

การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติ ประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535*

THE DEVELOPMENT OF THE LAW ON THE NON-LIFE INSURANCE ACT B.E. 2535 (1992)

ศุภสิทธิ์ ศิริ*, สุระทิน ชัยทองคำ

Supasit Siri*, Surathin Chaithongkham

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี ชลบุรี ประเทศไทย

School of Law, Sripatum University, Chonburi Campus, Chonburi Thailand

*Corresponding author E-mail: arm.059@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีศึกษาวรรณกรรมและการวิเคราะห์กฎหมายเชิงเปรียบเทียบ เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางพัฒนากฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ ได้แก่ 1) ศึกษาวิวัฒนาการ ความหมาย หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประกันวินาศภัยและธุรกิจประกันวินาศภัย 2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายของไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายของญี่ปุ่น สิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร 3) วิเคราะห์ปัญหาตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ในสี่ประเด็น คือ ความเป็นเจ้าพนักงานของพนักงาน คปภ. การให้ข้อมูลอันเป็นเท็จต่อ คปภ. ความรับผิดของกรรมการหรือผู้บริหารกรณีประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน และการเปิดเผยข้อมูลบริษัทที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และ 4) เสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน ผลการวิจัยพบว่า ทั้งสี่ประเด็นสะท้อนข้อจำกัดสำคัญของกฎหมายไทย ได้แก่ การที่พนักงาน คปภ. ยังไม่ถือเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา การไม่มีบทบัญญัติกำหนดความผิดฐานให้ข้อมูลอันเป็นเท็จต่อ คปภ. และการไม่กำหนดความรับผิดของกรรมการหรือผู้บริหารกรณีประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจนทำให้บริษัทถูกเพิกถอนใบอนุญาต ปัญหาเหล่านี้ยิ่งชัดเจนในช่วงการระบาดของโควิด-19 ซึ่งหลายบริษัทประสบปัญหาสภาพคล่องและไม่สามารถจ่ายค่าสินไหมได้ นอกจากนี้ แม้มาตรา 111/2 จะให้อำนาจในการเปิดเผยชื่อบริษัทที่ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ถูกนำไปใช้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่สำนักงาน คปภ. ได้นำหลัก Insurance Core Principles (ICP) มาใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลแล้วก็ตาม งานวิจัยจึงเสนอให้ปรับปรุงกฎหมาย โดยกำหนดให้พนักงาน คปภ. เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติความผิดฐานให้ข้อมูลเท็จต่อ คปภ. กำหนดความรับผิดของกรรมการหรือผู้บริหารกรณีประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน และกำหนดหลักเกณฑ์การเผยแพร่ข้อมูลการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

คำสำคัญ: การประกันวินาศภัย, พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535, ความรับผิดทางกฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, การพัฒนากฎหมายประกันภัยไทย

Abstract

This qualitative research employs documentary research and comparative legal analysis to examine problems and propose improvements to Thailand's legal framework governing non-life insurance. The objectives are: 1) to study the evolution, definitions, principles, concepts, and theories



related to non-life insurance and the non-life insurance industry; 2) to analyze Thailand's legal measures in comparison with those of Japan, Singapore, and the United Kingdom; 3) to examine four key issues under the Non-Life Insurance Act B.E. 2535 (1992), namely the legal status of officials of the Office of Insurance Commission (OIC), the submission of false information to the OIC, the liability of directors or executives in cases of delayed claim payments, and the disclosure of insurers that violate the law; and (4) to propose legal reforms that better protect policyholders. The findings reveal significant limitations in the current legal framework. OIC officials are not recognized as “public officers” under the Criminal Code; no provision establishes an offence for submitting false information to the OIC; and no liability is imposed on directors or executives whose misconduct results in delayed claim payments and eventual license revocation. These shortcomings became especially evident during the COVID-19 pandemic, when several insurers faced liquidity crises and failed to pay claims. Moreover, although Section 111/2 authorizes the disclosure of violating insurers, the provision has not been effectively implemented, despite the OIC's adoption of Insurance Core Principles (ICP) as supervisory guidelines. The study therefore proposes revisions to designate OIC officials as public officers under the Criminal Code, establish offences for providing false information to the OIC, define the liability of directors and executives for unreasonable delays in claim payments, and prescribe transparent standards for public disclosure of regulatory violations.

Keywords: Non-life Insurance, Non-Life Insurance Act B.E. 2535 (1992), Legal Liability, Office of Insurance Commission (OIC), Development of Thai Insurance Law

บทนำ

การประกันวินาศภัย (Non-life insurance) เป็นการประกันภัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองต่อความเสียหาย หรือความสูญเสียอันเกิดจากเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้า เช่น อุบัติเหตุ ภัยธรรมชาติ อัคคีภัย หรือการโจรกรรม ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินของบุคคล การประกันวินาศภัยจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกทางการเงินที่ช่วยกระจายความเสี่ยงในสังคม และช่วยให้ผู้เอาประกันภัยสามารถบรรเทาความเสียหายทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ ทั้งยังมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ (พัฒนาพร โกวพัฒน์กิจ, 2561)

ประเทศไทยบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยวินาศภัยไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (จิตติ ตังศภัทย์, 2559) บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 20 ประกันภัย หมวด 2 ประกันวินาศภัย และได้ตราพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย โดยกำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยทุกแห่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2567) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับ พัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนธุรกิจประกันภัยให้มีความมั่นคงและยั่งยืน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านประกันภัยของประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดหลายประการที่กระทบต่อประสิทธิภาพของระบบการกำกับดูแลและความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบการประกันภัยของประเทศ ประการแรก คือ สถานะทางกฎหมายของพนักงาน คปภ. ซึ่งแม้กฎหมายกำหนดให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ยังไม่ถือว่าเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา (ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, 2565) ส่งผลให้ไม่อาจดำเนินคดีในความผิดต่อตำแหน่งเจ้าพนักงานได้ ทั้งที่พนักงาน คปภ. มีอำนาจในการตรวจสอบและไต่ถามข้อพิพาทเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐ ประการที่สอง คือ ความรับผิดชอบของบุคคล

ซึ่งได้รับมอบหมายจากบริษัทประกันวินาศภัยในการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จต่อ คปภ. ซึ่งยังไม่มีกฎหมายกำหนดความผิดไว้อย่างเฉพาะ ส่งผลให้ไม่สามารถใช้ฐานความผิดแจ้งข้อความเท็จต่อเจ้าพนักงานได้โดยตรง ประการที่สาม คือ ความรับผิดชอบกรรมการและผู้จัดการบริษัทประกันวินาศภัย ในกรณีการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ซึ่งปรากฏชัดในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เมื่อบริษัทจำนวนมากออกกรมธรรม์ “เจอจ่ายจบ” แล้วประสบภาวะขาดสภาพคล่องจนถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ แม้กฎหมายจะกำหนดโทษต่อบริษัท แต่ไม่ได้กำหนดความรับผิดของผู้บริหารโดยเฉพาะประการที่สี่ คือ การเปิดเผยข้อมูลของบริษัทที่ถูกลงโทษต่อสาธารณะ ตามมาตรา 111/2 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ให้อำนาจ คปภ. ในการประกาศการฝ่าฝืนกฎหมายได้ แต่ยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีการประวิงค่าสินไหมทดแทน ทำให้ประชาชนไม่สามารถประเมินความน่าเชื่อถือของบริษัทประกันภัยได้อย่างครบถ้วน

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร พบว่าประเทศเหล่านี้กำหนดสถานะของเจ้าหน้าที่หน่วยงานกำกับดูแลให้เป็น “เจ้าพนักงานของรัฐ” ตามกฎหมายอาญาอย่างชัดเจน มีกฎหมายรองรับความผิดฐานให้ข้อมูลเท็จต่อหน่วยงานกำกับดูแล มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดของกรรมการหรือผู้บริหารโดยตรง และมีระบบการเปิดเผยข้อมูล (public disclosure) ที่เป็นระบบ โปร่งใส และมีผลบังคับใช้จริง แม้ประเทศไทยจะนำแนวทาง Insurance Core Principles (ICPs) มาใช้ในการกำกับดูแลแล้ว แต่โครงสร้างกฎหมายยังไม่รองรับหลักการสำคัญเหล่านี้อย่างสมบูรณ์ ในเชิง SWOT ระบบกฎหมายประกันวินาศภัยของไทยมีจุดแข็งคือ มีหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะ (คปภ.) และมีโครงสร้างกฎหมายหลักรองรับ แต่จุดอ่อนคือข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมาย ความไม่ครอบคลุมของบทบัญญัติความรับผิดทางอาญา และการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ชัดเจน โอกาสของไทยอยู่ที่การปรับใช้มาตรฐานสากล ICP ให้สมบูรณ์ และพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับประเทศที่มีกลไกการกำกับที่เข้มแข็งขณะที่ความเสี่ยง คือ ช่องว่างกฎหมายที่อาจกระทบสิทธิของผู้บริโภคและเสถียรภาพของระบบประกันภัย ดังเช่นกรณีบริษัทหลายแห่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตในช่วงสถานการณ์โควิด-19

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร เพื่อเสนอแนวทางพัฒนากฎหมายประกันวินาศภัยให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และสามารถคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ ความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประกันวินาศภัย และการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการประกันวินาศภัย และการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535
4. เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ให้มีความเหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย และการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร เพื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย อันเป็นการหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายประกันวินาศภัยของไทยให้มีประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

วิธีดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 การรวบรวมเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย



ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสารทางวิชาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันวินาศภัย ทั้งจากประเทศไทย และต่างประเทศ โดยเอกสารของประเทศไทยประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประมวลกฎหมายอาญา (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2565) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (จิตติ ดิงศรัททิย, 2559) พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 รวมทั้งประกาศของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2567)

สำหรับกฎหมายต่างประเทศ ผู้วิจัยได้ศึกษาจากแหล่งข้อมูลหลัก ได้แก่

ประเทศญี่ปุ่น: กฎหมายธุรกิจประกันภัย (Insurance Business Act: IBA) (Japan Financial Services Agency, 2023)

ประเทศสิงคโปร์: กฎหมายประกันภัย ค.ศ. 1966 (Insurance Act 1966) (Monetary Authority of Singapore, 2025) และกฎหมายที่ปรึกษาทางการเงิน ค.ศ. 2001 (Financial Advisers Act 2001: FAA)

