่วางเงินสำรองประกันภัยตามมาตรา 24 หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 37 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนตามมาตรา 41 หรือมาตรา 43 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และถ้าเป็นกรณีการกระทำความผิดต่อเนื่องให้ปรับอีกไม่เกินวันละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่.

[4] พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535. มาตรา 59 (4) รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเมื่อปรากฏแก่รัฐมนตรีว่าบริษัท ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือประวิงการคืนเบี้ยประกันภัยที่ต้องจ่ายหรือคืนโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือจ่ายหรือคืนไปโดยไม่สุจริต.

[5] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 879 ผู้รับประกันไม่ต้องรับผิดในเมื่อความวินาศภัยหรือเหตุอื่นซึ่งได้ระบุไว้ในสัญญานั้นได้เกิดขึ้นเพราะความทุจริตหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์

ผู้รับประโยชน์ไม่ต้องรับผิดในความวินาศภัยอันเป็นผลโดยตรงมาจากความไม่สมประกอบในเนื้อแห่งวัตถุที่เอาประกันภัย เว้นแต่ได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่น.

ผู้รับประกันภัยหลุดพ้นความรับผิด" ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6809/2539 ก็วินิจฉัยทำนองเดียวกัน แต่มีเงื่อนไขในกรมธรรม์ที่ผู้เขียนเห็นว่าต้องพิจารณาประกอบด้วยหรือไม่ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6809/2539 "ลูกจ้างของผู้เอาประกันภัยไม่ได้เป็นผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 862 และตามตารางกรมธรรม์ประกันภัยอีกทั้งข้อยกเว้นที่ผู้รับประกันภัยไม่ต้องรับผิดตามสัญญาประกันภัยก็ไม่มีกรณีที่ลูกจ้างของผู้เอาประกันภัยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงรวมอยู่ด้วยจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าลูกจ้างของผู้เอาประกันภัยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ผู้รับประกันภัยจึงต้องรับผิดต่อผู้เอาประกันภัย ข้อเท็จจริงคดีนี้เป็นข้อพิพาทตามสัญญาประกันภัยรถยนต์ที่เกิดอุบัติเหตุซึ่งขณะเกิดเหตุขับขี่โดยลูกจ้างของผู้เอาประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 879 หากวินาศภัยเกิดขึ้นโดยเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์เอง ผู้รับประกันภัยสามารถปฏิเสธความรับผิดได้แต่ในกรณีดังกล่าวศาลฎีกาตัดสินว่าลูกจ้างของผู้เอาประกันภัยนั้นไม่ใช่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 862 อันจะทำให้ผู้รับประกันภัยสามารถยกข้อต่อสู้เพื่อปลดเปลื้องความรับผิดได้ว่าเหตุที่เกิดวินาศภัยนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์อันจะทำให้ผู้รับประกันภัยไม่ต้องรับผิดได้ ผู้รับประกันภัยจึงต้องรับผิด

แต่อย่างไรก็ดี ในเงื่อนไขกรมธรรม์ได้ระบุถึงเงื่อนไขของผู้ขับขี่ว่า "บริษัทจะถือว่าบุคคลใดซึ่งขับขี่รถยนต์โดยได้รับความยินยอมจากผู้เอาประกันภัยเสมือนหนึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยเองแต่มีเงื่อนไขว่าบุคคลนั้นต้องปฏิบัติตนเสมือนหนึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยเองและอยู่ภายใต้ข้อกำหนดตามกรมธรรม์ประกันภัยนี้" จึงมีข้อสังเกตว่ากรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์มีการขยายความคุ้มครองไปถึงความรับผิดตามกฎหมายของบุคคลซึ่งขับขี่รถยนต์โดยได้รับความยินยอมจากผู้เอาประกันภัยด้วย โดยถือเสมือนว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เอาประกัน ฉะนั้น หากเกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอกเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลซึ่งขับขี่รถยนต์โดยได้รับความยินยอมจากผู้เอาประกันภัยการกระทำดังกล่าวควรถือเสมือนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้อาประกันภัยเช่นเดียวกัน จึงน่าตีความว่ากรณีดังกล่าวเข้าข่ายข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 879 ซึ่งผู้รับประกันภัยไม่ควรต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด แนวทางการตีความของคำพิพากษาดังกล่าวส่งผลให้ผู้รับประกันภัยต้องรับความเสี่ยงภัยที่สูงเกินไปและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งเงื่อนไขของสัญญาประกันภัยรถยนต์

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างอีกเรื่องเกี่ยวกับอายุความ คือ เรื่องการประกันภัยทางทะเล ซึ่งกฎหมายไทยขณะนี้มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพียงมาตราเดียว คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 868 ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องนี้ไว้ว่า "อันสัญญาประกันภัยทางทะเล ท่านให้บังคับตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายทะเล" แต่นับตั้งแต่การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เมื่อ ปี พ.ศ. 2472 ในระบบกฎหมายไทยก็ไม่เคยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายทะเลที่ว่านี้แต่อย่างใด เมื่อมีคดีเกี่ยวกับการประกันภัยทางทะเลขึ้นสู่ศาลศาลได้หาทางออกโดยวิธีการอุดช่องว่างของ กฎหมายตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[6] ซึ่งวางหลักไว้ว่าเมื่อไม่มีบท กฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นถ้าไม่มีจารีตประเพณี เช่นว่านั้นให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งและถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นก็ไม่มีด้วยให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

ในการพิจารณาอุดช่องว่างของกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 นี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ 2 แนวทาง คือ

1) ให้ใช้กฎหมายอังกฤษในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปโดยตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 999/2496 และ 7350/2537 ศาลได้วินิจฉัยทำนองเดียวกันว่า "ซึ่งกฎหมายทะเลของไทยหามีไม่ทั้งจารีตประเพณีก็ไม่ปรากฏควรเทียบวินิจฉัยคดีนี้ตามหลักกฎหมายทั่วไปตามมาตรา 4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญาประกันภัยรายนี้ทำขึ้นเป็นภาษาอังกฤษศาลฎีกาเห็นว่าควรถือกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยทางทะเลของอังกฤษเป็นกฎหมายทั่วไปเพื่อเทียบเคียงวินิจฉัย"

