

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

๑.๑ ความสำคัญของธุรกิจประกันภัย

การประกันวินาศภัยถือเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบรรเทาความสูญเสียในทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นความสูญเสียหรือเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน^๑ เพราะมนุษย์ทุกคนมีความเสี่ยงที่จะต้องประสบกับภัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือเกิดขึ้นจากมนุษย์ด้วยกันเอง ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการสร้างระบบประกันภัยขึ้นมา หรือที่เรียกว่า “สัญญาประกันภัย” กล่าวคือเป็นสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า “ผู้รับประกันภัย” ตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้เมื่อเกิดภัยในอนาคตแก่ผู้เอาประกันภัย ซึ่งตกลงจะส่ง “เบี้ยประกันภัย” ให้โดยอาจส่งเงินเป็นงวดหรือเป็นก้อนก็ได้^๒ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การประกันภัยเป็นเรื่องของการที่บุคคลและองค์กรจำนวนมากมาร่วมกันแบ่งเบาภาระความเสียหายจากผู้เคราะห์ร้าย โดยวิธีเฉลี่ยภาระการเสี่ยงภัยในประเภทหรือลักษณะเดียวกัน การร่วมกันเสี่ยงภัยในประเภทเดียวกันก่อให้เกิดความยุติธรรมและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างสมาชิก

การประกันวินาศภัยเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ผู้ที่ได้รับภัยต่าง ๆ ให้มีโอกาสได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากกรณีที่ผู้เอาประกันภัยต้องส่งเบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันวินาศภัย โดยเบี้ยประกันภัยส่วนหนึ่งจะถูกนำไปเป็นค่าใช้จ่ายของบริษัท ส่วนที่เหลือต้องนำมาสำรองเพื่อเตรียมไว้จ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนหากมีวินาศภัยเกิดขึ้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบริษัทประกันภัยเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

^๑ ไซยยศ เหมะรัชตะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๔๔) สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า ๑.

^๒ จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย (๒๕๓๐), สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๑๓.

นอกจากนี้ ยังถือได้ว่าธุรกิจประกันภัยเป็นกิจการซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างธุรกิจการค้ากำไรกับการให้ความคุ้มครองการเสี่ยงภัยแก่สังคม ได้แก่ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน เพื่อรับภาระความสูญเสียทางการเงิน (Financial loss) ดังนั้น ระบบประกันภัยจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งของความเชื่อมั่นของคนในสังคมและผู้ประกอบธุรกิจ ยกตัวอย่างเช่น หากไม่มีระบบประกันภัย ธนาคารคงไม่มีความมั่นใจในการขยายสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการ การเดินเรือ การอุตสาหกรรม การขนส่ง หรือผู้ประกอบการคงไม่มีความมั่นใจในการส่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาขายในประเทศ เพราะการขนส่งสินค้าข้ามน้ำข้ามทะเลมีความเสี่ยงภัยมากเนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาเดินทางนาน ดังนั้น จะเห็นได้ว่ายิ่งเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติมีความเจริญรุดหน้าไปมากเพียงใด อัตราการเสี่ยงภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ^๗ อีกทั้งสถาบันประกันภัยยังเป็นแหล่งระดมเงินทุนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นการเพิ่มผลผลิตและการจ้างงาน อันถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม^๘

๑.๒ ปัญหาข้อกฎหมายของธุรกิจประกันภัยและผู้เอาประกันภัย

เนื่องจากการดำเนินงานในการรับประกันภัยเป็นกิจการที่กว้างขวางและต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ประกอบกับเป็นกิจการที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก หากผู้รับประกันภัยไม่สามารถดำเนินงานได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้เอาประกันภัยและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น การควบคุมกิจการประกันภัยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐเพื่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจการประกันภัย จำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นสำคัญ^๙

ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ได้ถูกเสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๗ วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. เนื่องจากโครงสร้างผู้ถือหุ้นและกรรมการของบริษัทตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่เหมาะสมกับสภาพการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยในปัจจุบัน อีกทั้งหากบริษัทล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย กองทุนประกันวินาศภัยจะเข้าไปช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยได้ต่อเมื่อกระบวนการตามกฎหมายล้มละลายเสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น ซึ่งทำให้กองทุนไม่สามารถคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิด

^๗ไชยยศ เหมะรัชตะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๔๙) สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า ๑-๒.

^๘ไชยยศ เหมะรัชตะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๔๙) สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า ๒.

^๙ไชยยศ เหมะรัชตะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๔๙) สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า ๑๓.

จากการเอาประกันภัยได้ทันทีทั้งนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างผู้ถือหุ้นและกรรมการของบริษัทและกองทุนประกันวินาศภัยให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

๒. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่เสนอโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีสาระสำคัญดังนี้

๑. การปรับปรุงโครงสร้างผู้ถือหุ้นและกรรมการ

ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้บริษัทต้องมีกรรมการซึ่งมีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด และมีบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทยและหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย (ซึ่งนิติบุคคลต้องมีบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นได้ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “คปภ”) เห็นสมควรอาจอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละสี่สิบเก้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้กรรมการเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเกินกว่าหนึ่งในสี่แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดได้ ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่บริษัทมีฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ คปภ. มีอำนาจผ่อนผันให้บริษัทมีผู้ถือหุ้นหรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ได้โดยอาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้

ร่างกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่มีการเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้มีการปรับปรุงมาตรา ๙ โดยยังคงหลักการเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างผู้ถือหุ้นและกรรมการไว้ดังเดิม แต่เพิ่มหลักการในกรณีที่ผ่อนผันให้บริษัทมีส่วนการถือหุ้นหรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนด โดยเพิ่มกรณีที่มิเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการ หรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของบริษัทหรือธุรกิจประกันวินาศภัยเข้าไป และการอนุญาตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ คปภ. ตลอดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่ คปภ. หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดแล้วแต่กรณี ให้ประกาศการอนุญาตหรือการผ่อนผันนั้นพร้อมด้วยเหตุผล และเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา

๒. การวางหลักทรัพย์ประกันกับนายทะเบียน

ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดกรณีที่บริษัทประกันวินาศภัยต้องวางเงินไว้สองกรณี คือ ตามมาตรา ๑๙ กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องมี

หลักทรัพย์^๖ของบริษัทมาวางไว้กับนายทะเบียน” ตามมาตรา ๒๓ ให้บริษัทประกันวินาศภัยจัดสรรเงินสำรองประกันภัยสำหรับเบี้ยประกันภัยที่ยังไม่ตกเป็นรายได้ของบริษัท เงินสำรองสำหรับค่าสินไหมทดแทน และเงินสำรองเพื่อการอื่นตามที่ คปท. ประกาศกำหนด โดยเงินสำรองดังกล่าวอาจจะเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาลไทย หรือทรัพย์สินอย่างอื่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และสัดส่วนที่คณะกรรมการประกาศกำหนด^๗ โดยเงินที่กฎหมายกำหนดให้วางนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ทั้งนี้ตลอดเวลาที่บริษัทยังมีได้เล็กน้อย^๘ แต่หากเป็นกรณีที่บริษัทประกันวินาศภัยเล็กน้อย เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยมีบุริมสิทธิพิเศษเหนือทรัพย์สินที่วางเป็นหลักทรัพย์ประกันและเงินสำรองที่วางไว้กับนายทะเบียน และมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินดังกล่าวก่อนเจ้าหนี้อื่น^๙ แต่ในกรณีที่บริษัทประกันวินาศภัยล้มละลาย ให้เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยมีบุริมสิทธิพิเศษเหนือทรัพย์สินที่วางเป็นหลักทรัพย์ประกันและเงินสำรองที่วางไว้กับนายทะเบียน และมีสิทธิได้รับชำระหนี้ดังกล่าวอย่างเดียวกันกับเจ้าหนี้อื่น^{๑๐} และทรัพย์สินอย่างอื่นของบริษัทประกันวินาศภัยนอกเหนือจากหลักทรัพย์ประกันหรือเงินสำรองที่วางกับนายทะเบียน ให้เจ้าหนี้อื่นมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยมีสิทธิได้รับชำระหนี้เป็นอย่างเดียวกันกับผู้ทรงบุริมสิทธิในมูลค่าภาษีอากรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๑๑}

