

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ความรับผิดชอบทางแพ่งและการดำเนินคดีฟ้องของกรรมการบริษัทประกันภัย ซึ่งได้ผู้เขียน ได้กล่าวอ้างถึงประเด็นปัญหา หลักกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการติดตามเงินหรือทรัพย์สินคืนจากการทุจริตฟ้อง ตลอดจนการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกับกฎหมายกำกับดูแลสถาบันการเงินอื่นๆ และหลักกฎหมายของต่างประเทศแล้วนั้น จึงได้สรุปสาระสำคัญของปัญหา และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

6.1 บทสรุป

ข้อสรุปที่ 1

จากการศึกษาที่ว่าธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจการเงินประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้บริการประกันความเสี่ยงภัยในอนาคต เมื่อบริษัทผู้รับประกันภัยได้รับชำระเบี้ยจากผู้เอาประกันภัยมาแล้ว ต้องบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินให้อยู่ในสถานะที่รองรับความเสี่ยงภัยได้ ดังนั้น การประกอบธุรกิจประกันภัยจึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายกำกับดูแลเฉพาะ เพื่อเป็นการส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย

ด้วยธุรกิจประกันภัยเกี่ยวข้องข้องการกับบริหารจัดการเงินเป็นจำนวนมาก จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัทประกันภัย กระทำการฉ้อฉล ทุจริต ภายในบริษัทประกันภัย ซึ่งได้ไปซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ใดใดไปเป็นของตนหรือพวกพ้องของตน หรือไม่กระทำการปกป้องผลประโยชน์ของบริษัท ตลอดจนลูกค้าผู้เอาประกันภัย ด้วยรูปแบบวิธีการในการกระทำการฉ้อฉลทุจริตหลากหลายวิธีการ อันเป็นการกระทำที่แยบยล และเป็นการกระทำของกรรมการ หรือผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัทประกันภัยทั้งสิ้น และการทุจริตฉ้อฉลดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยตรงกับบริษัทประกันภัย และส่งผลกระทบต่อผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ ผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องจากสัญญาประกันภัย ได้รับความเสียหายทางการเงิน สูญเสียโอกาสทางธุรกิจ สูญเสียค่าสินไหมทดแทนที่จะได้รับตามสัญญาประกันภัย ซึ่งเป็นความเสียหายทางแพ่ง ดังนั้น จึงได้ทำการศึกษาความรับผิดชอบของกรรมการบริษัทประกันภัย ทั้งทางแพ่งและทางอาญา มีรายละเอียดดังนี้

6.1.1 ความรับผิดชอบแห่งของกรรมการบริษัทประกันภัย

ความรับผิดชอบแห่งกฎหมายประกันภัยทั้งสองฉบับมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่ง ต้องบังคับใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ

6.1.1.1 กรณีที่บริษัทประกันภัยได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตหรือฉ้อฉลของกรรมการบริษัท บริษัทฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายใดก็ได้ รวมถึงให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นและเจ้าหน้าที่ของบริษัทฟ้องร้องได้ตามสิทธิที่ตนมีอยู่ ตามมาตรา 1169

6.1.1.2 เกี่ยวกับการเรียกร้อง และการพิจารณาค่าสินไหมทดแทน กรณีผู้ได้รับความเสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำการฉ้อฉล ต้องนำมาปรับใช้กับหลักละเมิดในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และการพิจารณาค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 420 และ 438