2) ให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัยในฐานะบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งในการวินิจฉัยคดี โดยตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6649/2537 ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายทะเลเกี่ยวกับสัญญาประกันภัยทะเลทั้งไม่มีจารีตประเพณีเกี่ยวกับสัญญาเช่นว่านั้น เรื่องอายุความฟ้องเรียกร้องให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัยในคดีนี้จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 882 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ในการฟ้องร้องค่าสินไหมทดแทนท่านมิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันวินาศภัย ซึ่งเป็นบทบัญญัติในบรรพ 3 ลักษณะ 20 หมวด 2 ว่าด้วยประกันวินาศภัยอันเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งมาปรับคดีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคสามเดิมและนอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาอีกหลายเรื่องที่ได้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการประกันภัยวินาศภัยมาปรับใช้กับสัญญาประกันภัยทางทะเลโดยตรงโดยไม่ได้ผ่านมาตรา 868 และมาตรา 4 ซึ่งศาลฎีกามิได้ให้เหตุผลไว้ว่าเพราะเหตุใด

---

[6] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 4 กฎหมายนั้นต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นว่านั้นให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เสียงอย่างยิ่งและถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป.

แต่การประกันภัยทางทะเลนั้นแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ โดยเฉพาะการประกันภัยการขนส่งสินค้า (Marine Cargo Insurance) ซึ่งเป็นการประกันภัยเพื่อชดใช้ความเสียหายหรือความสูญเสียต่อสินค้าโดยตรง อันเกิดขนระหว่างการขนส่งทั้งภายในและต่างประเทศและนอกจากนี้ยังคุ้มครองถึงค่าใช้จ่ายส่วนเฉลี่ยที่เจ้าของสินค้าต้องร่วมรับผิดชอบเนื่องจากยานพาหนะที่บรรทุกสินค้าประสบอุบัติเหตุซึ่งจะเห็นได้ว่าการประกันภัยประเภทนี้มีความคล้ายคลึงและใกล้เคียงกับในกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อความเสียหายกับของที่ขนส่งภายใต้กำหนดอายุความตามพระราชบัญญัติรับขนของทางทะเลแต่มีอายุความที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 วางหลักเรื่องอายุความในมาตรา 46 ไว้ให้ใช้สิทธิเรียกร้องเอาค่าเสียหายถ้าไม่ฟ้องคดีต่อศาลหรือเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดภายในหนึ่งปีให้เป็นอันขาดอายุความ[7] ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากสิทธิเรียกร้องในดังกล่าวถือได้ว่าเป็นวินาศภัยอย่างหนึ่งตามสัญญาประกันภัยทางทะเลและมีการประกันภัยเอาไว้จะก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องตามสัญญาประกันภัยทางทะเลในระหว่างผู้เอาประกันภัยกับบริษัทผู้รับประกันซึ่งต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสองปีนับแต่วันเกิดวินาศภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 882 หรือไม่อย่างไร

จะเห็นได้ว่า แนวทางคำพิพากษาฎีกาที่ผู้เขียนยกตัวอย่างมาทั้งหมดนั้นยังมีประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนอยู่ หากบริษัทประกันภัยต้องการต่อสู้คดีในกรณีที่มีประเด็นที่สมควรนำขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาเป็นบรรทัดฐานและต้องอาศัยคำพิพากษาของศาลเพื่อแสวงหาข้อยุติเช่นกรณีตัวอย่างที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น การบังคับใช้กฎหมายตามประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนข้อที่ 7 จะเป็นการลิดรอนการใช้สิทธิทางแพ่งของบริษัทประกันวินาศภัยในการที่จะแสวงหาความยุติธรรมซึ่งเป็นสิทธิโดยชอบตามกฎหมาย ข้อพิพาทที่ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ยังต้องการความกระจ่างจึงไม่ได้รับการวินิจฉัยบริษัทประกันวินาศภัยต้องงดการนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยเพราะบริษัทต้องไตร่ตรองพลดีผลเสียเป็นอย่างมากถ้าหากการดำเนินคดีในศาลมิได้เป็นไปตามแนวทางที่คาดไว้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการปรับปรุงเพื่อการผ่อนปรนกฎระเบียบในเรื่องการกระทำที่ถือประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นโดยการเปิดช่องให้กรณีที่เป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องอาศัยคำพิพากษาของศาลเพื่อเป็นข้อยุติและเป็นบรรทัดฐานให้สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้โดยไม่ต้องด้วยข้อหาประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่แพ้คดีควรเปิดช่องให้สามารถแสวงหาคำวินิจฉัยขององค์กรยุติธรรมที่เป็นประโยชน์ต่อบุคคลทั่วไป

---

[7] พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534. มาตรา 46 สิทธิเรียกร้องเอาค่าเสียหายเพื่อการสูญหายเสียหาย หรือส่งมอบชักช้า ถ้าไม่ฟ้องคดีต่อศาลหรือเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ขนส่งได้ส่งมอบของหรือถ้าไม่มีการส่งมอบ นับแต่วันที่ล่วงเลยกำหนดส่งมอบตาม มาตรา 41(1) หรือนับแต่วันที่ล่วงเลยกำหนดเวลาอันสมควรตามมาตรา 41 (2) ให้เป็นอันขาดอายุความ.