^๖คำว่า “หลักทรัพย์” ตามมาตรา ๑๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ อาจเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาลไทย หรือทรัพย์สินอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปท.) ประกาศกำหนดก็ได้

^๗มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ คำว่า “นายทะเบียน” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยมอบหมาย”

^๘พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๒๓ “ให้บริษัทจัดสรรเงินสำรองดังต่อไปนี้

(๑) เงินสำรองสำหรับเบี้ยประกันภัยที่ยังไม่ตกเป็นรายได้ของบริษัท

(๒) เงินสำรองสำหรับค่าสินไหมทดแทน และ

(๓) เงินสำรองเพื่อการอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เงินสำรองตามวรรคหนึ่งจะเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาลไทย หรือทรัพย์สินอย่างอื่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และสัดส่วนที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

^๙มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๐}มาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๑}คำว่า “เจ้าหนี้อื่นมีประกัน” ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ หมายความว่า เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในทางจำนอง จำน่า หรือสิทธิยึดหว่วง หรือเจ้าหนี้อื่นผู้มีบุริมสิทธิที่บังคับได้ทำนองเดียวกับผู้รับจำนำ

^{๑๒}บุริมสิทธิสามัญ มาตรา ๒๕๓ ที่แก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ถ้าหนี้มีอยู่เป็นคุณแก่บุคคลผู้ใดในมูลอย่างหนึ่งอย่างใดดังจะกล่าวต่อไปนี้ บุคคลผู้นั้นย่อมมีบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้ คือ

(๑) ค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์อันร่วมกัน

ตามร่างที่มีการเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีการปรับปรุงมาตรา ๒๖ โดยยังคงหลักการเกี่ยวกับการให้หลักทรัพย์ประกันและเงินสำรองที่บริษัทประกันวินาศภัยได้วางไว้กับนายทะเบียนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตลอดเวลาที่บริษัทยังมีได้เลิกกัน แต่เพิ่มเติมโดยให้ “รวมทั้งเวลาที่บริษัทยังดำรงอยู่เท่าที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี” โดยเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมก็เพื่อป้องกันมิให้ทรัพย์สินของบริษัทลดลง รวมทั้งกำหนดให้กรณีบริษัทประกันวินาศภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือล้มละลาย ต้องมีการดำเนินการตามร่างมาตรา ๖๑/๒ และร่างมาตรา ๖๑/๓ ซึ่งมีการเสนอเพิ่มเติมในการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยกำหนดหน้าที่ของ “นายทะเบียน” และ “ผู้ชำระบัญชี” เป็น ๒ กรณี คือ

กรณีแรก ให้นายทะเบียนส่งมอบหลักทรัพย์ประกันและเงินสำรองที่วางไว้กับนายทะเบียนให้แก่ผู้ชำระบัญชีภายในสามสิบวัน และกำหนดให้กรรมการ ผู้จัดการ บุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนบริษัท ที่ปรึกษา และพนักงานของบริษัท ส่งมอบบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมดของบริษัทให้แก่ผู้ชำระบัญชีภายในเจ็ดวัน^{๓๓}

กรณีที่สอง กำหนดว่าภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ชำระบัญชี ให้ผู้ชำระบัญชีมีหน้าที่ส่งจดหมายลงทนายไปรษณีย์ไปยังเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยที่ปรากฏชื่อในบัญชีและเอกสารของบริษัท เพื่อให้ผู้นั้นยื่นคำทวงหนี้ต่อผู้ชำระบัญชี พร้อมทั้งประกาศว่าบริษัทประกันวินาศภัยใดถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และให้เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยยื่นคำทวงหนี้ต่อผู้ชำระบัญชี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กำหนดในประกาศในหนังสือพิมพ์ที่จำหน่ายแพร่หลายทั่วประเทศ ไม่น้อยกว่าสามฉบับเป็นเวลาสามวันติดต่อกันด้วย และเมื่อเจ้าหนี้ดังกล่าวได้ยื่นคำทวงหนี้แล้ว ให้อายุความสะดุดหยุดลง^{๓๔} และภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันครบกำหนดเวลายื่นคำทวงหนี้ ให้ผู้ชำระบัญชีดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) **ขั้นแรก** ให้ตรวจสอบจำนวนเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัย และจำนวนหนี้ที่เจ้าหนี้ดังกล่าวแต่ละรายมีสิทธิได้รับชำระหนี้ทุกสัญญาารวมกัน

(๒) **ขั้นที่สอง** ให้ผู้ชำระบัญช้นำหลักทรัพย์ประกันและเงินสำรองที่ได้รับการส่งมอบจากนายทะเบียนมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยที่ยื่นคำทวงหนี้ต่อผู้ชำระบัญชี เฉพาะเจ้าหนี้ที่ไม่มีข้อโต้แย้งตามส่วนเฉลี่ยของมูลหนี้ก่อนที่จะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้บริษัทล้มละลาย^{๓๕}

(๒) ค่าปลงศพ

(๓) ค่าภาษีอากร และเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเพื่อการทำงานที่ได้ทำให้แก่ลูกหนี้ซึ่งเป็นนายจ้าง

(๔) ค่าเครื่องอุปโภคบริโภคอันจำเป็นประจำวัน”

^{๓๓} ร่างมาตรา ๖๑/๒ ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๓๔} อายุความสะดุดหยุดลง ต้องเริ่มนับอายุความกันใหม่ตามอายุความแห่งมูลหนี้เดิม นับแต่เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้นสิ้นสุดลง (ฎีกาที่ ๑๔๐๑/๒๕๓๗) เข้าถึงจากเว็บไซต์ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา <http://www.deka2007.supremecourt.or.th/deka/web/searchlist.jsp>

^{๓๕} พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓

(๓) ขั้นที่สาม ให้ผู้ชำระบัญชีออกหนังสือรับรองให้เจ้าหนี้แต่ละราย รวมทั้งให้แจ้งข้อมูลรายชื่อเจ้าหนี้จำนวนหนี้ จำนวนหนี้ที่ได้รับชำระแล้ว จำนวนหนี้คงเหลือ และรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าหนี้ดังกล่าวให้นายทะเบียนและกองทุนประกันวินาศภัยทราบด้วย

นอกจากนี้ยังกำหนดกรอบในการขายหรือโอนทรัพย์สิน หนี้สิน หรือภาระผูกพันของบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตลอดจนการเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในกรณีการขายหรือการโอนทรัพย์สิน หนี้สิน หรือภาระผูกพันดังกล่าวที่มีการฟ้องร้องบังคับสิทธิเรียกร้องอยู่ในศาลของผู้ชำระบัญชี โดยร่างมาตรา ๖๑/๔ แยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี กล่าวคือ

กรณีแรก เกี่ยวกับการขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันของบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยของผู้ชำระบัญชีมีให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๓๗ (การเพิกถอนการฉ้อฉล) มาตรา ๓๐๖ (การโอนสิทธิเรียกร้อง) และพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๑๔^{๖๖} - ๑๑๕ (การเพิกถอนการฉ้อฉลและการทำให้เจ้าหนี้อื่นเสียเปรียบในคดีล้มละลาย) มาใช้บังคับ^{๖๗} และในการขายหรือโอนสินทรัพย์ของบริษัทประกันวินาศภัย หากเป็นการขายหรือโอนสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอื่นเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันซึ่งยอมตกแก่ผู้รับโอนตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ให้หลักประกันเป็นอย่างอื่นนั้นตกแก่บุคคลที่รับซื้อหรือรับโอน แล้วแต่กรณี^{๖๘}