สหราชอาณาจักร: กฎหมายประกันภัย ค.ศ. 2015 (Insurance Act 2015) และกฎหมายการบริการทางการเงินและตลาดการเงิน ค.ศ. 2000 (Financial Services and Markets Act 2000: FSMA) (United Kingdom, 2000)

นอกจากนี้ ยังได้รวบรวมข้อมูลจากตำรา หนังสือ วารสาร บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานทางวิชาการ และเอกสารออนไลน์จากเว็บไซต์ของหน่วยงานกำกับดูแล เช่น Financial Services Agency (FSA) ของประเทศญี่ปุ่น (Financial Services Agency, 2017) Monetary Authority of Singapore (MAS) ของสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore, 2025) Financial Conduct Authority (FCA) ของสหราชอาณาจักร (Financial Conduct Authority, 2025) และสำนักงาน คปภ. ของประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2567)

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ และสรุปสาระสำคัญของข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ในเชิงหลักการทางกฎหมายและเชิงเปรียบเทียบ โดยเริ่มจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยของประเทศไทย จากนั้นจึงเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร เพื่อให้เห็นถึงลักษณะร่วม ความเหมือน และความแตกต่างของแต่ละระบบกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดทำ “ตารางเปรียบเทียบ (Comparative Framework)” เพื่อแสดงแนวทางการกำกับดูแลและมาตรการทางกฎหมายของแต่ละประเทศอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งวิเคราะห์ใน 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. ความเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คปภ.
2. ความรับผิดชอบของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากบริษัทประกันวินาศภัย ชี้แจงหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่คณะกรรมการ คปภ. หรือเจ้าหน้าที่
3. ความรับผิดชอบของกรรมการ หรือผู้จัดการบริษัท กรณีบริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน จนถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย
4. การประกาศหรือโฆษณาการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กรณีบริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน

ขั้นตอนที่ 3 การสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาที่ได้จากการวิเคราะห์ในขั้นตอนที่ 2 เพื่อนำเสนอความเหมือน และความแตกต่างของมาตรการทางกฎหมายในแต่ละประเทศ พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายไทยให้มีความเข้มแข็ง โปร่งใส และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผลการศึกษานำไปสู่การกำหนดแนวทางในการพัฒนาพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และสามารถคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง พบว่า การประกันวินาศภัยมีพัฒนาการจากระบบการรวมกลุ่มเพื่อแบ่งปันความเสี่ยงในสังคม สู่รูปแบบสัญญาประกันภัยเชิงพาณิชย์ภายใต้กรอบกฎหมายสมัยใหม่ โดยมี “การใช้ค่าสินไหมทดแทน” เป็นสาระสำคัญของสัญญา ความหมายของประกันวินาศภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และนักวิชาการไทย เช่น พัฒนาพร โกวพัฒน์กิจ สะท้อนว่าการประกันวินาศภัยเป็นสัญญาที่มุ่งคุ้มครองความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินจากเหตุการณ์ไม่แน่นอน โดยมีหลักการพื้นฐาน ได้แก่ หลักส่วนได้เสียในการประกันภัย หลักสุจริตอย่างยิ่ง หลักการใช้ค่าสินไหมทดแทน หลักการรับช่วงสิทธิ หลักการเฉลี่ยค่าสินไหม และหลักสาเหตุใกล้เคียง ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของระบบกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย นอกจากนี้ ทฤษฎีบริหารความเสี่ยง ทฤษฎีการคุ้มครองผู้บริโภค และแนวคิดด้านเสถียรภาพทางการเงิน ยังชี้ให้เห็นว่ารัฐต้องมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลบริษัทประกันภัย เพื่อให้มีเงินกองทุนเพียงพอ มีความมั่นคงทางการเงิน และสามารถกระจายความเสี่ยงในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับกรอบมาตรฐานสากล Insurance Core Principles (ICPs) ซึ่งสำนักงาน คปภ. นำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎเกณฑ์กำกับดูแลในประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายประกันวินาศภัยของประเทศไทย และเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร พบว่า มาตรการกำกับดูแลของแต่ละประเทศมีกรอบกฎหมายและโครงสร้างอำนาจที่แตกต่างกัน แม้จะยึดหลักการกำกับดูแลตามแนวทาง Insurance Core Principles (ICPs) ของสมาคมผู้กำกับดูแลประกันภัยระหว่างประเทศ (IAIS) เช่นเดียวกัน แต่ระดับความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายและกลไกตรวจสอบกลับแตกต่างจากประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยสามารถสรุปผลการวิจัยตามประเด็นปัญหาที่ศึกษาได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ความเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คปภ.