ไม่ให้เสียโอกาสที่จะพัฒนากฎหมายประกันภัยในประเทศไทยและเพื่อไม่ให้การพัฒนากฎหมายประกันภัยต้องมีราคาแพงเป็นอย่างยิ่งซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นต้นทุนของบริษัทประกันวินาศภัยอันจำเป็นต้องผลักภาระให้แก่ผู้บริโภคในรูปแบบของอัตราเบี้ยประกันภัย สุดท้ายแล้วผลก็กลับคืนสู่ประชาชนโดยรวมนั่นเอง

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์การประวิงการจ่ายเงินหรือการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของต่างประเทศพบว่า ความหมายตาม Black's Law Dictionary[8] ในข้อ 1) ได้ให้ความหมายของคำว่า "ประวิง (Delay)" ซึ่งมีความหมายว่าเป็นการกระทำที่เป็นการเลื่อนเวลาหรือทำให้ล่าช้าออกไป (ผลที่เกิดขึ้นไม่ได้มีประโยชน์อันใดนอกจากเป็นการถ่วงเวลา)[9] และกฎหมายมลรัฐแคลิฟอร์เนียพบว่า นายทะเบียนอาจระงับหนังสือรับรองของผู้รับประกันภัยเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปีได้หากนายทะเบียนตรวจสอบพบว่าผู้รับประกันภัยมีการดำเนินงานโดยบีบบังคับผู้ใช้สิทธิเรียกร้องตามกรมธรรม์หรือเจ้าหนี้ตามิคำพิพากษาของผู้เอาประกันภัยให้ยอมรับเงินจำนวนที่น้อยกว่ากำหนดในกรมธรรม์หรืออาศยการฟ้องร้องเพื่อต่อสู้ให้ผู้รับประกันภัยปลอดจากการจ่ายเงินตามจำนวนที่ครบกำหนดโดยมีการปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวอย่างเป็นอาจิณหรือเป็นทางปฏิบัติปกติ[10] แนวทางของกฎหมายมลรัฐนิวยอร์กกำหนดให้การที่บริษัทประวิงการชดใช้เงินหรือประวิงการจ่ายเงินที่ต้องจ่ายหรือประวิงการคืนเบี้ยประกันภัยที่ต้องจ่ายคืนโดยไม่มีเหตุอันควรหรือจ่ายคืนไปโดยไม่สุจริตอาจมีการเพิกถอนใบอนุญาตได้แต่ก็ไม่ได้นิยามหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ว่าการกระทำอย่างใดเพียงใดที่จะถือว่า เป็นการ "ประวิง" หรือ "ทุจริต" แต่มลรัฐนิวยอร์กได้มีการกำหนดปฏิบัติหรือให้ละเว้นการปฏิบัติของบริษัทไว้ถ้าบริษัทประกันภัยใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติเป็นอาจิณย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังเช่นเสนอชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เอาประกันภัยต่ำกว่าความเป็นจริงมากเป็นอาจิณเพื่อบังคับทางอ้อมให้แก่ผู้เอาประกันภัยนำคดีขึ้นสู่ศาลถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

---

[8] Bryan A. Gamer. (2009). *Black's Law Dictionary* (9th ed). n.p.. p.491.

[9] Delay

1. The act of postponing or slowing (the continuance was sought for no purpose other than delay)

2. An instance at something is postponed or slowed (the delay in starting the trial made it difficult for all the witnesses to attend)

3. The period during which something is postponed or slowed (during the delay,the case settled)

4. Civil law, The period within which a party to a suit must take some action, such as perfecting an appeal or responding to a written-discovery request (the delay for responding to written interrogatories is 15 days after the date they are served on the responding party.

[10] California Insurance Code. Section 704.

เป็นต้น[11] และเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์สากลของการประกันภัย (Insurance Core Principles and Methodology) หรือ ICP ในข้อที่ 4 เกี่ยวกับกระบวนการกำกับดูแล (Supervisory process) ก็วางหลักไว้ให้คำสั่งทางปกครอง (Administrative decisions) ของหน่วยงานที่กับดูแลอาจต้องมีการทบทวนจากฝ่ายตุลาการ (Judicial review) แต่อย่างไรก็ตาม ต้องไม่เป็นการลดทอนความสามารถของหน่วยงานกำกับดูแลที่เข้าแทรกแซงธุรกิจในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถือกรมธรรม์

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับการนำคดีให้ศาลวินิจฉัยอุธรณคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในกรณีไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นๆ อาทิเช่น ตามประมวลรัษฎากรหากเมื่อประเมินภาษีแล้วไม่เป็นที่พอใจให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ก่อนแล้วจึงจะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้หรือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาตรา 123 ประกอบมาตรา 125 ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามสิทธิได้รับเงินให้ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ลูกจ้างทำงานอยู่ เมื่อพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งถ้านายจ้างหรือลูกจ้างไม่พอใจ ให้นำคดีขึ้นสู่ศาลได้ภายในสามสิบวันในกรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายนำคดีขึ้นสู่ศาลนายจ้างต้องวางเงินต่อศาลตามจำนวนที่ถึงกำหนดจ่ายจึงจะฟ้องคดีได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ผ่อนปรนในกรณีต้องห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 ที่วางหลักเกณฑ์ต้องห้ามใช้สิทธิในการอุทธรณ์คดีที่มีราคาทรัพย์สินหรือทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ไม่เกิน 50,000 บาท จะต้องห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงแต่ในคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง คู่ความอาจอุทธรณ์ได้ในกรณีที่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาในศาลชนต้นได้ทำความเห็นแย้งไว้หรือกรณีที่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาในศาลชั้นต้นได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้

ดังนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงเพื่อการผ่อนปรนกฎระเบียบให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นโดยการเปิดช่องให้กรณีที่เป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องอาศัยคำพิพากษาของศาลเพื่อเป็นข้อยุติและเป็นบรรทัดฐานให้สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้โดยไม่ต้องด้วยข้อหาประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่แพ้คดี

---

[11] สำนักงานประกันภัย กระทรวงพาณิชย์. (2523). *ที่ระลึกวันครบรอบ 1 ปี ในการยกฐานะขึ้นเป็นกรม.* กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์. หน้า 40-41.