กรณีที่สอง แยกพิจารณาเป็น ๒ ช่วง กล่าวคือ^{๖๙}

(๑) ในกรณีหากมีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีในศาล ให้บุคคลที่รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบมาแล้วและคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้อย่างไรก็ดี หากการคัดค้านหรือถ้ามค้านพยานดังกล่าวจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่ความ ศาลอาจไม่อนุญาตก็ได้ และ

มาตรา ๘๘ “ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งได้จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น นอกจากเจ้าหนี้จะฟ้องขอให้ล้มละลายได้ตามความในหมวด ๑ แล้ว ผู้ชำระบัญชีของนิติบุคคลนั้น ๆ อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้สั่งให้นิติบุคคลนั้นล้มละลายได้ ถ้าปรากฏว่าเงินลงทุนหรือเงินค่าหุ้นได้ใช้เสร็จหมดแล้วสินทรัพย์ก็ยังไม่พอกับหนี้สิน เมื่อศาลได้รับคำร้องขอแล้ว ให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของนิติบุคคลนั้นเด็ดขาดโดยทันที และให้ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่งตั้งเจ้าหนี้คนหนึ่งขึ้น ให้มีสิทธิและหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์”

^{๖๖} มาตรา ๑๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๖๗} ร่างมาตรา ๖๑/๔ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

^{๖๘} โดยหลักทั่วไปของมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนองหรือจำนำที่มีอยู่เกี่ยวพันกับสิทธิเรียกร้องนั้นก็ สิทธิอื่นเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นก็ ย่อมตกไปให้แก่ผู้รับโอนด้วย แต่ในร่างมาตรา ๖๑/๔ วรรคสอง กำหนดให้หลักประกันเป็นอย่างอื่นก็ให้โอนไปยังผู้รับซื้อหรือรับโอนด้วย

^{๖๙} ร่างมาตรา ๖๑/๔ วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

(๒) ในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้นได้

๓. กองทุนประกันวินาศภัย

(๑) สภาพบุคคลและวัตถุประสงค์ของกองทุนประกันวินาศภัย

ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบัน มาตรา ๗๙ ได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นมาเรียกว่า “กองทุนประกันวินาศภัย” มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยในกรณีบริษัทล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และเพื่อพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ

ตามร่างที่มีการเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการปรับปรุงมาตรา ๘๔ โดยยังคงหลักการเกี่ยวกับการให้มีกองทุนประกันวินาศภัยไว้ แต่ตัดกรณีการคุ้มครองเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยในกรณีบริษัทล้มละลายออก เนื่องจากรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงการคลังจะใช้อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตก่อนที่บริษัทจะล้มละลาย ดังนั้นตามร่างมาตรา ๘๔ ที่เสนอใหม่ กองทุนประกันวินาศภัยยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองเจ้าหนี้ซึ่งได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยในกรณีที่บริษัทประกันวินาศภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และเพื่อพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ^{๒๐}

(๒) แหล่งที่มาของเงินทุน

ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๐ เป็นการกำหนดถึงแหล่งที่มาของเงินทุนที่กองทุนประกันวินาศภัยจะได้รับ ซึ่งมีช่องทางของเงินอยู่ ๘ ช่องทาง คือ

๑. เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัยของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

๒. เงินที่ได้รับตามมาตรา ๕๘^{๒๑}

๓. เงินที่ได้รับตามมาตรา ๘๐/๓^{๒๒}

^{๒๐}ร่างมาตรา ๗๙ ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๒๑}พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๘ “ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัยหรือผู้มีสิทธิเรียกร้องตามกรมธรรม์ประกันภัย หากมิได้เรียกร้องจากบริษัทจนล่วงพ้นอายุความแล้ว ให้บริษัทนำส่งเงินดังกล่าวเข้ากองทุนภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดอายุความ”

^{๒๒}พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๔. เงินเพิ่มที่ได้รับตามมาตรา ๘๐/๔^{๒๓}

๕. เงินค่าปรับตามมาตรา ๑๑๑ หลังจากหักเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแล้ว^{๒๔}

มาตรา ๘๐/๓ “ให้บริษัทนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของเบี้ยประกันภัยที่บริษัทได้รับในรอบระยะเวลาหกเดือนก่อนหน้างวดที่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการนำส่งเงินเข้ากองทุน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในกรณีที่กองทุนมีเงินและทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้ว คณะกรรมการด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะประกาศลดอัตราหรืองดการนำส่งเงินเข้ากองทุนก็ได้”

^{๒๓}พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๘๐/๔ “บริษัทใดไม่นำเงินส่งเข้ากองทุนให้ถูกต้องและครบถ้วนตามมาตรา ๕๘ หรือมาตรา ๘๐/๓ ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าต่อเดือนของจำนวนเงินที่บริษัทนั้นนำส่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน เศษของเดือนให้นับเป็นหนึ่งเดือน

ในกรณีที่นายทะเบียนเห็นว่ามิเหตุสุดวิสัยทำให้บริษัทไม่สามารถนำเงินส่งเข้ากองทุนได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๘ หรือมาตรา ๘๐/๓ และบริษัทได้นำเงินส่งเข้ากองทุนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนด เงินเพิ่มตามวรรคหนึ่งให้ลดลงเหลือร้อยละหนึ่ง

ในระหว่างที่บริษัทไม่นำส่งเงินเข้ากองทุนหรือไม่ชำระเงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนมีคำสั่งห้ามบริษัทนั้นดำเนินการขยายธุรกิจ ทั้งนี้ จนกว่าบริษัทจะนำเงินส่งเข้ากองทุนและชำระเงินเพิ่มให้ถูกต้องและครบถ้วน และนายทะเบียนได้ยกเลิกคำสั่งห้ามบริษัทดำเนินการขยายธุรกิจ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ กรณีใดเป็นการขยายธุรกิจตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๗/๖ วรรคสอง และบทกำหนดโทษในการฝ่าฝืนมาตรา ๒๗/๖ วรรคหนึ่ง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๙/๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

^{๒๔}พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๑๑ “ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นมาตรา ๘๖ และมาตรา ๑๑๐ ให้คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนสามคนและคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน”

คำว่า “คณะกรรมการ” ให้หมายความถึง “คณะกรรมการเปรียบเทียบ” โดยผลของมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

กรณีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๘๖ มีฐานความผิดมาจากมาตรา ๑๗ ฐานการเป็นผู้รับประกันภัยโดยทำสัญญาประกันภัยกับบุคคลใดๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต ส่วนบทกำหนดโทษตามมาตรา ๑๑๐ มีฐานความผิดมาจากมาตรา ๑๐๙ โดยแบ่งเป็น ๓ กรณี คือ

(๑) ในการดำเนินงานของบริษัท กรรมการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในบริษัทกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินตามบทบัญญัติในหมวด ๑ หมวด ๓ หมวด ๔ หมวด ๕ หรือหมวด ๗ ของลักษณะ ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด

๖. เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้มอบให้

๗. ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

๘. เงินสนับสนุนจากรัฐบาล

ตามร่างที่มีการเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการปรับปรุงมาตรา ๘๐ นอกจากจะมีแหล่งเงินทุนจาก ๘ ช่องทางดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการเสนอให้เพิ่มช่องทางของแหล่งเงินทุนเพิ่มอีก ๓ ช่องทาง คือ

๑. เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๘๐/๕^{๒๕}

๒. เงินที่ได้จากการกู้ยืมเงิน หรือการออกตราสารทางการเงินอื่น^{๒๖}

๓. เงินค่าตอบแทนที่ได้รับจากการชำระบัญชีตามที่คณะกรรมการแต่งตั้ง^{๒๗}

ซึ่งทั้ง ๓ ช่องทางที่เพิ่มขึ้นนั้น ก็เพื่อเพิ่มโอกาสให้กองทุนสามารถหาแหล่งเงินทุนเพื่อให้เกิดความเหมาะสมเพิ่มขึ้น