มาตรการของไทย ภายใต้พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีบทบัญญัติรับรองสถานะของพนักงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ให้เป็น ‘เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา’ อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถบังคับใช้บทลงโทษที่เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งเจ้าพนักงานได้ ส่งผลให้ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการกำกับดูแลลดลง

สาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่าธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore: MAS) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านประกันภัย มีกฎหมายรองรับโดยตรง คือ Monetary Authority of Singapore Act 1970 มาตรา 16(1) ซึ่งกำหนดให้กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของ MAS ถือเป็น public servants ตามประมวลกฎหมายอาญา 1871 และเป็น public officers ตาม Financial Procedure Act 1966 แม้บุคคลดังกล่าวจะไม่ใช่ข้าราชการก็ตาม ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงกว่าไทยอย่างมาก

สหราชอาณาจักร ภายใต้ Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA 2000) มาตรา 1 ได้จัดตั้ง Financial Conduct Authority (FCA) และ Prudential Regulation Authority (PRA) ให้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่กำกับดูแลมีอำนาจตรวจสอบ สืบสวน และบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ 2 การแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่คณะกรรมการ คปภ.

มาตรการของไทย ภายใต้พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติลงโทษผู้ชี้แจงหรือยื่นข้อมูลเท็จแก่ คปภ. โดยตรง และไม่สามารถใช้ความผิดฐานแจ้งความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญาได้ เนื่องจากพนักงาน คปภ. ไม่ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้เกิดช่องว่างสำคัญในการกำกับดูแล

ประเทศญี่ปุ่น โดยประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น (Penal Code 1907) มาตรา 157 บัญญัติว่า ผู้ที่ให้ข้อมูลเท็จต่อเจ้าพนักงานจนทำให้เจ้าพนักงานบันทึกข้อความเท็จลงเอกสารราชการ ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับ 500,000 เยน และการพยายามกระทำความผิดก็มีโทษเช่นเดียวกัน



สาธารณรัฐสิงคโปร์ ภายใต้ Insurance Act 1966 มาตรา 142 กำหนดโทษสำหรับผู้ลงนามหรือส่งเอกสารที่เป็นเท็จในสาระสำคัญต่อหน่วยงานกำกับ โทษสำหรับความผิดของบุคคลธรรมดา ปรับไม่เกิน 125,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ นิติบุคคลปรับไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 177 และ 182 บัญญัติความผิดการให้ข้อมูลเท็จต่อเจ้าหน้าที่รัฐ โทษจำคุกสูงสุด 1 ปี หรือปรับ

สหราชอาณาจักร ภายใต้ FSMA 2000 มาตรา 177 (4) กำหนดความผิดของผู้ให้ข้อมูลเท็จหรือทำให้เข้าใจผิดต่อ FCA หรือ PRA โดยกำหนดโทษจำคุกสูงสุด 2 ปี และในกรณีร้ายแรงตาม มาตรา 398 (1) สามารถลงโทษได้ถึง unlimited fine

ประเด็นที่ 3 ความรับผิดชอบของกรรมการ/ผู้บริหาร กรณีประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน

มาตรการของไทย ภายใต้พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 (มาตรา 52, 58-60) มุ่งควบคุมเสถียรภาพทางการเงินของบริษัทประกันภัย และให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ในการเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทที่มีการบริหารงานผิดพลาดหรือประสบปัญหาสภาพคล่อง แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าว มิได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบบุคคลของกรรมการหรือผู้บริหาร แม้บุคคลเหล่านี้อาจเป็นสาเหตุสำคัญของความเสียหาย เช่น กรณีการออกกรมธรรม์โควิด-19 ประเภท “เจอจ่ายจบ” ซึ่งนำไปสู่การเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทบางแห่งในทางปฏิบัติ

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดความรับผิดชอบบุคคลของกรรมการและผู้บริหารไว้ชัดเจนใน Insurance Business Act มาตรา 322(1) ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรรมการหรือผู้บริหารที่ฝ่าฝืนหน้าที่โดยเจตนาทุจริต โดยมีโทษจำคุกสูงสุด 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 10 ล้านเยน หรือทั้งจำทั้งปรับ

สหราชอาณาจักร ภายใต้ FSMA 2000 มาตรา 400 กำหนดว่า หากนิติบุคคลกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ (officer) ต้องรับผิดชอบร่วมกับบริษัท หากมีส่วนยินยอม รู้เห็นเป็นใจ หรือเกิดจากความละเลยของเจ้าหน้าที่นั้น ถือเป็นความรับผิดชอบทางอาญาที่เข้มแข็งกว่าไทยอย่างชัดเจน

ประเด็นที่ 4 การเปิดเผยข้อมูลบริษัทที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กรณีบริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน

มาตรการของไทย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ในมาตรา 111/2 ที่ให้อำนาจ คปภ. ในการเปิดเผยชื่อบริษัทที่ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ถูกนำมาใช้จริง และไม่มีหลักเกณฑ์เชิงปฏิบัติที่เป็นระบบ ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลความเสี่ยงของบริษัทประกันภัยได้

สหราชอาณาจักร ภายใต้ FSMA 2000 มาตรา 205 กำหนดมาตรการ public censure อย่างชัดเจน โดย FCA สามารถเผยแพร่คำแถลงต่อสาธารณะเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายได้ และใช้อย่างแพร่หลาย เกิดผลในเชิงคุ้มครองผู้บริโภคสูงกว่าไทย

ตารางที่ 1 สรุปเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกันวินาศภัยของต่างประเทศ และประเทศไทย