ความรับผิดชอบแห่งของกรรมการบริษัทประกันภัย ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้กรรมการบริษัทประกันภัยที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัด รับผิดชอบในการฝ่าฝืนกฎหมาย ได้แก่ ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของบริษัท ตามมาตรา 85 ถึง 87 ความรับผิดชอบทำให้บริษัทได้รับความเสียหาย ตามมาตรา 91 ความรับผิดชอบของกรรมการต่อผู้ถือหุ้น ตามมาตรา 94 ความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก ตามมาตรา 97 และยังกำหนดให้กรรมการบริษัทรับผิดชอบผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบแห่ง และการเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวยังมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่สามารถรองรับความเสียหายที่แท้จริงที่เกิดขึ้นจากสัญญาประกันภัยได้ เนื่องจากกรรมการบริษัทประกันภัยอาจหลุดพ้นจากความรับผิดชอบแห่งได้ หากบริษัทไม่ดำเนินการฟ้องร้องคดี หรือที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นให้สัตยาบัน หรือผู้ถือหุ้นไม่นำเรื่องขึ้นฟ้องแทนบริษัท และหากต้องรับผิดชอบแห่งและถูกดำเนินคดีให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหาย การชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวก็ไม่สามารถให้การเยียวยาความเสียหายที่ได้รับไปจริง เพราะเหตุที่ว่าไม่มีเงินหรือทรัพย์สินเพียงพอที่จะให้การเยียวยาได้

และเมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายกำกับสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 5 นั้น กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ก็มิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ กรรมการบริษัทหรือสถาบันการเงินคงรับผิดชอบแห่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 เช่นเดียวกัน

6.1.2 ความรับผิดชอบทางอาญาของกรรมการบริษัทประกันภัย

กฎหมายประกันภัยทั้งสองฉบับได้กำหนดให้กรรมการบริษัทประกันภัย ที่กระทำการความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ในเรื่องการลักทรัพย์ ยักยอก น้อ โกง ให้มีความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญา และให้ส่งสำนวนให้พนักงานสอบสวน อัยการดำเนินคดีอาญากับกรรมการบริษัทประกันภัยที่กระทำความผิดดังกล่าว ในฐานะความผิดลักทรัพย์ มาตรา 344 ในฐานะความผิดน้อ โกง มาตรา 341 ในฐานะความผิดยักยอก มาตรา 352 ในฐานะความผิดทำให้เสียทรัพย์สิน มาตรา 358 และยังคงกำหนดให้กรรมการบริษัทประกันภัยรับผิดชอบทางอาญาตามพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ.2499 ตามมาตรา 38, 40, 41, และ 42 ด้วย

ในกรณีบริษัทประกันภัย ประเภทบริษัทมหาชนจำกัด พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้กรรมการบริษัทมหาชนรับผิดชอบทางอาญา ตามมาตรา 215 และมาตรา 216

ซึ่งโทษทางอาญาตามกฎหมายประกันภัย กรณีที่กรรมการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น พิจารณาจากโทษกับความเสียหายที่เกิดขึ้น เห็นว่ายังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในธุรกิจประกันภัย มีผู้เสียหายจำนวนมาก เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายกำกับดูแลสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 แล้ว กฎหมายสถาบันการเงินทั้งสองฉบับนั้น ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้สูงกว่าที่ประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดไว้ เนื่องจากความรับผิดชอบที่กรรมการได้กระทำการปล่อยให้บริษัทหรือประชาชนได้รับความเสียหายนั้น เป็นความผิดที่ร้ายแรง จึงกำหนดโทษไว้สูงกว่ากฎหมายอื่นทั่วไป

เกี่ยวกับการดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สินจากการกระทำความผิดอาญาของกรรมการบริษัทดังที่กล่าวมานั้น ก็มีความแตกต่างกันระหว่างกฎหมายประกันภัยกับกฎหมายธุรกิจสถาบันการเงิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เพราะกฎหมายธุรกิจสถาบันการเงินได้กำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ ในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และกำหนดเงินค้ำประกันของกรรมการที่ถูกยึดทรัพย์สินนั้นด้วย ซึ่งกฎหมายประกันภัยมิได้กำหนดวิธีการดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

6.1.3 กระบวนการติดตามเงินและทรัพย์สินคืนจากกรรมการบริษัทประกันภัยที่กระทำการฉ้อฉล

สืบเนื่องมาจากการที่ผู้เสียหายตามสัญญาประกันภัย มิได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางแพ่งได้เพียงพอต่อความเสียหาย เพราะเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวถูกนำออกไปจากบริษัทประกันภัย โดยประเด็นที่ปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องจากกรณีดังกล่าว คือการกระทำนิติกรรมของกรรมการบริษัทกับบุคคลภายนอก ที่ได้ไปซึ่งเงินหรือทรัพย์สิน โดยสุจริต ซึ่งไม่สามารถเพิกถอน