(๓) อำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ของกองทุนประกันวินาศภัย

ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๐/๑ กองทุนมีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗๙ กล่าวคือ เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยในกรณีบริษัทล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และเพื่อพัฒนาธุรกิจ

บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือมาตรา ๒๑๕ หรือมาตรา ๒๑๖ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) ในการสอบบัญชีของบริษัท ผู้สอบบัญชีผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๒๖๙ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. ๒๕๔๙

(๓) ผู้ใดเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิดหรือเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตาม (๑) หรือ (๒)

ให้ถือว่ากรรมการประกันภัย (ปัจจุบัน คำว่า “กรรมการประกันภัย” ให้ความหมายถึง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย” โดยผลของมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐) เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในกรณีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกทรัพย์สิน หรือราคา หรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเสียหายแทนผู้ได้รับความเสียหายด้วย โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญามาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทั้งมาตรา ๘๖ และ มาตรา ๑๑๐ คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

^{๒๕} ร่างมาตรา ๘๐ (๕) ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๒๖} ร่างมาตรา ๘๐ (๗) ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๒๗} ร่างมาตรา ๘๐ (๘) ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ประกันวินาศภัยให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพแล้ว ตามมาตรา ๘๐/๑ ยังกำหนดให้กองทุนประกันวินาศภัยมีอำนาจรวมถึง

๑. ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
๒. ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
๓. ให้บริษัทกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
๔. ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
๕. กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

ตามร่างที่มีการเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการปรับปรุงมาตรา ๘๐/๑ และมีการปรับโดยคณะกรรมการวิสามัญ นอกจากกองทุนจะมีอำนาจตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีการเสนอให้กองทุนประกันวินาศภัยมีอำนาจเพิ่มขึ้นอีก ๒ กรณี คือ

๑. กู้ยืมเงิน หรือออกตราสารทางการเงินอื่น เพื่อประโยชน์ในการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยแทนบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย^{๒๔}
๒. เป็นผู้ชำระบัญชีบริษัทตามที่คณะกรรมการแต่งตั้ง^{๒๕}

(๔) การใช้จ่ายเงินของกองทุนประกันวินาศภัย

ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๐/๒ กำหนดให้นำเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

๑. ให้ความช่วยเหลือเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัย ในกรณีบริษัทล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย
๒. เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ ทั้งนี้ ไม่เกินวงเงินที่ได้รับตามมาตรา ๘๐ (๑) และ (๒)
๓. เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจการของกองทุน ทั้งนี้ ไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

ตามร่างที่เสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีการปรับปรุงมาตรา ๘๐/๒ (๑) โดยการตัดข้อความว่า “บริษัทล้มละลายหรือ” ออก และให้คงไว้เฉพาะถ้อยคำที่ว่า “ให้ความช่วยเหลือเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัย ในกรณีบริษัทถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย” เพื่อให้

^{๒๔}ร่างมาตรา ๘๐/๑ (๕) ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๒๕}ร่างมาตรา ๘๐/๑ (๖) ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน และได้เพิ่มเติมในเรื่องการใช้จ่ายเงินกองทุนในเรื่องการจ่ายเงินต้น และดอกเบี้ยเงินกู้ยืมและการออกตราสารทางการเงินอื่นตามมาตรา ๘๐/๑ (๕)

(๕) การชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้โดยกองทุนประกันวินาศภัยและการเข้ารับช่วงสิทธิ

ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบัน กำหนดกรณีของบริษัทประกันวินาศภัยล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตและจำนวนเงินที่ได้รับชำระหนี้ตามมาตรา ๒๖^{๑๐} มีไม่เพียงพอให้เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากกองทุน^{๑๑} โดยจำนวนเงินที่เจ้าหนี้แต่ละรายมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากกองทุนเมื่อรวมกับจำนวนเงินที่ได้รับชำระหนี้ตามมาตรา ๒๖ แล้วต้องไม่เกินมูลหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัย หากมูลหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยทุกสัญญา รวมกันมีจำนวนเกินหนึ่งล้านบาท ก็ให้มีสิทธิได้รับชำระหนี้เพียงหนึ่งล้านบาท^{๑๒}

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดจำนวนเงินที่จะจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยให้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๐/๕ วรรคสอง (หนึ่งล้านบาท) เป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะแก่สัญญาประกันวินาศภัยประเภทใดประเภทหนึ่งก็ได้^{๑๓} และเมื่อกองทุนได้ชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันวินาศภัยไปแล้ว ให้กองทุนเข้ารับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยเท่ากับจำนวนเงินที่กองทุนได้จ่ายไป และมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในเงินจำนวนนั้นจากพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ชำระบัญชีแล้วแต่กรณี โดยมีบุริมสิทธิเหนือเจ้าหนี้สามัญของบริษัทนั้นทั้งหมด^{๑๔}

ตามร่างที่มีการเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการปรับปรุงมาตรา ๘๐/๕ วรรคหนึ่งว่า “เมื่อได้รับแจ้งข้อมูลตามมาตรา ๖๑/๓^{๑๕} แล้ว ให้กองทุนประกันวินาศภัยชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระ

^{๑๐} หลักทรัพย์ประกันที่บริษัทวางไว้ตามมาตรา ๑๙ และเงินสำรองตามมาตรา ๒๓ ที่บริษัทวางไว้กับนายทะเบียนตามมาตรา ๒๔

^{๑๑} มาตรา ๘๐/๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๒} มาตรา ๘๐/๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๓} มาตรา ๘๐/๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๔} มาตรา ๘๐/๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๕} ร่างมาตรา ๖๑/๓ ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กำหนดว่า

“ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้ผู้ชำระบัญชีส่งจดหมายลงทะเบียนไปรษณีย์ไปยังเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยที่ปรากฏชื่อในบัญชีและเอกสารของบริษัทเพื่อให้ผู้นั้นยื่นคำทวงหนี้ต่อผู้ชำระบัญชี พร้อมทั้งให้ประกาศว่าบริษัทถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และให้เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยยื่นคำทวงหนี้ต่อผู้ชำระบัญชีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กำหนดในประกาศ เมื่อเจ้าหนี้ดังกล่าวได้ยื่นคำทวงหนี้แล้ว ให้อายุความสะดุดหยุดลง

หนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยดังกล่าวแทนบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามหลักเกณฑ์ และ วิธีการที่คณะกรรมการบริหารกองทุนประกาศกำหนด ทั้งนี้ จำนวนเงินที่เจ้าหนัดังกล่าวแต่ละรายมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากกองทุนประกันวินาศภัย เมื่อรวมกับจำนวนเงินที่ได้รับชำระมาแล้วจากผู้ชำระบัญชีตามมาตรา ๖๑/๓ ต้องไม่เกินหนึ่งล้านบาท^{๓๖} โดยการพิจารณาสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ ให้พิจารณาจากเจ้าหนัตามจำนวนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามสัญญาประกันภัยเป็นสำคัญ และเมื่อกองทุนได้ชำระหนี้แล้วให้กองทุนมีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนเพื่อทราบด้วย^{๓๗} แต่หากเจ้าหนันี้มีสิทธิได้มายื่นขอรับเงินจากกองทุนประกันวินาศภัยภายในสิบปี ให้เงินนั้นตกเป็นของกองทุนประกันวินาศภัย^{๓๘}

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่เจ้าหนัซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยให้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๐/๕ เป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะแก่สัญญาประกันวินาศภัยประเภทใดประเภทหนึ่งก็ได้^{๓๙}