ประเทศ	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ			
	ความเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คปภ.	ความรับผิดชอบบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากบริษัทประกันวินาศภัย ชี้แจงหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่คณะกรรมการ คปภ. หรือเจ้าหน้าที่	ความรับผิดชอบของกรรมการหรือผู้จัดการบริษัท กรณีบริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจนถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย	การประกาศหรือโฆษณาการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กรณีบริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน
ไทย	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
ญี่ปุ่น	ไม่มี	มี	มี	ไม่มี
สิงคโปร์	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี
อังกฤษ	มี	มี	มี	มี

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ซึ่งประกอบด้วย 6 หมวด พบว่า แม้กฎหมายดังกล่าวเป็นโครงสร้างหลักในการกำกับดูแลธุรกิจประกันวินาศภัยของประเทศไทย แต่ยังคงมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบกำกับดูแลและการคุ้มครองผู้บริโภค โดยสามารถจำแนกปัญหาเชิงกฎหมายได้เป็น 4 ประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ความเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คปภ. กฎหมายมิได้บัญญัติให้พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) มีสถานะเป็น “เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” ส่งผลให้ไม่อาจบังคับใช้บทลงโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งเจ้าพนักงานได้

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร จะพบว่า กฎหมายของทั้งสองประเทศกำหนดสถานะของเจ้าหน้าที่กำกับดูแลไว้อย่างชัดเจนว่าเป็น public officer หรือ public servant ทำให้การบังคับใช้บทลงโทษต่อผู้ให้ข้อมูลเท็จหรือผู้ขัดขวางการตรวจสอบมีประสิทธิภาพสูงกว่า

ประเด็นที่ 2 การแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่คณะกรรมการ คปภ. หรือเจ้าหน้าที่ ไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษกรณีบริษัทหรือผู้แทนให้ข้อมูลที่บิดเบือน หรือไม่ครบถ้วน ทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น มีการใช้ Penal Code มาตรา 157 ประเทศสิงคโปร์ มี Insurance Act 1966 มาตรา 142 และ Penal Code มาตรา 177 และ 182 และสหราชอาณาจักร มีกฎหมาย FSMA 2000 มาตรา 177 และ 398 จึงถือว่ากฎหมายไทยยังขาดกลไกที่สำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคและระบบกำกับดูแล

ประเด็นที่ 3 ความรับผิดชอบของกรรมการหรือผู้บริหารกรณีประวิงการจ่ายค่าสินไหม หมวด 4 ว่าด้วย “การดำเนินธุรกิจและฐานะการเงิน” (มาตรา 52, 58-60) กำหนดอำนาจของ คปภ. ในการเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทประกันภัยที่มีปัญหาในการบริหารงานหรือขาดสภาพคล่อง แต่ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของกรรมการหรือผู้บริหารของบริษัทประกันภัย แม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้มีส่วนก่อให้เกิดความผิดพลาดในการบริหาร เช่น กรณีการออกกรมธรรม์ “เจอจ่ายจบ” ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งส่งผลให้บริษัทประกันภัยหลายแห่งถูกเพิกถอนใบอนุญาต

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมาย Insurance Business Act มาตรา 322 (1) ว่าด้วยความผิดฐานฝ่าฝืนหน้าที่โดยเจตนาทุจริต สหราชอาณาจักร มีกฎหมาย FSMA 2000 มาตรา 400 ที่กำหนดความรับผิดชอบของ officers หากมีส่วนยินยอม รู้เห็น หรือประมาทเลินเล่อ

ประเด็นที่ 4 การเปิดเผยข้อมูลบริษัทที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กรณีบริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน แม้มาตรา 111/2 จะให้อำนาจ คปภ. ในการเปิดเผยชื่อบริษัทประกันภัยที่ฝ่าฝืนกฎหมายต่อสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดกลไก หลักเกณฑ์ และระเบียบรองรับที่ชัดเจน ส่งผลให้มาตรานี้ไม่ถูกนำมาใช้จริง นำไปสู่การขาดความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมาย และทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลความเสี่ยงได้อย่างเพียงพอ

เมื่อเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักรภายใต้ FSMA 2000 มาตรา 205 กำหนดมาตรการ public censure ไว้อย่างชัดเจน และมีการใช้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการแจ้งเตือนสาธารณะ และยกระดับความโปร่งใสของระบบกำกับดูแล

จากการวิเคราะห์ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 สามารถเสนอแนวทางการแก้ไขกฎหมายได้ดังต่อไปนี้ 1.การกำหนดให้พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับโครงสร้างกฎหมายของสิงคโปร์และสหราชอาณาจักร 2.การเพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดโทษกรณีบริษัทหรือผู้แทนส่งข้อมูลอันเป็นเท็จ บิดเบือน หรือไม่ครบถ้วนต่อ คปภ. โดยใช้แนวทางจาก Insurance Act 1966 ของสิงคโปร์ และ FSMA 2000 ของสหราชอาณาจักร เพื่อสร้างกลไกป้องปรามที่มีประสิทธิภาพ 3. การกำหนดความรับผิดชอบส่วนบุคคลของกรรมการหรือผู้บริหารกรณีประวิงการจ่ายค่าสินไหม หรือบริหารงานโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามแนวคิดความรับผิดแบบผู้บริหารใน Insurance Business Act ของญี่ปุ่นและ FSMA 2000