นิติกรรมดังกล่าวได้ จึงไม่สามารถติดตามเงินหรือทรัพย์สินคืนกลับมาสู่บริษัทประกันภัยได้ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น

เมื่อได้พิจารณาหลักกฎหมายเกี่ยวกับติดตามเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551) แล้ว แม้ว่า จะได้กำหนดให้บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายนี้ แต่ก็มีได้บัญญัติไว้ในความผิดมูลฐาน จึงไม่มีความชัดเจนในการบังคับใช้เกี่ยวกับการติดตามเงินหรือทรัพย์สินตามธุรกิจประกันได้ ซึ่งแตกต่างกับบริษัทหลักทรัพย์หรือธุรกิจสถาบันการเงินเป็นสถาบันการเงินเช่นเดียวกันกับบริษัทประกันภัย แต่กระบวนการติดตามเงินหรือทรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงินฯ ได้กำหนดไว้เป็นมูลฐานความผิดด้วย ซึ่งสามารถบังคับใช้ได้ตามกฎหมายนี้

จากการศึกษา วิเคราะห์ เกี่ยวกับหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางแพ่ง ความรับผิดชอบทางอาญา และกระบวนการติดตามเงินหรือทรัพย์สินคืนจากการฉ้อฉลของกรรมการบริษัทประกันภัยนั้น เห็นว่า กฎหมายที่บังคับใช้ การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานกำกับดูแล ยังมีช่องว่างของกฎหมาย และข้อบกพร่องของการบังคับใช้กฎหมายอยู่บางประการ ประกอบกับได้มีการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย และหลักกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงหลักการประกันภัยสากล ซึ่งมีความแตกต่างกับกฎหมายประกันภัย ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ประมวลองค์ความรู้ที่ได้ศึกษามาทั้งหมด เพื่อนำเสนอแนวคิดเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข และกำหนดเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นดังต่อไปนี้

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ข้อเสนอแนะในประเด็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางแพ่งของกรรมการบริษัทประกันภัยที่กระทำการฉ้อฉลบริษัทประกันภัย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1169 และมาตรา 420 ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ของบริษัท ผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ และผู้เสียหายตามสัญญาประกันภัย ในการดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกรรมการบริษัทกระทำการฉ้อฉลไว้ชัดเจน ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาตามประเด็นนี้ได้อยู่ที่การบัญญัติกฎหมาย เหตุว่ากฎหมายดังกล่าวไม่สามารถเยียวยาความเสียหายทางประกันภัยได้อย่างแท้จริงนั้น หากเป็นการบังคับใช้กฎหมายมากกว่า ประกอบกับเงื่อนไขทางธุรกิจประกันภัยทำให้ไม่สามารถบังคับตามบทบัญญัตินี้ได้ หากต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว นั้น เป็นไปได้ยากมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และไม่ตรงกับประเด็นปัญหามากนัก

ในส่วนประเด็นการกำหนดค่าเสียหายทางละเมิดที่ศาลกำหนดให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายมากกว่าความรับผิดละเมิดธรรมดา จึงกำหนดให้การชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวกับกรณีที่กระทำละเมิดที่เป็นการร้ายแรง เช่น การละเมิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือในผลิตภัณฑ์นั้น ศาลในต่างประเทศจะกำหนดค่าเสียหายมากกว่าความผิดละเมิดทั่วไป ซึ่งเป็นการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ความเสียหายในธุรกิจประกันภัยที่กรรมการบริษัทกระทำกรณื่อนั้น เป็นความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อบริษัทประกันภัย ประชาชนและธุรกิจประกันภัยโดยรวม ซึ่งไม่ต่างกับคดีสิ่งแวดล้อมหรือผลิตภัณฑ์ ดังนั้น ในการปรับใช้หลักการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) กับกรรมการบริษัทประกันภัย เห็นว่า มีความเหมาะสมที่จะกำหนดให้กรรมการบริษัทประกันภัยนั้นชดใช้ค่าเสียหายมากกว่าความรับผิดละเมิดธรรมดา แต่อย่างไรก็การกำหนดค่าเสียหายตามหลักการนี้ ในการพิจารณาของศาลประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนในการนำหลักดังกล่าวไปวินิจฉัยชี้ขาดคดีในลักษณะนี้ และการพิจารณาคำหนดค่าเสียหายดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจของศาล จึงยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันกันอยู่ในขณะนี้ ดังนั้น หากนำมาปรับใช้กับการกระทำผิดของกรรมการบริษัทประกันภัย ก็ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงในธุรกิจประกันภัย

ดังที่กล่าวมาผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อปัญหาที่เกิดขึ้นมิใช่ตัวกฎหมายโดยแท้แล้ว และหากต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวก็เป็นการยาก ชับซ้อน ดังนั้น เห็นว่ากฎหมายกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการการป้องกัน การตรวจสอบการดำเนินธุรกิจ และการให้การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำกรณื่อนของกรรมการบริษัทประกันภัย ดังนี้

6.2.1.1 การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการบริษัท ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัทประกันภัย

กฎหมายว่าด้วยการประกันภัยทั้งสองฉบับได้กำหนดคุณสมบัติกรรมการไว้ ตามมาตรา 35 (พ.ร.บ.ประกันชีวิต) และมาตรา 34 (พ.ร.บ.ประกันวินาศภัย) มีสาระสำคัญว่า กรรมการ ผู้จัดการ บุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนบริษัท หรือที่ปรึกษาของบริษัท ต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันภัย ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์, ไม่เคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนบริษัทในช่วงที่บริษัทนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตหรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย , เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่ง มีอำนาจกระทำการแทนบริษัทอื่นที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต/ประกันวินาศภัย, เคยถูกถอดถอนจากการ

เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการ แทนบริษัท และมีประวัติเสียหายหรือดำเนินกิจการใดที่มีลักษณะที่แสดงถึงการขาดความรับผิดชอบหรือความรอบคอบเชิงผู้ประกอบการวิชาชีพในฐานะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ เป็นต้น

กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัท ประกันภัย เป็นผู้มีอำนาจในการกระทำการแทนบริษัทที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนธุรกิจ รวมถึงการอนุมัติสั่งการใดใดที่ล้วนมีผลกระทบต่อบริษัทประกันภัยทั้งสิ้น ดังนั้น ในการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการฯ ถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยประกันภัยทั้งสองฉบับ ให้อิสระแก่บริษัทในการแต่งตั้งกรรมการฯ โดยหน่วยงานไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายในการดำเนินงานดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ในฐานะที่เป็นกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย ควรกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย เข้าไปมีส่วนคัดกรอง หรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งกรรมการบริษัทประกันภัย ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาใหม่ หรือกรรมการฯ ที่ดำรงตำแหน่งในวาระต่อไป เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตฉ้อฉลได้ตั้งแต่ต้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการแต่งตั้งกรรมการฯ ของสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ซึ่งได้กำหนดในกฎหมายให้การแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการบริษัทฯ ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานกำกับดูแล และยังมีอำนาจเพิกถอนการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งกรรมการฯ นั้นได้ ตลอดจนกำหนดให้มีธุรกิจสถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลในที่ประชุมใหญ่ของบริษัท เกี่ยวกับคำตอบแทน หรือผลประโยชน์ใดใดที่กรรมการบริษัทได้รับด้วย ซึ่งเห็นว่าเป็นมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับบริษัทประกันภัยในอนาคตได้ประการหนึ่ง

ประกอบกับสมาคมผู้กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยนานาชาติ: International Association of Insurance Supervisors หรือ IAIS ได้กำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแลฯ เกี่ยวกับบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัทประกันภัย โดยการกำหนดคุณสมบัติ การให้อำนาจหรือการเข้าเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ที่จะส่งผลกระทบต่อกรรมการบริษัทประกันภัย รวมถึงมาตรการกำกับดูแลที่ดีหรือบรรษัทภิบาลไว้ด้วย