ส่วนในประเด็นรับช่วงสิทธิที่มีการเสนอให้กองทุนประกันวินาศภัยชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนัซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยเท่ากับจำนวนเงินที่กองทุนประกันชีวิตได้จ่ายไปนั้นยังคงหลักการเดิมไว้^{๔๐}

(๖) อำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุน

ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎหมายได้มีการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกระเบียบข้อบังคับ และประกาศเกี่ยวกับการบริหารกิจการของกองทุน^{๔๑}

ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันครบกำหนดเวลายื่นคำทวงหนี้ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ชำระบัญชีตรวจสอบจำนวนเจ้าหนัซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยและจำนวนหนี้ที่เจ้าหนัดังกล่าวแต่ละรายมีสิทธิได้รับชำระหนี้ทุกสัญญาพร้อมกัน และให้ผู้ชำระบัญชีนำหลักทรัพย์ประกันและเงินสำรองที่ได้รับการส่งมอบจากนายทะเบียนตามมาตรา ๖๑/๒ (๑) มาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนัซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยที่ยื่นคำทวงหนี้ต่อผู้ชำระบัญชีเฉพาะเจ้าหนัที่ไม่มีข้อโต้แย้งตามส่วนเฉลี่ยของมูลหนี้ก่อนที่จะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้บริษัทล้มละลาย หลังจากนั้นให้ผู้ชำระบัญชีออกหนังสือรับรองให้เจ้าหนัแต่ละราย รวมทั้งให้แจ้งข้อมูลรายชื่อเจ้าหนั จำนวนหนี้ จำนวนหนี้ที่ได้ชำระแล้ว จำนวนหนี้คงเหลือ และรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าหนัดังกล่าวให้นายทะเบียนและกองทุนทราบด้วย

การประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ชำระบัญชีประกาศในหนังสือพิมพ์ที่จำหน่ายแพร่หลายทั่วประเทศไม่น้อยกว่าสามฉบับเป็นเวลาสามวันติดต่อกันด้วย

ลักษณะของมูลหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยตามวรรคหนึ่ง และการแจ้งข้อมูลรายชื่อเจ้าหนั จำนวนหนี้ จำนวนหนี้ที่ได้รับชำระหนี้ จำนวนหนี้คงเหลือ และรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าหนัตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

^{๓๖} ร่างมาตรา ๘๐/๕ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๓๗} ร่างมาตรา ๘๐/๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๓๘} ร่างมาตรา ๘๐/๕ วรรคสี่ ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๓๙} ร่างมาตรา ๘๐/๖ ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๔๐} ร่างมาตรา ๘๐/๗ ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ตามร่างมาตรา ๘๑/๓ ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่มีการเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยังคงหลักการเดิมอยู่ แต่มีการปรับปรุงโดยให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการในการกู้ยืมเงินหรือการออกตราสารทางการเงินอื่นตามมาตรา ๘๐/๑ (๕) ในกรณีที่กองทุนประกันวินาศภัยมีเงินไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้แทนบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการชำระหนี้แทนบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามมาตรา ๘๐/๕^{๕๖} ซึ่งในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย คณะกรรมการบริหารกองทุนอาจขอให้นายทะเบียน บริษัท หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องชี้แจง รวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้^{๕๗}

๔. การเพิ่มบทกำหนดโทษ

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพ จึงได้มีการเพิ่มบทกำหนดโทษกรรมการ ผู้จัดการ บุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนบริษัท ที่ปรึกษาและพนักงานของบริษัทที่ไม่ส่งมอบบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมดของบริษัทให้แก่ผู้ชำระบัญชีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่บริษัทประกันวินาศภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ตามร่างกฎหมายที่เสนอในมาตรา ๖๑/๒ (๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๕๘}

๕. บทเฉพาะกาล

สำหรับร่างกฎหมายประกันวินาศภัยที่เสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีการกำหนดบทเฉพาะกาลไว้เพื่อรองรับบริษัทที่ได้รับการผ่อนผันให้มีผู้ถือหุ้นหรือกรรมการก่อนวันที่ร่างมาตรา ๙ วรรคสองหรือวรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะใช้บังคับ ให้อย่างคงมีผู้ถือหุ้นหรือกรรมการแล้วแต่กรณี ได้ต่อไปตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหรือได้รับการผ่อนผันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด และรองรับเจ้าหนี้ของบริษัทในกรณีที่บริษัทถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยและอยู่ในระหว่างการชำระบัญชีหรืออยู่ระหว่างกระบวนการล้มละลาย ภายหลังการจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้สามารถขอรับชำระหนี้จากกองทุนได้ ทั้งนี้ เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อกองทุน หรือต่อผู้ชำระบัญชี หรือต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไว้แล้ว ก่อนวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับและยังมิได้รับชำระหนี้ โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

^{๕๖}มาตรา ๘๑/๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๕๗}ร่างมาตรา ๘๑/๓ (๓) ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๕๘}ร่างมาตรา ๘๑/๓ วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

^{๕๙}ร่างมาตรา ๘๘/๑ ของร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑) ในกรณีที่อยู่ระหว่างการชำระบัญชีให้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๑) ให้ผู้ชำระบัญช้นำหลักทรัพย์ประกันและเงินสำรองที่ได้รับการส่งมอบจากนายทะเบียนมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยที่ยื่นคำทวงหนี้ต่อผู้ชำระบัญชี เฉพาะเจ้าหนี้ที่ไม่มีข้อโต้แย้ง ตามส่วนเฉลี่ยของมูลหนี้ก่อนที่จะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้บริษัทล้มละลาย

๑.๒) หลังจากนั้นให้ผู้ชำระบัญชีออกหนังสือรับรองให้เจ้าหนี้แต่ละราย รวมทั้งให้แจ้งข้อมูลรายชื่อเจ้าหนี้ จำนวนหนี้ จำนวนหนี้ที่ได้รับชำระแล้ว จำนวนหนี้คงเหลือ และรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าหนี้ดังกล่าวให้นายทะเบียนและกองทุนทราบ และเมื่อกองทุนได้รับแจ้งแล้ว ให้นำร่างมาตรา ๘๐/๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒) ในกรณีที่อยู่ระหว่างกระบวนการล้มละลาย ให้ดำเนินการ ดังนี้

๒.๑) ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นำหลักทรัพย์ประกันและเงินสำรองที่ได้รับการส่งมอบจากนายทะเบียนหรือผู้ชำระบัญชีมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ตามกระบวนการล้มละลาย เฉพาะเจ้าหนี้ที่ไม่มีข้อโต้แย้ง ตามส่วนเฉลี่ยของมูลหนี้ และ

๒.๒) ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แจ้งข้อมูลรายชื่อเจ้าหนี้ จำนวนหนี้ จำนวนหนี้ที่ได้รับชำระแล้ว จำนวนหนี้คงเหลือ และรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าหนี้ดังกล่าวให้นายทะเบียนและกองทุนทราบ และเมื่อกองทุนได้รับแจ้งแล้ว ให้นำร่างมาตรา ๘๐/๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒.๓) เมื่อกองทุนชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยไปแล้ว ตามที่กล่าวมาข้างต้น ให้กองทุนประกันวินาศภัยเข้ารับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ที่เงินเท่ากับจำนวนเงินที่กองทุนประกันวินาศภัยได้จ่ายไป โดยกองทุนประกันวินาศภัยไม่ต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ใหม่ และ หนี้ที่กองทุนประกันวินาศภัยเข้ารับช่วงสิทธินั้น ไม่ถือว่าเป็นหนี้ตามมาตรา ๙๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓^{๔๔} (ซึ่งหมายความว่าแม้หนี้นั้นจะขาดอายุความ กองทุนประกันวินาศภัยก็สามารถเข้ารับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ได้)

๓. การดำเนินการ

จากการที่คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และ กองทุนประกันวินาศภัย และจากข้อมูลที่ค้นคว้าจากเอกสารตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ กฎหมายภายในประเทศและกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้อง สรุปข้อมูลพอสังเขปได้ดังนี้