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับกิจการและฐานะการเงินของบริษัท ณ ที่ทำการธุรกิจ

บริษัทประกันภัยต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะทางเศรษฐกิจและการดำเนินธุรกิจอยู่ตลอดเวลาซึ่งมีผลกระทบต่อความเสี่ยงโดยรวมของบริษัท (Risk profile) ซึ่งบริษัทประกันภัยมีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีนโยบายวิธีการปฏิบัติและการควบคุมที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจของบริษัทได้โดยการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับกิจการและฐานะการเงินของบริษัท ณ ที่ทำการธุรกิจของบริษัทประกันวินาศภัยถือว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่มีความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบเพื่อทำให้สามารถตรวจพิสูจน์และได้รับข้อมูลในการทำการประเมินและวิเคราะห์ฐานะทางการเงินของบริษัทประกันภัยทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เพื่อให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสามารถตรวจพบปัญหาที่ไม่อาจพบได้จากการตรวจสอบทั่วๆ ไป (One- going monitoring) โดยสามารถตรวจพบปัญหาหรือความผิดปกติในด้านต่างๆ ซึ่งรวมถึงคุณภาพของสินทรัพย์ การปฏิบัติทางบัญชีและคณิตศาสตร์ประกันภัย (Accounting and actuarial practices) การควบคุมภายใน คุณภาพในการรับประกันภัย ทั้งด้านความรอบคอบเหมาะสมของนโยบายการรับประกันภัยและความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ การประเมินเงินสำรองทางเทคนิคต่างๆ (Valuation of technical provisions) ทิศทางในการดำเนินกลยุทธ์และการประกอบธุรกิจ การประกันภัยต่อและการจัดการความเสี่ยง เป็นต้น ทำให้เพิ่มความสามารถของหน่วยงานที่กำกับดูแลในการประเมินความสามารถของผู้บริหารในบริษัทประกันภัย ทั้งยังช่วยให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสามารถประเมินกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการและการควบคุมภายในได้อีกด้วยและหน่วยงานที่กำกับดูแลสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของกฎระเบียนที่บังคับใช้และเพื่อประโยชน์ของการตรวจสอบจะทำให้หน่วยงานที่กำกับดูแลทราบสาเหตุของปัญหาได้อย่างทันท่วงทีโดยเฉพาะในการตรวจสอบ ณ สถานที่ทำการ (on-site inspections) ทำให้เสมือนเป็นการตรวจล่วงหน้าและช่วยในการวางมาตรการแก้ไขก่อนที่ปัญหาจะมีความรุนแรงมากขึ้น

ในเรื่องอำนาจในการตรวจสอบนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของผู้ที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายซึ่งจะมีการกำหนดให้มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบในสถานที่ทำการหรือสั่งให้ผู้ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจัดส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายซึ่งในเรื่องการตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานของบริษัทนั้นตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า

"การตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของบริษัทนั้นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

1) เข้าไปในสำนักงานของบริษัทในระหว่างเวลาทำการเพื่อทราบข้อเท็จจริงในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานอื่นๆ จากกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษา พนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทและสอบถามบุคคลดังกล่าวได้

2) เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจของบริษัทหรือสถานที่ใดๆที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีสมุดบัญชี เอกสาร หรือดวงตรา หรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์และหนี้สินของบริษัทเพื่อตรวจสอบหรือประเมินราคาทรัพย์สินของบริษัทในระหว่างเวลาทำการหรือในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก

3) สั่งให้บริษัทหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของบริษัทส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นๆ

4) เรียกบุคคลดังกล่าวใน (1) หรือ (3) มาให้ถ้อยคำหรือจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวยื่นคำชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงตามที่ต้องการก็ได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร"

แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังประสบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของบริษัทเพราะนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบกิจการของบริษัทและฐานะการเงินของบริษัทในประการที่ตาม (2) คำว่า "สถานที่ใดๆ" มีความหมายแค่ไหน เพียงไรทำให้มีอุปสรรคในการตรวจสอบสถานะการเงินของบริษัทประกันภัยได้อาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการตรวจสอบสถานะทางการเงินของบริษัทซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของบริษัทอันถือเป็นปัจจัยสำคัญของการประกอบธุรกิจประกันภัยหรืออาจเกิดกรณีที่ผู้บริหารนำเงินของบริษัทไปใช้ในกิจการส่วนตัวและมีการสร้างลูกหนี้ปลอมขึ้นเนื่องจากบริษัทประกันวินาศภัยสามารถประกอบธุรกิจอื่น นอกจากการรับประกันภัยได้ เช่น การให้กู้ยืม[12] แต่การที่ต้องตีความคำว่า "สถานที่ใดๆ" อย่างเคร่งครัดนี้ย่อมมีให้หมายรวมถึงลูกหนี้ของบริษัทประกันวินาศภัยด้วยซึ่งหากเกิดกรณีที่ผู้บริหารนำเงินของบริษัทไปใช้ในกิจการส่วนตัวและมีการสร้างลูกหนี้ปลอมขึ้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยได้เนื่องจากนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบบัญชีหรือกิจการของบุคคลหรือของบริษัทที่ถูกกู้ยืมไป ซึ่งสำหรับปัญหาดังกล่าวนั้นได้เคยเกิดขึ้นกับบริษัทเงินทุนแห่งหนึ่งซึ่งทำให้ขณะนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถตรวจสอบบัญชีหรือกิจการของบุคคลหรือของบริษัทที่บริษัทเงินทุนให้

---

[12] พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535. มาตรา 28 นอกจากการประกันวินาศภัยบริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นได้เฉพาะที่กรรมการประกาศกำหนด.

กู้ยืมไป[13] จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุนบริษัทหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทีอำนาจในการตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานของลูกหนี้บริษัทเงินทุนในสถานที่ ประกอบธุรกิจของลูกหนีได้โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2528 เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบหรือสั่งให้บุคคลซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจของบริษัทนั้นได้โดยกำหนดความหมายของบุคคลซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจของบริษัทให้ชัดเจนว่าหมายถึงบุคคลหรือสถานที่ใดโดยเฉพาะลูกหนี้ของบริษัทประกันวินาศภัยโดยบริษัทประกันวินาศภัยซึ่งมีการประกอบธุรกิจมีลักษณะระดมเงินทุนจากประชาชนคลายกับสถาบันการเงินและตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งตามแนวทางของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และแนวทางของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ดังนี้

อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบฐานะและการดำเนินการของสถาบันการเงินตามแนวทางพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 ให้ผู้ตรวจการสถาบันการเงินมีอำนาจ สรุปได้ดังนี้

1) สั่งให้กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างของสถาบันการเงิน ผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินและผู้รวบรวมหรือประมวลข้อมูลของสถาบันการเงินมาให้ถ้อยคำเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงิน

2) เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินหรือในสถานที่ประกอบธุรกิจของผู้ให้บริการธุรกิจที่เป็นการสนับสนุนแก่สถาบันการเงินเพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับการปฏิบัติของสถาบันการเงิน

3) เข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจสอบในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการประกอบธุรกิจอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือมีหลักฐาน

4) เข้าไปตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานในสถานที่ประกอบธุรกิจของบริษัทแม่ บริษัทลูก บริษัทร่วมและบริษัทที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินนั้น รวมทั้งสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งสำเนาหรือแสดงข้อมูลบัญชี เอกสาร ดวงตรา หรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการสินทรัพย์และหนี้สินก็ได้

5) เข้าไปตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานในสถานที่ประกอบการของลูกหนี้ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินรวมทั้งสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือแสดงข้อมูลบัญชี

---

[13] พิสิฐ ลี้อาธรรม. (2530). *ระบบการเงินและการธนาคารในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย. หน้า 50.

เอกสารดวงตราหรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์และหนี้สินในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าสถาบันการเงินกระทำการฝ่าฝืนเรื่องข้อห้ามการให้สินเชื่อและการจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง

6) ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเอกสารหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับทารกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี ในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวจะต้องระบุเหตุผลความจำเป็นและสิทธิของผู้ถูกยึดหรืออายัดนั้น

อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบฐานะและการดำเนินการของบริษัทหลักทรัพย์ตามแนวทางของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 264 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังนี้

1) เข้าไปสถานที่ประกอบธุรกิจหรือสถานที่ตั้งของบริษัทหลักทรัพย์ ผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวมผู้รับฝากทรัพย์สิน ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์สำนักหักบัญชี ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ นายทะเบียนหลักทรัพย์หรือสถานที่ซึ่งรวบรวมหรือประมวลข้อมูล ของบริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันดังกล่าวด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือเครื่องมืออื่นใดในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจสอบกิจการสินทรัพย์และหนี้สินของบริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันดังกล่าวรวมทั้งเอกสาร หลักฐานหรือข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทหลักทรัพย์ หรือสถาบันดังกล่าว

2) เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจของผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่เสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนหรือบุคคลใดๆ หรือสถานที่ซึ่งรวบรวมหรือประมวลข้อมูลของบุคคลดังกล่าวด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือด้วยเครื่องมือใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจสอบสมุดบัญชีหรือเอกสารหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

3) เข้าไปในธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินหรือสถานที่ใดในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อทำการตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสารหรือหลักฐานที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

4) ยึดหรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี

5) สั่งให้กรรมการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้สอบบัญชีของบริษัทหลักทรัพย์ กองทุนรวม ผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวม ผู้รับฝากทรัพย์สิน ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ สำนักหักบัญชี ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ นายทะเบียนหลักทรัพย์และผู้รวบรวมหรือประมวลข้อมูลของบริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันดังกล่าวด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือเครื่องมืออื่นใดมาให้ถ้อยคำ

หรือส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชี เอกสาร ดวงตราหรือหลักฐานอื่นเกี่ยวกับกิจการการดำเนินงาน สินทรัพย์และหนี้สินของบริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันดังกล่าว

6) สั่งให้บุคคลใดๆ ที่ซื้อขายหลักทรัพย์หรือผ่านบริษัทหลักทรัพย์หรือสมาชิกของตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์มาให้ถ้อยคำหรือส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชี เอกสาร และหลักฐานอื่นเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์

7) สั่งให้บุคคลใดๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่มาให้ถ้อยคำหรือส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชี เอกสาร หลักฐานหรือวัตถุใดที่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

8) เข้าไปตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานในสถานที่ประกอบธุรกิจของลูกหนี้ของบริษัทหลักทรัพย์ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามแนวทางของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินและพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แล้วพบว่ามีบทบัญญัติที่ชัดเจนในสามารถเข้าไปตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานในสถานที่ประกอบธุรกิจของบุคลและสถานที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น ถูกหนี้ของบริษัทและสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้ถ้อยคำหรือแสดงข้อมูล บัญชี เอกสารดวงตราหรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการสินทรัพย์และหนี้สินในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้ อีกทั้งยังมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินเอกสารหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดีซึ่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ยังขาดความชัดเจนในประเด็นดังกล่าวจึงควรแก้ไขให้ชัดเจนให้มากขึ้นตามแนวทางของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

4.5 ขาดหลักเกณฑ์การป้องกันการฉ้อฉล

การฉ้อฉลในการประกันภัยนับว่าเป็นปัญหาสำคัญสำหรับการประกันภัยซึ่งสามารถกระทำโดยบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย เช่น บริษัทประกันภัย พนักงานและผู้บริหารของบริษัทประกันภัย คนกลางประกันภัย นักบัญชี ผู้สอบบัญชี ที่ปรึกษา ผู้ประเมินภัย (Claims adjusters) รวมทั้งผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัย การฉ้อฉลในธุรกิจประกันภัยจะส่งผลเสียหายต่อชื่อเสียงและมีผลกระทบด้านการเงิน (Financial damage) นอกเหนือไปจากผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม (Social and economic costs) ดังนั้น ประเทศส่วนใหญ่มีกฎหมายห้ามการฉ้อฉลในธุรกิจประกันภัยและในหลายประเทศการฉ้อฉลเป็นความผิดทางอาญา หน่วยงานที่กำกับดูแลควรต้องมีอำนาจและทรัพยากรในการกำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ และยังสามารถติดต่อกับหน่วยงานที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่กำกับดูแลอื่นได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อเป็นการยับยั้ง