มาตรา 400 ของสหราชอาณาจักร และ 4.การวางหลักเกณฑ์และกลไกการเปิดเผยข้อมูลบริษัทที่ฝ่าฝืนกฎหมายตาม มาตรา 111/2 ให้เป็นระบบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยยึดรูปแบบ public censure ตาม FSMA 2000 มาตรา 205 และหลักการตาม Insurance Core Principle (ICP) อันจะช่วยยกระดับความโปร่งใสและการคุ้มครองผู้บริโภคในระบบ ประกันวินาศภัยของไทย

อภิปรายผล

1. ปัญหาความเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

จากการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2565) หรือกำหนดให้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐโดยเฉพาะ ส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของ คปภ.ยังไม่ถือเป็นเจ้าพนักงาน และไม่สามารถตีความว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความหมาย ในประมวลกฎหมายอาญาได้

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศพบว่า

ประเทศญี่ปุ่น แม้ว่ากฎหมายธุรกิจประกันภัยของญี่ปุ่น (Insurance Business Act: IBA) จะกำหนดโครงสร้าง อำนาจกำกับดูแลของ Financial Services Agency (FSA) ไว้อย่างครอบคลุม ทั้งด้านการกำกับ ตรวจสอบ และสั่งการผู้ ประกอบธุรกิจประกันภัย แต่จากการศึกษาพบว่า กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ FSA มีสถานะเป็น “เจ้าพนักงาน ของรัฐ” (public officers) ตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่นโดยเฉพาะ

สาธารณรัฐสิงคโปร์ กำหนดให้กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ ลูกจ้างทุกประเภทของธนาคารกลางสิงคโปร์ (MAS) ให้ถือว่าเป็นข้าราชการ (public servants) ตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 1871 (Penal Code 1871) และให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ (public officers) ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ MAS มีฐานะทาง กฎหมายชัดเจน และได้รับความคุ้มครองเมื่อปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ

สหราชอาณาจักร กำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลด้านพฤติกรรมทางการเงิน หรือ Financial Conduct Authority (FCA) (Financial Conduct Authority, 2025) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตาม Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) (United Kingdom, 2000) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบหมาย และอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของ FCA มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่มีอำนาจสอบสวน และ บังคับใช้กฎหมายได้

2. ปัญหาความรับผิดชอบของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากบริษัทประกันวินาศภัย ชี้แจงหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับและพิจารณาข้อร้องเรียน หรือ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท

จากการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้การ ชี้แจงหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) หรือ เจ้าหน้าที่ผู้รับและพิจารณาข้อร้องเรียน หรือโกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ การจะตีความว่าเป็น ความผิดฐานแจ้งความเท็จแก่เจ้าพนักงานตามมาตรา 137 แห่งประมวลกฎหมายอาญาก็มิได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยยังไม่ถือเป็นเจ้าพนักงาน และไม่สามารถตีความ ว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญาได้

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศพบว่า

ประเทศญี่ปุ่น กำหนดความผิดเกี่ยวกับการบันทึกข้อความอันเป็นเท็จลงในต้นฉบับเอกสารที่รับรองโดยเจ้า พนักงาน ไว้ในประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น (ฉบับที่ 45 ค.ศ. 1907) หรือ Penal Code of Japan (Act No. 45 of 1907) และกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่พยายามกระทำความผิดให้รับโทษเช่นเดียวกันด้วย

สาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้กำหนดความผิดและบทลงโทษเกี่ยวกับการลงนามและให้ข้อมูลอันเป็นเท็จไว้ในกฎหมายประกันภัย ค.ศ. 1966 หรือ Insurance Act 1966 (Monetary Authority of Singapore, 2025) และได้กำหนดบทลงโทษของการให้ข้อมูลเท็จแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของสิงคโปร์ (Penal Code of Singapore) (Singapore Statutes Online, 1871)

สหราชอาณาจักร มีมาตรการและบทลงโทษที่เกี่ยวกับการให้ข้อมูลเท็จ หรือทำให้เข้าใจผิด ตามกฎหมายการบริการทางการเงินและตลาดการเงิน ค.ศ. 2000 หรือ Financial Services and Markets Act 2000 (United Kingdom, 2000) และการให้ที่เป็นข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือทำให้เข้าใจผิดในสาระสำคัญต่อหน่วยงานกำกับดูแลด้านพฤติกรรม (FCA) หรือหน่วยงานกำกับดูแลเชิงเสถียรภาพ (PRA) กรณีตกค้าง (Residual Cases) มีความผิดทางอาญาและมีโทษ ไม่ว่าผู้กระทำจะได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (knowingly or recklessly)

3. ปัญหาความรับผิดชอบของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนบริษัท กรณีบริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจนถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย

ประเด็นปัญหานี้เกิดขึ้นจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งแพร่กระจายไปทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ในช่วงเวลานั้นบริษัทประกันวินาศภัยได้ออกกรรมธรรม์ประกันภัยโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 แบบ “แจกจ่ายจบ” บริษัทประกันวินาศภัยหลายแห่งต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนจำนวนมหาศาล จนเกิดภาวะขาดสภาพคล่อง มีหนี้สินเกินกว่าทรัพย์สิน และบางแห่งได้ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือการคืนเบี้ยประกันภัยโดยไม่มีเหตุอันสมควร