และเห็นควรให้กฎหมายกำหนดหน้าที่ของกรรมการบริษัทประกันภัย ไว้เป็นการเฉพาะ และสามารถปรับใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เพราะการบริหารจัดการของกรรมการมีความเกี่ยวข้องกับเงิน ทรัพย์สิน ผลประโยชน์ทางธุรกิจจำนวนมาก การกำหนดหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้กรรมการได้มีความตระหนัก สำนึกในหน้าที่ของตน เช่นเดียวกับหลักกฎหมายบริษัทของประเทศอังกฤษ (Company Law) ที่กำหนดหน้าที่ของกรรมการไว้ชัดเจน มาตรการดังกล่าวสามารถลดความเสี่ยงและเป็นการป้องกันการกระทำที่ฉ้อฉล โดยกรรมการบริษัทประกันภัยได้ ทั้งนี้ยังเป็นการให้ความเชื่อมั่นต่อภาคธุรกิจและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนด้วย

6.2.1.2 มาตรการกำกับตรวจสอบบริษัทประกันภัย

การกำกับตรวจสอบ เป็นมาตรการที่สำคัญที่จะเป็นการป้องกันการกระทำการทุจริตฉ้อฉลในธุรกิจประกันภัยในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นกรรมการบริษัท พนักงาน ผู้ตรวจสอบบัญชี รวมถึงตัวแทน นายหน้า ประกันภัย ด้วย ซึ่งกฎหมายประกันภัยได้กำหนด มาตรการการกำกับตรวจสอบบริษัทประกันภัยไว้ ในด้านการดำเนินธุรกิจ การเงิน การบัญชี เพื่อให้เป็นไปตามถูกต้องของกฎหมาย

กฎหมายประกันภัยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการดำเนินงาน เอกสารหลักฐาน แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการเข้าตรวจสอบข้อมูลหรือเรียกเอกสารจากบุคคลภายนอกที่มีความเกี่ยวข้อง หรือยึดอายัดเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ฯลฯ ผู้เขียนเห็นว่า ควรเพิ่มอำนาจให้หน่วยงาน กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยและพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการเข้าถึงข้อมูลของบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของกรรมการบริษัทประกันภัย และมีอำนาจในการยึดหรืออายัดเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าว โดยกำหนดเป็นข้อกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับ การปฏิบัติงานของหน่วยงานฯ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายกำกับสถาบันการเงินอื่นดังที่ได้กล่าว มาแล้วนั้น และเห็นว่าในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน มาตรการกำกับตรวจสอบ กิจการของบริษัทประกันภัย ต้องมีความเข้มงวดและเข้าถึงข้อมูล เพื่อเป็นการสกัดกั้น ป้องกันความเสียหายที่จะเกิดในอนาคตได้

6.2.1.3 การกำหนดให้บริษัทประกันภัยมีระบบควบคุมภายใน (Internal Control) และระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Corporate Governance)

มาตรการดังกล่าวนี้กฎหมายประกันภัยทั้งสองฉบับมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ หรือกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับการในบริษัทมีระบบควบคุมภายใน และการใช้หลักการ บริหารจัดการที่ดี ซึ่งได้กำหนดบทบัญญัติกำหนดให้บริษัทประกันภัยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำใน การบริหารจัดการความเสี่ยง ตามมาตรา 38 (พระราชบัญญัติประกันชีวิต) และมาตรา 37 (พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย) ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาและร่างประกาศกำหนด เกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย ควรกำหนดกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับการให้บริษัทประกันภัยมีระบบควบคุมภายในให้มีความชัดเจน บังคับใช้ให้มีผลเป็น กฎหมายได้ ซึ่งอาจจะประกอบด้วย ให้หน่วยงานของบริษัทประกันภัยนั้นตรวจสอบการปฏิบัติงาน ของพนักงาน ไปจนถึงการดำเนินงานของกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง หรือจัดให้มีการตรวจสอบ การเงิน การบัญชีของบริษัท ทั้งจากหน่วยงานภายในบริษัทและองค์กรภายนอกบริษัทที่เป็นอิสระ ก็ได้ เป็นต้น ซึ่งเป็นกระบวนการช่วยเหลือบริษัทประกันภัยในการตรวจสอบการทำงานของ

กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารจัดการ และช่วยเหลือกรรมการฯ ในการบริหารจัดการดูแลธุรกิจ รวมถึงกำหนดให้มีมาตรการบริหารจัดการที่ดี (Good Corporate Governance) ในบริษัทประกันภัย และหน่วยงานกำกับดูแลต้องกำหนดและตรวจสอบให้บริษัทประกันภัยปฏิบัติตามมาตรฐานธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด ซึ่งมาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยตามแนวทางสากล (IAIS)

6.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการฟ้องร้องกรรมการบริษัทประกันภัยให้รับผิดชอบในการกระทำการฉ้อฉล

เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด มิได้กำหนดคำนิยาม บทบาทหน้าที่ อำนาจ การแบ่งแยกอำนาจของกรรมการ ไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาในเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องของบริษัท หรือผู้ถือหุ้น หรือเจ้าหน้าที่ รวมถึงบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายแล้ว บางกรณียังเกิดความสับสนในการดำเนินการฟ้องร้องของผู้เสียหายว่า มีสิทธิฟ้องร้องกรรมการ หรือผู้บริหารคนใดที่มีความรับผิดชอบ ซึ่งตามกฎหมาย Company Law ได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท ที่ต้องรับผิดชอบต่อบริษัทและบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นกรณีไป ไม่ต้องมีการพิสูจน์ความรับผิดชอบของกรรมการบริษัทนั้นๆ ให้เกิดความยุ่งยากสับสน เป็นต้น

6.2.3 ข้อเสนอแนะในประเด็นความรับผิดทางอาญาของกรรมการบริษัทประกันภัยที่กระทำการฉ้อฉลบริษัทประกันภัย

กฎหมายว่าด้วยการประกันภัยทั้งสองฉบับนี้ ได้บัญญัติความรับผิดของกรรมการบริษัทประกันภัยฯ กรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งฐานความผิดทั้งหมดกำหนดบทลงโทษไว้ คือระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกพันบาท ตามมาตรา 115 (พ.ร.บ.ประกันชีวิต) และมาตรา 109 (พ.ร.บ.ประกันวินาศภัย) ซึ่งเมื่อทำการเปรียบเทียบกับบทลงโทษทางอาญาของกฎหมายกำกับสถาบันการเงินอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือกฎหมายธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาทั้งโทษปรับเงินและโทษจำคุกไว้สูงกว่าประมวลกฎหมายอาญากำหนด ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากกฎหมายประกันภัยเป็นกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยเช่นเดียวกันกับธนาคารแห่งประเทศไทย และตลาดหลักทรัพย์ ควรเพิ่มบทลงโทษทางอาญาแก่กรรมการบริษัทประกันภัยที่กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ให้มีโทษปรับและโทษจำคุกที่หนักขึ้น และเป็นมาตรการบังคับทางอ้อมแก่กรรมการบริษัทประกันภัย ให้มีความตระหนักถึงความเสียหายที่มีต่อบริษัทประกันภัยและประชาชน และมีความเกรงกลัวต่อกฎหมายมากยิ่งขึ้น

6.2.4 ข้อเสนอแนะในประเด็นมาตรการติดตามเงินและทรัพย์สินคืนจากการ กระทำการฉ้อฉลของกรรมการบริษัทประกันภัย

เมื่อกรรมการบริษัทประกันภัยฯ กระทำการฉ้อฉลทุจริต ทำให้เงินหรือทรัพย์สินของบริษัทซึ่งส่วนใหญ่เป็นเบี้ยประกันภัยที่ระดมมาจากประชาชน ถูกนำออกไปจากบริษัทประกันภัยนั้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องการทำนิติกรรมระหว่างกรรมการบริษัทฯ กับบุคคลภายนอกที่ได้ทำนิติกรรมโดยสุจริต หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คุ้มครองให้สัญญาที่มีผลสมบูรณ์ หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย ไม่มีอำนาจในการไปเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้บริษัทประกันภัยขาดสภาพคล่องทางการเงิน และตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2535 ก็ไม่อาจบังคับใช้กับการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของกรรมการบริษัทประกันภัยได้ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า นอกจากจะเห็นควรให้กำหนดเป็นมาตรฐานความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ควรกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในกฎหมายประกันภัยเป็นการเฉพาะ ซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายดังกล่าว เช่น เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายประกันภัย ควรมีอำนาจในการสั่งยึด หรืออายัด เอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจากบริษัท กรรมการ หรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องได้ หรือกรณีการดำเนินการยึดทรัพย์สินของกรรมการฯ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เห็นควรขยายระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือกำหนดวิธีการในการดำเนินการยึดทรัพย์สินให้ชัดเจน และมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจสั่งการทางปกครอง เป็นต้น