^{๔๔}พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๙๔ “เจ้าหนี้ไม่มีประกันอาจขอรับชำระหนี้ได้ ถ้ามูลแห่งหนี้ได้เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ แม้ว่าหนี้นั้นยังไม่ถึงกำหนดชำระหรือมีเงื่อนไขก็ตาม เว้นแต่

(๑) หนี้ที่เกิดขึ้นโดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี หรือหนี้ที่จะฟ้องร้องให้บังคับคดีไม่ได้

(๒) หนี้ที่เจ้านี้ยอมให้ลูกหนี้กระทำการขึ้นเมื่อเจ้าหนี้รู้ถึงการที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว แต่ไม่รวมถึงหนี้ที่เจ้านี้ยอมให้กระทำการขึ้นเพื่อให้งิการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้”

๓.๑ การรับฟังความคิดเห็นในประเด็นขอบเขตการบังคับใช้และเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (รับฟังก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗) โดยมีความเห็นจาก ผู้แทนจากคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือ คปภ.และผู้แทนกองทุนประกันวินาศภัย สรุปได้ดังนี้

เนื่องจากตามกฎหมายฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีปัญหาติดขัดในเรื่องโครงสร้างผู้ถือหุ้นและกรรมการของบริษัท ดังนั้น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ธุรกิจประกันวินาศภัย และเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีกองทุนจะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยแทนบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกองทุนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น การให้กองทุนมีอำนาจในการกู้ยืมเงิน หรือออกตราสารทางการเงินอื่น การให้กองทุนสามารถเป็นผู้ชำระบัญชี การเพิ่มแหล่งที่มาของเงินกองทุน และการเพิ่มบทกำหนดโทษในกรณีที่คณะกรรมการบริษัทหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ส่งมอบบัญชีและเอกสารของบริษัทให้แก่ผู้ชำระบัญชี จึงเห็นว่าการปรับปรุงในกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้

นอกจากนี้ ยังได้เสนอประเด็นที่ว่า ควรกำหนดกรอบระยะเวลาผ่อนผันดังกล่าวข้างต้นไว้ในร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้เกิดความชัดเจนหรือไม่นั้น เห็นว่าการที่บริษัทต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในขณะที่บริษัทประกันภัยของไทยประสบปัญหาวิกฤตในกรณีที่ขาดทุนเป็นจำนวนมาก แต่ให้เวลาในการเข้ามาเพียงระยะสั้น ๆ ทำให้ระยะเวลาคืนทุนไม่เพียงพอ โดยเฉพาะหากเป็นกรณีบริษัทประกันชีวิตยังต้องใช้ระยะเวลานานกว่าปกติ ต้นทุนในการประกอบธุรกิจประกันชีวิตกับธุรกิจประกันวินาศภัยมีความแตกต่างกันมาก ถ้ากำหนดระยะเวลาผ่อนผันแบบคงที่แน่นอนน่าจะเกิดความไม่คล่องตัว เห็นว่าการกำหนดระยะเวลาในการผ่อนผันควรเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเกิดความเหมาะสมกว่า ปัจจุบันการตรวจสอบโดยภาคประชาชนและสังคมมีมากขึ้น มีเรื่องธรรมาภิบาลและความโปร่งใสเข้ามามากขึ้น สามารถตรวจสอบได้อยู่แล้วว่าคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้ดุลพินิจแล้วมีความเหมาะสมและมีเหตุมีผลหรือไม่

ในปัจจุบันบุคลากรของประเทศไทยยังมีทักษะในการรับประกันภัยน้อยมาก บริษัทประกันวินาศภัยในประเทศไทยต้องการให้บริษัทประกันภัยต่างประเทศเข้ามาถ่ายทอดเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญในด้านนี้ให้มากขึ้นเพื่อที่บริษัทประกันวินาศภัยของไทยจะสามารถพัฒนามาตรฐานในการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ส่วนปัญหาที่เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นระหว่างกรณีการประกันวินาศภัยและการประกันชีวิตก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ปัจจุบันมีบริษัทประกันวินาศภัยปิดไปแล้ว ๕ บริษัท ซึ่งทั้งหมดอยู่ในธุรกิจประกันวินาศภัย กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะคุ้มครองเฉพาะเจ้าหนี้ผู้เอาประกันภัย ไม่ใช่เจ้าหนี้ทุกประเภท แต่ในกระบวนการล้มละลาย ทางกรมบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะพิจารณาเจ้าหนี้ทุกประเภท มีข้อกังวลว่าหากกรมบังคับคดีได้แจ้งกองทุนเกี่ยวกับข้อมูลรายชื่อเจ้าหนี้ จำนวนหนี้ จำนวนหนี้ที่ได้รับชำระแล้ว

จำนวนหนี้คงเหลือ และรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าหนี้ เมื่อกองทุนประกันวินาศภัยได้รับแจ้งแล้ว กองทุนต้องรีบดำเนินการจ่ายเงินภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่นนี้กองทุนจะปฏิบัติอย่างไรหากกองทุนไม่สามารถหักทวงเกี่ยวกับเจ้าหนี้หรือจำนวนหนี้ได้

ตั้งแต่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังไม่เคยมีบริษัทประกันชีวิตถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่บริษัทประกันวินาศภัยมีบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตไปแล้ว ซึ่งในขณะที่บริษัทประกันชีวิตประสบปัญหาทางการเงินจะมีกฎหมายบัญญัติให้มีคณะกรรมการเข้าไปควบคุมดูแล แต่ในกรณีของบริษัทประกันวินาศภัยหากมีปัญหาดังกล่าวทางการเงิน จะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีคณะกรรมการเข้าไปควบคุมดูแล ซึ่งสุดท้ายก็จะเข้าสู่กระบวนการปิดบริษัทประกันวินาศภัยในที่สุด

๓.๒ ข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทางวิชาการ

๑. แนวคิดในการจัดตั้งกองทุนประกันวินาศภัย^{๕๖}

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ ในการควบคุมกิจการประกันภัย^{๕๗} หากละเลยไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษทางอาญา โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๗๒ ให้บุคคลที่จะเริ่มประกอบกิจการประกันภัยจำต้องขอรับอนุญาต โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางอย่าง ได้แก่ ต้องมีทุนที่ชำระแล้วอย่างน้อยสองแสนบาท ต้องฝากหลักทรัพย์ไว้กับรัฐบาลไทยหรือสถานทูตไทยในต่างประเทศ ต้องพิมพ์โฆษณาฐานะการเงินของบริษัทในหนังสือพิมพ์เป็นประจำปี และกำหนดให้ส่งรายงานแสดงกิจการประจำปีและรายงานแสดงทรัพย์สิน ซึ่งสามารถขอตรวจดูเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ได้ที่กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๙๒ กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงเศรษฐกิจ” ได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการควบคุมกิจการประกันภัยขึ้นใหม่ โดยได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญและได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๐

จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๘ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าอันกระทบถึงความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ และได้มีประกาศคณะรัฐมนตรีกำหนดกิจการอย่างอย่างหนึ่งดังระบุไว้ต่อไปนี้หรือกิจการอันสภาพคล้ายคลึงกันให้เป็นกิจการที่ต้องขอ

^{๕๖} สมเจตน์ งามแก้ว (๒๕๕๐). “มาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งและควบคุมกำกับดูแลกองทุนประกันวินาศภัย”. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า ๗-๙.