ตรวจจับ บันทึก รายงานและแก้ไขได้อย่ามีประสิทธิภาพ เนื่องจากการฉ้อฉลในการประกันภัยจะทำให้บริษัทประกันภัยมีรายจ่ายโดยไม่จำเป็นอันจะทำให้กระทบต่ออัตราเบี้ยประกันภัยที่ประชาชนโดยรวมต้องจ่ายสูงขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายการป้องกันการฉ้อฉลที่ผู้รับประกันภัยจะกระทำต่อผู้เอาประกันภัยไว้อย่างชัดเจนและไม่มีการกำหนดมาตรการป้องกันผู้เอาประกันภัยกระทำ ต่อผู้รับประกันภัยไว้อย่างเพียงพอ มีเพียงกรณีที่ผู้เอาประกันภัยกระทำต่อผู้รับประกันภัยไว้อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยกำหนดให้ผู้เอาประกันภัยเปิดเผยข้อความจริงหรือห้ามแถลงข้อความเท็จเท่านั้นมิได้มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดในส่วนของบริษัทประกันวินาศภัยฉ้อฉลต่อผู้เอาประกันภัยไว้อย่างชัดเจน

เมื่อศึกษามาตรการป้องกันการฉ้อฉลจากประเทศต่างๆ แล้วพบว่า ควรมีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันการฉ้อฉลให้มีความชัดเจนเพื่อให้ถือปฏิบัติโดยวางหลักเกณฑ์เพื่อความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลของการประกันภัย (ICP) เรื่องการฉ้อฉลที่กำหนดให้กฎหมายควรมีกฎเกณฑ์สำรับการป้องกันการฉ้อฉลเพื่อให้การประกอบธุรกิจประกันภัยเป็นไปโดยความถูกต้องและเป็นธรรมจึงควรกำหนดการกระทำใดจึงจะถือว่าบริษัทฉ้อฉลและการกระทำใดที่จะถือว่าผู้เอาประกันภัยฉ้อฉลและกำหนดผลบังคับทางกฎหมายในกรณีที่มีการฉ้อฉลเกิดขึ้น

มาตรการป้องกันการฉ้อฉลของมลรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดว่าเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำฉ้อฉล CDI จึงจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเรียกว่าแผนกตรวจสอบการฉ้อฉล (The Fraud Division) ซึ่งมีเจ้าพนักงานผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ตรวจสอบและสอบสวนการฉ้อฉลในสัญญาประกันภัย ซึ่งประมวลกฎหมายการประกันภัยของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Insurance Code) ได้กำหนดกรณีฉ้อฉลในสัญญาประกันภัยไว้เป็นหมวดหนึ่งของประมวล (หมวด 12 The Insurance Frauds Prevention Act) ยกตัวอย่างเช่นการตรวจสอบของแผนกตรวจสอบการฉ้อฉลในมลรัฐแคลิฟอร์เนียส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่ตรวจสอบการเกี่ยวข้องกันการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์ซึ่งหากมีกรณีสงสัยว่าจะเกิดการฉ้อฉลในการเรียกค่าสินไหมทดแทนขึ้นก็ให้อำนาจบริษัทผู้รับประกันภัยรวมถึงตัวแทนประกันภัยเข้าไปตรวจสอบฐานข้อมูลได้และมีการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการป้องกันการฉ้อฉลได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาของแผนกตรวจสอบการฉ้อฉล ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่มาจากแผนกตรวจสอบการฉ้อฉล ปฏิบัติงานร่วมกับผู้แทนหน่วยงานต่างๆ เช่น ผู้แทนจากหน่วยงานยุติธรรม งานยานยนต์ งานคุ้มครองผู้บริโภค งานทางหลวง สำนักงานทนายความของมลรัฐ หน่วยงานแพทย์และสาธารณสุข เป็นต้น และยังกำหนดหน้าที่ของผู้รับประกันภัย เช่น ให้บริษัทผู้รับประกันภัย

ดำเนินการจัดส่งข้อมูลรวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น โดยกฎหมายมีบททั่วไปที่กล่าวถึงการป้องกันการประกันภัยฉ้อฉลซึ่งกฎหมายจะมีส่วนในการลดความยุ่งยากในกระบวนการตรวจสอบ การกำจัดอุปสรรคในกลไกการตรวจสอบรวมไปถึงการพัฒนาวิธีการที่จะทำให้การตรวจสอบสอบสวนฉ้อฉลประกันภัยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยกฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนที่จะแต่งตั้งรองนายทะเบียน (Deputy Commissioner) เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียน รวมทั้งการแต่งตั้งคณะทำงานผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะในการตรวจสอบกระบวนการ ประกันภัยฉ้อฉล กฎหมายยังให้อำนาจนายทะเบียนในการออกกฎหรือมาตรการที่จำเป็นที่จะทำให้การป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพส่วนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานนั้นนั้นนายทะเบียนมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษรายปีจากผู้รับประกันภัย โดยคิดจากจำนวนกรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์ที่ออกในรัฐในอัตราไม่เกินฉบับละหนึ่งดอลลาร์สหรัฐเพื่อเข้าเป็นกองทุนในการตรวจสอบสืบสวนสอบสวนการกระทำฉ้อฉลประกันภัย รวมทั้งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ผู้รับประกันภัยมีหน้าที่ชำระค่า ธรรมเนียมเฉพาะกิจในการสนับสนุนแผนกตรวจสอบการฉ้อฉลเป็นจำนวนไม่เกิน 5,100 ดอลลาร์สหรัฐต่อปีซึ่งค่าธรรมเนียมนี้จะส่งเก็บเข้าคลังรัฐในการเบิกใช้จ่ายก็จะต้องเป็นไปตามระเบียบวิธี การงบประมาณ และแผนกตรวจสอบการฉ้อฉลมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี นอกจากนี้ได้มีการกำหนดให้ผู้รับประกันภัยมีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อสมทบในการดำเนินงานของแผนกป้องกันการฉ้อฉลและการทำงานขององค์กรที่ดำเนินงานสนับสนุนโครงการป้องกันขบวนการฉ้อฉลในการประกันภัยรถยนต์ (an Organized Automobile Fraud Activity Interdiction Program) โดยคำนวณจากจำนวนรถยนต์ที่เข้ารับประกันภัยในอัตราที่นายทะเบียนกำหนดแต่ไม่เกินคันละ 50 เซนต์