และเห็นควรกำหนดกฎหมายในเชิงป้องกันมิให้เกิดการกระทำการฉ้อฉลเงินหรือทรัพย์สินออกไปจากบริษัทประกันภัยมากกว่าใช้มาตรการตามกฎหมายฟอกเงินฯ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ปลายเหตุแล้ว และมีกระบวนการที่มีหลายขั้นตอน และยุ่งยาก ไม่สอดคล้องกับธุรกิจประกันภัย

6.2.5 ข้อเสนอแนะในประเด็นบทบาทและความสำคัญของธุรกิจประกันภัย

ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ ผู้เขียนประสงค์ที่จะประมวลองค์ความรู้ทั้งหมดที่ได้ศึกษา วิเคราะห์ และทำการเปรียบเทียบมานั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ธุรกิจประกันภัยในฐานะสถาบันการเงินแห่งหนึ่งของรัฐ มีกฎหมายเฉพาะที่มีความเข้มงวดและครอบคลุมความรับผิดชอบของกรรมการบริษัทประกันภัยที่กระทำการฉ้อฉลให้ธุรกิจประกันภัยได้รับความเสียหาย จากการที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายกำกับดูแลสถาบันการเงินอื่นในประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 นั้น ก็ยังพบว่ากฎหมายประกันภัยยังมีความเข้มข้น หรือเข้มงวดน้อยกว่ากฎหมายทั้งสองฉบับ แต่พิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ของธุรกิจประกันภัยในภาคเศรษฐกิจแล้ว มีความสำคัญมากในแง่ของการระดมเงินทุนจาก

ประชาชนและภาคธุรกิจ มีความสำคัญไม่น้อยในตลาดทุนของประเทศ มีความสำคัญในฐานะที่เป็น กองทุนทางการเงินที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย ต้องสนับสนุนบทบาทของธุรกิจประกันภัยเพื่อผลักดันให้ ภาครัฐเห็นถึงความสำคัญของธุรกิจประกันภัย ตลอดจนการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นการคุ้มครอง ผู้บริโภค เช่น กรณีของกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงิน เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดของกรรมการ บริษัทประกันภัยให้สามารถบังคับใช้ตามกฎหมายดังกล่าวได้ด้วย และรวมถึงหลักกฎหมายด้าน อื่นๆ เป็นต้น เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ธุรกิจประกันภัยเช่นเดียวกันกับธุรกิจสถาบันการเงินอื่น

ข้อเสนอแนะทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากการศึกษา วิเคราะห์ ถึงความรับผิดทางแพ่ง และการดำเนินคดีกรรมการ ผู้บริหารบริษัทประกันภัย ที่กระทำการฉ้อฉลในบริษัทประกันภัย ทำให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทและประชาชน ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดทางแพ่ง ความรับผิดทางอาญา มาตรการในการติดตามเงินหรือทรัพย์สินคืนจากการกระทำการฉ้อฉล รวมถึงมาตรการในการ ป้องกัน เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางในการตีความกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายที่บังคับใช้ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นในธุรกิจประกันภัย และเป็นการ ป้องกันมิให้เกิดการกระทำการฉ้อฉลของกรรมการบริษัทประกันภัย รวมถึงการให้ความคุ้มครอง ประชาชน ผู้ประกอบการ ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องจากสัญญาประกันภัย ให้ได้รับการเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ตลอดจนเป็นการป้องกัน รักษา ภาพลักษณ์และสร้างความ น่าเชื่อถือให้แก่ธุรกิจประกันภัยด้วย