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุหนึ่งของปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนบริษัท ที่ขาดความรอบคอบในการบริหารความเสี่ยงของธุรกิจประกันภัย จนส่งผลให้บริษัทขาดสภาพคล่องและถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้การกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลดังกล่าวเป็นความผิดหรือมีโทษทางอาญาโดยเฉพาะ ทำให้ผู้บริหารของบริษัทไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารงานของตนเป็นเหตุให้บริษัทกระทำผิดกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศพบว่า

ประเทศญี่ปุ่น กำหนดความผิดของกรรมการและบุคคลอื่นเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหน้าที่โดยมีเจตนาทุจริต (Crime of Special Breach of Trust by Directors) ทำให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทประกันภัย ไว้ในมาตรา 322 (1) แห่งกฎหมายธุรกิจประกันภัย หรือ Insurance Business Act (IBA) (Japan Financial Services Agency, 2023)

สาธารณรัฐสิงคโปร์ แม้สิงคโปร์จะมีกฎหมายด้านประกันภัยที่เข้มงวด เช่น Insurance Act 1966 และมีการกำกับดูแลโดยธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore: MAS) ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบ ออกคำสั่งลงโทษทางปกครอง และเพิกถอนใบอนุญาต แต่จากการศึกษาพบว่า กฎหมายสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติที่ระบุนความรับผิดชอบทางอาญาของกรรมการหรือผู้บริหารกรณีบริหารงานผิดพลาดจนบริษัทล้ม หรือขาดสภาพคล่อง

สหราชอาณาจักร กำหนดความผิดของนิติบุคคลไว้ในมาตรา 400 แห่งกฎหมายการบริการทางการเงินและตลาดการเงิน ค.ศ. 2000 หรือ Financial Services and Markets Act 2000 (United Kingdom, 2000) ให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำให้นิติบุคคลมีความผิด โดยความยินยอม (consent) หรือการสมรู้ร่วมคิด (connivance) หรือละเลยหน้าที่ (neglect) ของเจ้าหน้าที่ (officer) ของนิติบุคคลนั้น มีความผิดร่วมกันกับนิติบุคคล ต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษ

4. ปัญหาในการประกาศ หรือโฆษณาการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กรณีบริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน

จากการศึกษาพบว่า แม้มาตรา 111/2 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 จะให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ในการประกาศหรือโฆษณาการฝ่าฝืน



หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับกรณีที่บริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 36 ทำให้ไม่ปรากฏการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทที่ถูกลงโทษต่อสาธารณะ ทั้งที่กรณีดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้เอาประกันภัยและประชาชนทั่วไป ทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้ข้อมูลของบริษัทที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และไม่สามารถใช้ข้อมูลนั้นประกอบการตัดสินใจเลือกซื้อกรมธรรม์ประกันภัยกับบริษัทที่มีความน่าเชื่อถือ ส่งผลให้ระบบกำกับดูแลตลาดความโปร่งใสและลดความเชื่อมั่นในธุรกิจประกันภัยโดยรวม

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศพบว่า

ประเทศญี่ปุ่น ไม่พบบทบัญญัติที่กำหนดให้มีมาตรการ “public censure” หรือการประณามต่อสาธารณะ โดยเฉพาะในกฎหมายธุรกิจประกันภัย (Insurance Business Act) แม้ว่าหน่วยงานกำกับดูแลอย่าง Financial Services Agency (FSA) จะมีอำนาจทางปกครองที่เข้มแข็ง แต่การเปิดเผยข้อมูลการลงโทษยังอยู่ในรูปแบบรายงานคำสั่งทางปกครองเป็นรายการมากกว่า

สาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่ได้บัญญัติเรื่อง public censure เป็นมาตราเฉพาะ แต่ธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore: MAS) มีการใช้นโยบายเชิงปฏิบัติการ คือ Enforcement Actions Disclosure Policy ซึ่งกำหนดให้ MAS เผยแพร่ข้อมูลผลการลงโทษ การเพิกถอนใบอนุญาต โทษปรับ และมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ บนเว็บไซต์