มาตรการป้องกันการฉ้อฉลของประเทศญี่ปุ่นมีทั้งการป้องกันการฉ้อฉลจากผู้เอาประกันภัยต่อผู้รับประกันภัยและควบคุมดูแลจากการฉ้อฉลของบริษัทประกันภัย ผู้รับประกันภัยต่างประเทศ ตัวแทนประกันภัยหรือนายหน้าประกันภัยต่อผู้เอาประกันภัยโดยบุคคลดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือเพิกถอนการจดทะเบียนหรืออาจต้องรับโทษทางอาญาหากประกอบกิจการโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

1) มาตรการในการป้องกันการฉ้อฉลของผู้เอาประกันภัยกระทำต่อผู้รับประกันภัย

ตามประมวลกฎหมายพาณิชย์ของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ผู้รับประกันภัยอาจบอกเลิกสัญญาประกันภัยได้หากในเวลาที่ทำสัญญานั้นผู้เอาประกันภัยปกปิดหรือแจ้งเท็จในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการรับประกันภัยเว้นแต่ผู้รับประกันภัยนั้นรู้ข้อเท็จจริงนั้นอยู่แล้วหรือการไม่รู้ข้อเท็จจริงนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้รับประกันภัยเองทั้งนี้ผู้รับประกันภัย

ต้องใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับรู้ข้อเท็จจริงอันเหตุในการบอกเลิกสัญญาได้ดังกล่าว แต่ไม่ว่าอย่างไรสิทธิในการบอกเลิกสัญญาเป็นอันระงับเมื่อพ้นห้าปีนับแต่วันทำสัญญา

2) มาตรการในการป้องกันการฉ้อฉลของบริษัทประกันภัยกระทำต่อผู้เอาประกันภัย บริษัทประกันภัย ผู้รับประกันภัยต่างประเทศ ตัวแทนประกันภัยหรือนายหน้าประกันภัยอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือเพิกถอนการจดทะเบียนหรืออาจต้องรับโทษทางอาญา หากประกอบกิจการโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำด้วยข้อความเท็จหรือไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญในการทำสัญญาประกันภัยต่อผู้ถือกรมธรรม์หรือผู้เอาประกัน

(2) สนับสนุนให้ผู้ถือกรมธรรม์หรือผู้เอาประกันแถลงข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการทำสัญญาประกันภัยต่อบริษัทประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยต่างประเทศ

(3) ยับยั้งหรือไม่ยอมให้ผู้ถือกรมธรรม์หรือผู้เอาประกันแจ้งข้อเท็จจริงบางประการต่อบริษัทประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยต่างประเทศ

(4) ชักชวนผู้ถือกรมธรรม์หรือผู้เอาประกันให้ทำสัญญาประกันภัยใหม่โดยมิได้แจ้งข้อเท็จจริงที่ทำให้เสียเปรียบจากผลของการทำสัญญา

(5) สัญญาว่าจะให้หรือให้ส่วนลดเบี้ยประกันภัยหรือผลประโยชน์พิเศษอื่นแก่ผู้ถือกรมธรรมหรือผู้เอาประกัน เว้นแต่เป็นข้อเสนอที่บริษัทประกันภัยหรือผู้รับประกันภัย ต่างประเทศได้ระบุไว้ในแอกสารตามมาตรา 4 (2)

(6) แจ้งหรือระบุข้อความที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับสัญญาประกันภัยต่อผู้ถือกรมธรรม์ผู้เอาประกันหรือบุคคลอื่นใดเมื่อเปรียบเทียบกับสัญญาประกันภัยอีกฉบับหนึ่ง

(7) ทำข้อตกลงแจ้งหรือระบุข้อความที่ไม่ถูกต้องต่อผู้ถือกรมธรรม์หรือผู้เอาประกันโดยหวังที่จะได้รับเงินจำนวนแน่นอนจากเงินปันผลของผู้ถือกรมธรรม์หรือผลประโยชน์อื่นใดตามที่กำหนดโดยประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(8) ชักชวนผู้ถือกรมธรรม์หรือผู้เอาประกันให้ทำสัญญาประกันภัยทั้งที่รู้อยู่ว่าเป็นสัญญาที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับบริษัทประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยต่างประเทศเสนอจะให้หรือให้ผลประโยชน์พิเศษแก่ผู้ถือกรมธรรมหรือผู้เอาประกัน

(9) การกระทำอื่นใดที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถือกรมธรรม์ตามที่กำหนดโดยประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรการป้องกันการฉ้อฉลของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นระบบการควบคุมการฉ้อฉลในธุรกิจประกันภัยของเครือรัฐออสเตรเลียจะอยู่ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยประกันภัย รัฐบาลออสเตรเลียได้ก่อตั้งหน่วยงานขึ้นเป็นคณะกรรมการกลางมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการฉ้อฉลเกี่ยวกับการประกันภัย โดยมี Australian Crime Commission (ACC) เป็นผู้ดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วย Australian Crime Commission Act 2002 และนอกจากนี้คณะกรรมการประกันภัยแห่งออสเตรเลีย (Insurance Council of Australia (ICA)) ก็มีส่วนในการควบคุมดูแลการฉ้อฉลของผู้เอาประกันภัยต่อบริษัทประกันภัยโดยได้ก่อตั้ง Insurance Fraud Bureau of Australia (IFBA) เพื่อทำหน้าที่ต่อต้านการฉ้อฉลทุกรูปแบบ สำหรับการลงโทษการกระ ทำการฉ้อฉลมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุกทางอาญา

ดังนั้นเมื่อศึกษากฎหมายของต่างประเทศแล้วผู้เขียนเห็นว่าควรมีมาตรการการป้องกันการฉ้อฉลในการประกันภัยเพื่อพัฒนาคุณภาพของธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยโดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการป้องกันการฉ้อฉลกรณีที่ผู้รับประกันภัยกระทำต่อผู้เอาประกันภัยและการตรวจสอบการกระทำฉ้อฉลที่ผู้เอาประกันภัยกระทำต่อผู้รับประกันภัยและมีบทกำหนดโทษที่ชัดเจน