^{๕๗} มาตรา ๗ “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการประกันภัย ฯลฯ หรือกิจการอื่นอันมีสภาพคล้ายคลึงกันในสยาม เว้นแต่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะการนั้น”

อนุญาต และในข้อ ๕ และข้อ ๒๑ กำหนดว่า “ให้ถือว่ากิจการประกันภัยเป็นกิจการที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามข้อ ๕ แล้ว”

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีเหตุผลในการแก้ไขว่า “เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๑๐) ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบางบทบัญญัติหลายประการที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังขยายตัวในปัจจุบันและในอนาคต ดังนั้น เพื่อเป็นการขยายตัวรองรับธุรกิจประกันวินาศภัย สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความคล่องตัวและสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้เอาประกันภัยเพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถควบคุมและกำกับดูแลกิจการธุรกิจการประกันวินาศภัยให้มีประสิทธิภาพ”

ครั้งหลังสุดได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้มีการจัดตั้ง “กองทุนประกันวินาศภัย”^{๔๔} ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัย ในกรณีบริษัทประกันวินาศภัยล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และเพื่อพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นกองทุนที่จัดเตรียมไว้สำหรับชดเชยตามภาระผูกพันของบริษัทประกันภัยที่มีต่อผู้เอาประกันภัย ในกรณีที่บริษัทประกันภัยบางแห่งตกอยู่ในสภาพไร้ความสามารถในการชำระหนี้ (Insolvent)

แหล่งที่มาของเงินกองทุนประกันวินาศภัยในประเทศต่าง ๆ จะมีความคล้ายคลึงกัน คือมาจากเงินสมทบของบริษัทประกันภัยแต่ละบริษัท ส่วนการคุ้มครองผู้เอาประกันภัยจะเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศที่จะกำหนดขอบเขตการคุ้มครองไว้ โดยจะมีภาครัฐเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทประกันวินาศภัยและดูแลความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันวินาศภัย ประกอบกับธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับภาคการเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งกองทุนประกันวินาศภัยขึ้นมา

๒. โครงสร้างทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของกองทุน

การตั้งกองทุนประกันวินาศภัยเป็นการสร้างหลักประกันในกรณีที่บริษัทประกันวินาศภัยประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้สินตามภาระผูกพันได้ หรือในกรณีที่บริษัทอาจจะประสบกับสภาพการณ์ล้มละลาย โดยกองทุนประกันวินาศภัยจะคุ้มครองผู้ถือกรรมธรรม์ที่อาจเป็นทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ทั้งนี้ ธุรกิจประกันวินาศภัยเกิดขึ้นบนพื้นฐานความเชื่อมั่นของสาธารณชน กองทุนประกันวินาศภัยจึงช่วยสนับสนุนความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อธุรกิจประกันภัยและช่วยในการพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัยให้เกิดความมั่นคงและความยั่งยืน

^{๔๔} มาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

นอกจากนี้การสร้างกองทุนประกันวินาศภัยยังส่งผลดีต่อตลาดการเงินเพราะผู้เอาประกันภัยจะได้รับ การปกป้องจากระบบเช่นเดียวกับผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากอยู่ในธนาคารต่าง ๆ โดยพิจารณาถึงระบบกองทุน ประกันวินาศภัย ดังนี้

๑) โครงสร้างของกองทุน

ในหลาย ๆ ประเทศเริ่มมีการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายประกันวินาศภัยและมีการจัดตั้งกองทุน ประกันวินาศภัยขึ้นเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้เอาประกันวินาศภัย รวมถึงผู้รับประโยชน์ด้วย อาทิเช่น กรณีที่เป็น ระบบ Pre-funding ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และนอร์เวย์ ส่วนระบบ Post-funding ได้แก่ ประเทศแคนาดา ไชล์แลนด์ โปแลนด์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยมีหลักการใหญ่ที่เหมือนกัน คือ เงิน สมทบกองทุนประกันวินาศภัยมาจากบริษัทประกันวินาศภัย ซึ่งสัดส่วนเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการบริหาร จัดการกองทุนที่มีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด

เนื่องจากกองทุนประกันภัยประกอบด้วย ๒ ส่วนที่สำคัญ คือ การประกันชีวิตและการประกันวินาศ ภัย ความแตกต่างคือการประกันวินาศภัยมีลักษณะการดำเนินธุรกิจในระยะสั้น ในขณะที่การประกันชีวิตมี ลักษณะการดำเนินธุรกิจในระยะยาว ดังนั้น กองทุนที่จัดตั้งขึ้นควรแยกเป็นอิสระออกจากกันระหว่างกองทุน ประกันวินาศภัยและกองทุนประกันชีวิต เพื่อหลีกเลี่ยงการที่กองทุนประกันชีวิตจะเข้ามาเกื้อหนุนปัญหาของ กองทุนประกันวินาศภัย และป้องกันการที่กองทุนประกันวินาศภัยจะไปเกื้อหนุนกองทุนประกันชีวิต

๒) ระบบการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนประกันวินาศภัย

กองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันวินาศภัยส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในด้านจำนวนเงินชดเชยที่กองทุนรับประกัน ว่าจะจ่ายเงินให้ผู้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่บริษัทประกันภัยล้มละลายหรือไม่สามารถชดใช้ค่า สินไหมทดแทนได้ ดังนั้น ในสถานการณ์ปกติกองทุนประกันวินาศภัยจะได้รับเงินสนับสนุนหรือเงินอุดหนุนจาก บริษัทประกันภัย ซึ่งในการเรียกเก็บเงินดังกล่าวจากบริษัทประกันภัยจะต้องมีความเป็นธรรมและเป็นการเรียก เก็บที่ไม่เพิ่มภาระที่เกินควร ดังนั้น รูปแบบการเรียกเก็บเงินดังกล่าวมีอยู่ ๒ รูปแบบหลัก ๆ คือ แบบ Pre-funding และแบบ Post-funding

(๒.๑) ระบบเงินกองทุนแบบ Pre funding เป็นระบบที่เรียกเก็บเงินจากบริษัทสมาชิกไว้สำรองชำระ หนี้ให้แก่ผู้ถือกรรมธรรม์ก่อนที่บริษัทประกันวินาศภัยจะล้มละลาย ในกรณีที่บริษัทประกันวินาศภัยที่เป็น สมาชิกของกองทุนไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาประกันวินาศภัยให้แก่เจ้าหนี้ผู้ถือกรรมธรรม์ โดยเงินกองทุน จะมาจากบริษัทประกันวินาศภัยที่เป็นสมาชิกของกองทุน โดยกองทุนอาจกำหนดให้บริษัทสมาชิกหยุดส่งเงินที่ กองทุนเรียกเก็บได้ หากกองทุนมีเงินเพียงพอที่สามารถคาดเดาถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้แล้ว แต่หาก เงินกองทุนลดลงหรือมีเหตุที่ต้องเรียกเก็บเงินเพิ่มขึ้น กองทุนก็สามารถกำหนดให้บริษัทสมาชิกส่งเงินดังกล่าว อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งระดับเงินกองทุนของแต่ละประเทศย่อมมีความต้องการแตกต่างกัน โดยดูจากขนาดของบริษัท ประกันวินาศภัยที่ดำเนินธุรกิจอยู่ในแต่ละประเทศ

ข้อดีของระบบเงินกองทุนแบบ Pre funding คือ

๑) รองรับการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจได้อย่างรวดเร็ว เพราะกองทุนมีเงินสำรองไว้ชำระหนี้อยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่บริษัทประกันวินาศภัยขนาดใหญ่ประสบปัญหาล้มละลาย เพราะฉะนั้นจึงไม่ต้องเสียเวลาในการระดมทุน

๒) ช่วยให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจว่าหากเกิดกรณีใด ๆ กับบริษัทประกันวินาศภัย ก็จะมีเงินกองทุนเข้ามาให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจ

๓) รูปแบบกองทุนดังกล่าวช่วยในการคาดคะเนภาระทางการเงินในอนาคตของบริษัทสมาชิกได้

อย่างไรก็ตาม ระบบเงินกองทุนแบบ Pre funding ก็มีข้อเสีย กล่าวคือ เมื่อกองทุนได้เรียกเก็บเงินจากบริษัทสมาชิกไว้เป็นเงินสำรองของกองทุน อาจเกิด “ภาวะความเสี่ยงภัยทางศีลธรรม” หรือ “ภาวะภัยทางศีลธรรม”^{๔๔} (Moral hazard) จากพฤติกรรมของผู้ประกอบการวิสาหกิจ ผู้รับประกันภัย และรวมถึงองค์กรกำกับดูแล

(๒.๒) ระบบเงินกองทุนแบบ Post funding เป็นระบบที่เรียกเก็บเงินจากบริษัทประกันวินาศภัยที่เป็นสมาชิกเข้ากองทุนไว้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ถือกรมธรรม์ภายหลังที่บริษัทประกันวินาศภัยล้มละลาย หรือไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาประกันวินาศภัย

ข้อดีของระบบเงินกองทุนแบบ Post funding คือ

๑) ไม่มีค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนอย่างกรณีระบบเงินกองทุนแบบ Pre funding เนื่องจากจะมีการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนก็ต่อเมื่อบริษัทประกันวินาศภัยล้มละลาย ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนจึงมีน้อย

๒) จะเรียกเก็บเงินจากบริษัทสมาชิกเมื่อมีเหตุการณ์จำเป็น เช่น บริษัทประกันวินาศภัยล้มละลาย ดังนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีการเรียกเก็บเงินกองทุนดังกล่าว บริษัทสมาชิกจึงสามารถนำเงินดังกล่าวไปลงทุนเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบริษัท โดยสามารถลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความปลอดภัยหรือความเสี่ยงต่ำ เช่น พันธบัตรรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ระบบเงินกองทุนแบบ Post funding ก็มีข้อเสีย กล่าวคือ เมื่อบริษัทสมาชิกล้มละลายอาจทำให้บริษัทสมาชิกต้องส่งเงินมากกว่ากรณีการส่งเงินแบบ Pre funding

^{๔๔} ภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral hazard) หมายความว่า ภาวะหรือเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเสี่ยงภัยสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการกระทำอันไม่สุจริตเพื่อหวังผลประโยชน์จากการเอาประกันภัย เช่น ผู้รับประกันภัยตามกรมธรรม์ฆ่าผู้ประกอบการชีวิตเพื่อหวังได้รับเงินจากผู้รับประกันชีวิต หรือผู้ประกอบการอศัญญาเจตนาวางเพลิงเพื่อหวังเงินค่าสินไหมทดแทน (พจนานุกรมศัพท์ประกันภัย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พิมพ์ครั้งที่ ๕ จัดพิมพ์โดย บริษัทนานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์ จำกัด)

๓) การจำกัดการชดเชยของกองทุนประกันวินาศภัย^{๔๐}

ในหลาย ๆ ประเทศมีการจำกัดเงินชดเชยสำหรับกรณีการประกันวินาศภัย อาทิเช่น ประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ นอร์เวย์ แคนาดา ไชล์แลนด์ โปแลนด์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยมีหลักการใหญ่ที่เหมือนกันคือมีการจำกัดวงเงินในการชดเชย แต่จะมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียดซึ่งในบางประเทศอาจจะมีการจำกัดโดยพิจารณาเป็นแต่ละเหตุการณ์ หรือต่อการใช้สิทธิเรียกร้องต่อครั้ง หรือในบางกรณีก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดว่าให้จำกัดเงินชดเชยได้ไม่เกินวงเงินเท่าใด

๔. ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ประกอบกับการรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนแล้วเห็นด้วยกับการสนับสนุนให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ธุรกิจประกันภัย กองทุนประกันภัย และเพื่อการคุ้มครองผู้เอาประกันภัย จึงเห็นควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมบางประการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

- ๑) ประเด็นเรื่องดุลพินิจในการอนุญาตและการผ่อนผันให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้
- ๒) ประเด็นเรื่องกรอบระยะเวลาในการอนุญาตและการผ่อนผัน

ในประเด็นที่ ๑

การอนุญาตให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ ๔๙ และให้มีกรรมการซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้เกินหนึ่งในสี่ โดยให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ใช้ดุลพินิจ และในกรณีการผ่อนผันให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ ๔๙ และให้มีกรรมการซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกึ่งหนึ่งในกรณีมีเหตุผลพิเศษ นั้น คณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) สามารถใช้ดุลพินิจในการอนุญาตและการผ่อนผันให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องโครงสร้างผู้ถือหุ้นและกรรมการของบริษัทเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ธุรกิจประกันวินาศภัย

อย่างไรก็ดี กรรมการฯ บางท่านเห็นว่า ควรควบคุมการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ในกรณีที่อาจอนุญาตให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ ๔๙

^{๔๐} Takahiro Yasui (2001). POLICYHOLDER PROTECTION FUNDS: RATIONALE AND STRUCTURE. OECD

ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้เกิน ๑ ใน ๔ แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามข้อเสนอคณะกรรมการเฉพาะเรื่องด้านกฎหมายเอกชนและธุรกิจว่าควรปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำในร่างมาตรา ๙ ของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างฯ ที่เสนอโดย คสช.	ร่างฯ ที่เสนอโดย คปก.
ร่างมาตรา ๙ วรรคสอง “ในกรณีที่มิเหตุอันสมควรคณะกรรมการอาจอนุญาตให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ สิบเก้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้เกินหนึ่งในสี่ แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด”	ร่างมาตรา ๙ วรรคสอง “ในกรณีที่บริษัทมีฐานะการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่<u>ผู้เอาประกันภัย</u> คณะกรรมการอาจอนุญาตให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ สิบเก้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้เกินหนึ่งในสี่ แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด”
ร่างมาตรา ๙ วรรคสาม “ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการ หรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของบริษัทใด หรือเพื่อความมั่นคงของธุรกิจประกันวินาศภัย รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันให้บริษัทมีจำนวนหุ้นหรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กำหนดในวรรคสองได้”	ร่างมาตรา ๙ วรรคสาม “ในกรณีที่บริษัทมีฐานะการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่<u>ประชาชนโดยทั่วไป</u> หรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของบริษัทใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง<u>ผู้เอาประกันภัย</u> หรือเพื่อความมั่นคงของธุรกิจประกันวินาศภัย รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันให้บริษัทมีจำนวนหุ้นหรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กำหนดในวรรคสองได้”

อนึ่ง ควรมีการเพิ่มคำนิยามศัพท์ไว้ในกฎหมาย เช่นคำว่า “ผู้เอาประกันภัย” และ “ประชาชนโดยทั่วไป” เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ จะเป็นผลดีในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้มากยิ่งขึ้น

ในประเด็นที่ ๒

ในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยก็ดี หรือรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยก็ดี เกี่ยวกับการอนุญาตหรือ



การผ่อนผันตามร่างมาตรา ๙ วรรคสองและวรรคสาม ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการลงทุนเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงกรณีที่บริษัทต่างชาติจะเข้ามาลงทุนในสถานะที่บริษัทประกันวินาศภัยกำลังประสบปัญหา ซึ่งการที่บริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนก็เพื่อหวังที่จะมีกำไรจากการลงทุน ดังนั้น การกำหนดกรอบระยะเวลาในการอนุญาตและการผ่อนผันในกฎหมายก็ไม่ควรมากหรือน้อยเกินไป เนื่องจากอาจจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนจากต่างชาติที่มีต่อบริษัทประกันวินาศภัยในประเทศไทยได้ ซึ่งทางคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือ คปภ. ก็มีหลักเกณฑ์ภายในที่จะพิจารณาถึงกรอบระยะเวลาในการขออนุญาตและการผ่อนผันไว้ในระดับหนึ่ง แต่หากนำมาเรื่องกรอบระยะเวลาในการอนุญาตและการผ่อนผันบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจจะเกิดความไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายจึงขอเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย

๒ ตุลาคม ๒๕๕๗