สหราชอาณาจักร ตามกฎหมายการบริการทางการเงินและตลาดการเงิน ค.ศ. 2000 หรือ Financial Services and Markets Act 2000 (United Kingdom, 2000) มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการดำเนิน หรือประณามต่อสาธารณะ (Public censure) ไว้ใน มาตรา 205 โดยกำหนดว่า หากหน่วยงาน (Authority) เห็นว่าบุคคลที่ได้รับอนุญาตได้ฝ่าฝืนข้อกำหนดที่กำหนดแก่เขาโดย หรือภายใต้พระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานอาจเผยแพร่คำแถลงต่อสาธารณะเพื่อให้ทราบถึงการฝ่าฝืนนั้นได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการประกันวินาศภัยตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และสามารถนำหลักการตามมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศนั้นมาปรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ให้มีความเหมาะสม และมีเสถียรภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนต่อไป สรุปได้ดังต่อไปนี้ 1) สถานะของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ยังไม่ได้รับการกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ส่งผลให้ขาดอำนาจและความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ แตกต่างจากประเทศสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักรที่ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเป็นข้าราชการ (Public Servants) และให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ (Public Officers) 2) ความรับผิดชอบของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากบริษัทประกันวินาศภัยในการให้ข้อมูลเท็จต่อสำนักงาน คปภ. ซึ่งกฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดความผิดไว้โดยเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีได้ แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และสหราชอาณาจักรที่มีกฎหมายบัญญัติความผิดดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน 3) ความรับผิดชอบของกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจแทนบริษัทในกรณีบริษัทประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจนถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย ซึ่งกฎหมายไทยยังไม่กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารไว้ แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นและสหราชอาณาจักรที่ให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบทางอาญาร่วมกับนิติบุคคลเมื่อฝ่าฝืนหน้าที่ หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อ และ 4) การประกาศ หรือโฆษณาการฝ่าฝืน หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย ในกรณีที่บริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน กฎหมายไทยยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ แตกต่างจากประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งมีกฎหมายที่กำหนดมาตรการดำเนินหรือประณามต่อสาธารณะ (Public Censure) ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 205 โดยให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลสามารถเผยแพร่คำแถลงต่อสาธารณะ เมื่อพบว่าบุคคล หรือบริษัทที่ได้รับอนุญาตฝ่าฝืนข้อกำหนดตามกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนรับทราบถึงการกระทำผิดและสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการตัดสินใจได้อย่างรอบ

ด้าน จากบทสรุปดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ 1) กรณีความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ดังนี้ มาตรา 4 นิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” เดิมบัญญัติว่า “มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา” 2) กรณีความรับผิดชอบของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากบริษัทประกันวินาศภัย ชี้แจงหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับและพิจารณาข้อร้องเรียน หรือใกล้เคียงข้อพิพาท ข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 108/6 ดังนี้ “มาตรา 108/6 ผู้ใดซึ่งได้รับมอบหมายจากบริษัทประกันวินาศภัย ชี้แจงหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับและพิจารณาข้อร้องเรียน หรือใกล้เคียงข้อพิพาท ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” 3) กรณีความรับผิดชอบของการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนบริษัท กรณีบริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจนถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย ให้มีความผิดทางอาญาร่วมกันกับนิติบุคคล ข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 108 วรรคแรก ดังนี้ มาตรา 108 วรรคแรก เดิมบัญญัติว่า “มาตรา 108 วรรคแรก ในกรณีที่บริษัทใดกระทำความผิดตามมาตรา 23 มาตรา 28 มาตรา 35 หรือมาตรา 57 วรรคหนึ่ง หรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงที่ต้องบอกให้แจ้งหรือให้ทำคำชี้แจงตามมาตรา 49 หรือไม่หยุดรับประกันวินาศภัยเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวของบริษัทนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือการกระทำและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้บริษัทนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “มาตรา 108 วรรคแรก ในกรณีที่บริษัทใดกระทำความผิดตามมาตรา 23 มาตรา 28 มาตรา 35 หรือมาตรา 57 วรรคหนึ่ง หรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงที่ต้องบอกให้แจ้งหรือให้ทำคำชี้แจงตามมาตรา 49 หรือไม่หยุดรับประกันวินาศภัยเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่บริษัทประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจนเป็นเหตุให้บริษัทนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวของบริษัทนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือการกระทำและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้บริษัทนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” 4) กรณีการประกาศหรือโฆษณาการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย ในกรณีบริษัทประกันวินาศภัยประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยออกประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการประกาศหรือโฆษณาการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย ข้อ 6 (5) ดังนี้ “(5) กรณีที่บริษัทประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สำนักงานประกาศหรือโฆษณาโดยระบุชื่อบริษัท การกระทำของบริษัท มติคณะกรรมการเปรียบเทียบ ข้อมูลการเปรียบเทียบ และการชำระค่าปรับให้ประชาชนทราบทั่วกัน”

เอกสารอ้างอิง

จิตติ ดิงศัททีย. (2559). กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย. (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2565). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและโทษ. (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พัฒนาพร โกวพัฒน์กิจ. (2561). กฎหมายประกันภัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย. (2567). เกี่ยวกับสำนักงาน คปภ. เรียกใช้เมื่อ 1 สิงหาคม 2568 จาก <https://www.oic.or.th>

Financial Conduct Authority. (2025). About the FCA. Retrieved August 10, 2025, from <https://www.fca.org.uk>

Financial Services Agency. (2017). About FSA. Retrieved 7 August, 2025, from <https://www.fsa.go.jp/en/about/index.html>

Japan Financial Services Agency. (2023). Insurance Business Act of 1995 and Enforcement Order / Ordinance for the Enforcement. Retrieved August 10, 2025, from <https://elaws.e-gov.go.jp>

Monetary Authority of Singapore. (2025). About MAS. Retrieved August 10, 2025, from <https://www.mas.gov.sg>

Singapore Statutes Online. (1871). Penal Code 1871 (Chapter 224), ss. 177, 182. Retrieved August 8, 2025, from <https://sso.agc.gov.sg/Act/PC1871>

United Kingdom. (2000). Financial Services and Markets Act 2000, c. 8, ss. 177, 205, 398, 400. Retrieved August 7, 2025, from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8>