4.6 ขาดหลักเกณฑ์ช่วยเหลือบริษัทประกันภัยวินาศภัยที่ประสบปัญหาทางด้านการเงิน

ในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของบริษัทประกันวินาศภัยนั้นนอกจากที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเข้าไปตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินการของบริษัทแล้วยังวางหลักเกณฑ์ให้กำหนดให้นายทะเบียนด้วยวามเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้บริษัทเพิ่มทุน ลดทุน ถอดถอนกรรมการหรือสั่งควบคุมบริษัทเพื่อเข้าแทรกแซงแก้ไขหรือปรับปรุงสถานะทางการเงินของบริษัทประกันวินาศภัยได้อย่างทันท่วงทีเมื่อปรากฏว่าเงินกองทุนของบริษัทใดลดลงต่ำกว่าเงินกองทุนที่ต้องดำรงไว้หรือเมื่อปรากฏหลักฐานต่อนายทะเบียนว่าบริษัทใดมีฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน[14] และเมื่อบริษัทประกันวินาศภัยต้องประสบกับปัญหาเรื่องการเงินจนถึงขั้นที่หน่วยงานกำกับดูแลต้องเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขฐานะการดำเนินงานของบริษัทโดยกฎหมายกำหนดเพียงแทรกแซงในลักษณะที่ให้เพิ่มทุน ลดทุน หรือดำเนินการแก้ไขฐานะการเงินซึ่งหากบริษัทยังไม่สามารถแก้ไขฐานะการเงินได้ก็จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยซึ่งผู้ถือกรมธรรม์ก็จะมีมาตรการในการคุ้มครองผู้เอาประกันภัยตาม

---

[14] พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535. โดยนัยของมาตรา 127/5 มาตรา 27/7 มาตรา 52 และมาตรา 53.

พระราชบัญญัติประกัน วินาศภัย โดยมีการจัดตั้งกองทุนประกันวินาศภัยเข้ามารองรับช่วยค่าใช้จ่าย ซึ่งผู้เป็นเจ้าหนี้ตามสัญญาประกันภัยโดยไม่ปรากฏมาตรการที่เข้าช่วยเหลือบริษัทในการแก้ไขฐานะการดำเนินงานของบริษัทแต่อย่างใดทำให้ต้องสูญเงินกองทุนไปเป็นจำนวนมาก

เมื่อผู้เขียนได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขฐานะการดำเนินงานของบริษัทประกันวินาศภัยคล้ายคลึงกับประเทศไทยแต่ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการช่วยเหลือบริษัทประกันภัยโดยการที่สามารถแก้ไขเงื่อนไขบางประการในสัญญาประกันภัยได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยให้บริษัทประกันภัยสามารถแก้ไขปัญหาและดำเนินธุรกิจต่อไปได้โดยการแก้ไขเงื่อนไขในสัญญาประกันภัยดังกล่าวจะทำได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ที่สรุปได้ดังนี้

1) ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่บริษัทประกันภัยใดประสบปัญหาทางการเงินหรือการประกอบกิจการจนทำให้ดำเนินกิจการต่อไปทำได้ยากบริษัทประกันภัยนั้นอาจรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเหตุนั้นและผลกระทบจากเหตุนั้นที่ทำให้ต้องมีการแก้ไขเงื่อนไขในสัญญาประกันภัยที่บริษัทผูกพันอยู่เช่น ขอลดจำนวนเงินเอาประกันภัยหรือเงื่อนไขอื่นใดในสัญญาประกันภัยในการนี้บริษัทประกันภัยต้องแสดงให้ชัดเจนด้วยว่าหากมีได้มีการแก้ไขสัญญาประกันภัยดังกล่าวแล้วการประกอบธุรกิจประกันภัยของตนจะมีอาจดำเนินต่อไปได้โดยง่ายและการแก้ไขสัญญาประกันภัยดังกล่าวจะมีผลเป็นการคุ้มครองผู้ถือกรมธรรม์ได้พร้อมทั้งแสดงเหตุผลด้วยและไม่ว่าอย่างไรห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในกรณีที่ไม่ปรากฏเหตุผลดังกล่าว

2) มีมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทประกันภัย

บริษัทประกันภัยที่ต้องการจะแก้ไขสัญญาประกันภัยเมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีแล้ว บริษัทประกันภัยจะต้องเสนอการแก้ไขสัญญาประกันภัยดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่ถือหุ้นเพื่อขอให้มีมติรับรองการแก้ไขสัญญาประกันภัยของบริษัทประกันภัยนั้นด้วย

3) ไม่มีผู้ถือกรมธรรม์ทักท้วงหรือมีผู้ถือกรมธรรม์ทักท้วงจำนวนไม่เกินหนึ่งในสิบของจำนวนผู้ถือกรมธรรม์ทั้งหมดที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขสัญญา

ภายในสองสัปดาห์หลังจากได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีและการรับรองโดยมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นแล้วให้บริษัทประกันภัยประกาศให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับความประสงค์ที่จะแก้ไขสัญญาประกันภัยตามที่ได้รับครามเห็นชอบและรับรองดังกล่าวและให้มีหนังสือแจ้งผู้ถือกรมธรรม์ที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขสัญญาประกันภัยนั้นด้วย โดยในประกาศและหนังสือนั้นจะต้องแนบเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงเหตุผลในการแก้ไขสัญญา ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการแก้ไขสัญญารวมทั้งการคืนเงินแก่ผู้ถือกรมธรรม์ที่เกี่ยวข้องและประเด็นอื่นตามที่กำหนด

โดยประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้บริษัทประกันภัยจะต้องระบุบุคคลและระยะเวลาที่ผู้ถือกรมธรรม์สามารถใช้สิทธิแจ้งข้อทักท้วงดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนและห้ามมิให้มีการแก้ไขสัญญาประกันภัยหากมีจำนวนผู้ถือกรมธรรม์แจ้งข้อทักท้วงภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งในสิบของจำนวนผู้ถือกรมธรรม์ทั้งหมดที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขสัญญาประกันภัยให้บริษัทประกันภัยนั้นมีผู้แจ้งผู้ถือกรมธรรม์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ถือกรมธรรม์ตามสัญญาประกันภัยที่แก้ไขแล้วนั้นด้วย

จากแนวทางดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้มีมาตรการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบริษัทประกันวินาศภัยให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น