

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนของบริษัทประกันภัยในประเทศไทย

๖.๑ ก่อนมีกฎหมายควบคุม

ในระยะก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๐ นั้น บริษัทประกันภัยได้ดำเนินกิจการในด้านการลงทุนไปโดยอิสระ เพราะธุรกิจประเภทนี้อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยกิจการค้าอันกระทบกระเทือนถึงความผาสุกและปลอดภัยแห่งสาธารณชน ซึ่งวางหลักควบคุมเป็นแนวทั่วไป ไม่ได้ควบคุมการลงทุนของบริษัทไว้เลย บริษัทประกันภัยจึงสามารถนำเงินไปลงทุนในกิจการต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางตามขอบเขตวัตถุประสงค์ของบริษัทที่จดทะเบียนไว้ เช่นเดียวกับบริษัทจำกัดทั่ว ๆ ไป เช่นการให้กู้ยืม การรับจำนำจำนอง ทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่ โดยเฉพาะการกู้ยืมมักเป็นการกู้ยืมในกลุ่มเดียวกัน เพราะบรรดาผู้ถือหุ้นบริษัทส่วนมากเป็นพ่อค้ามีธุรกิจอย่างอื่นด้วย หลักทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมมีมูลค่าต่ำกว่าเงินที่ให้กู้ยืม บางบริษัทผู้กู้ยืมเป็นผู้ถือหุ้นหรือญาติของผู้ถือหุ้นเอง

กฎหมายที่ใช้ในขณะนั้นก็ล้าสมัยเพราะใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๑ ความหละหลวมก็มีมาก โดยเฉพาะการลงทุนไม่สามารถจะควบคุมได้เลย จึงเป็นเหตุให้บริษัทประกันภัยที่ปฏิบัติการนอกศูนย์กลางต้องประสบความล้มเหลวไปหลายบริษัท มูลเหตุของการที่บริษัทต้องขาดทุนจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้เอาประกันนั้น ก็เพราะบริษัทลงทุนโดยอิสระกำหนดนโยบายการลงทุนเอง การปฏิบัติงานของผู้ถือหุ้นบริษัทไม่สุจริต ดังเช่นกรณีของบริษัทนครหลวงประกันชีวิตจำกัด ที่กล่าวมาแล้วในบทก่อน ๆ

แม้การกระทำของบริษัทประกันภัยในขณะช่วงระยะเวลาที่จะดำเนินการไปในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้เอาประกันอย่างไร ทางราชการก็ไม่อาจดำเนิน

การเอาโทษใด ๆ ตามกฎหมายได้ เพราะยังไม่มีกฎหมายควบคุมลงโทษในกรณีของบริษัทนำเงินไปลงทุนผิดพลาดหรือลงทุนในกิจการอื่นใด มีมาตรการที่ทางราชการทำได้ประการเดียวขณะนั้นก็คือ ปิดบริษัทประกันภัยนั้น ๆ ที่มีสถานะทางการเงินไม่มั่นคงจนอาจเป็นอันตรายต่อประชาชนผู้เอาประกัน เช่นกรณีสั่งปิดบริษัทนครหลวงประกันชีวิตจำกัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งไม่ได้ช่วยให้กิจการประกันภัยดีขึ้น และไม่ช่วยให้ประชาชนผู้เอาประกันไม่เดือดร้อนเลย กลับเป็นตรงกันข้ามคือ ประชาชนผู้เอาประกันเองก็เดือดร้อน กิจการประกันภัยก็เสื่อมโทรมประชาชนทั่วไปกลับเห็นว่ากิจการนี้เป็นการหลอกลวงประชาชน นำเงินเบี้ยประกันของประชาชนไปทำกิจการส่วนตัวของผู้ถือหุ้นซึ่งไม่เป็นผลดี นอกจากนั้นเงินทุนของประชาชนที่บริษัทประกันภัยนำไปเก็บไว้ก็ไม่ได้ใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ปัญหาที่ยังผูกพันให้ทางราชการต้องแก้ไขจากการลงทุนโดยอิสระของบริษัท จนถึงแม้จะมีกฎหมายควบคุมโดยตรงใน พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้วก็เกิดขึ้นมากมาย จนถึงกับต้องมีการปิดบริษัทประกันภัยไปอีกหลายบริษัทในระแวก

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น รัฐบาลก็ได้มองเห็นถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นว่า เมื่อไม่มีกฎหมายควบคุมบริษัทประกันภัยอย่างเพียงพอที่จะให้กิจการนี้ดำเนินไปอย่างรัดกุมและมั่นคงเป็นหลักประกันแก่ประชาชนผู้เอาประกันได้ ก็ควรมีการร่างกฎหมายใหม่ขึ้นมาใช้บังคับในเรื่องการประกันภัยโดยเฉพาะ โดยมุ่งจะควบคุมบริษัทประกันภัยให้ดำเนินการโดยเล็งถึงผลประโยชน์ของผู้เอาประกันภัย มิให้บริษัทดำเนินการไปในทางที่เสี่ยงภัยเกินไป โดยเฉพาะการลงทุนหาผลประโยชน์ของบริษัทจะต้องให้อยู่ในความควบคุมของราชการ มีเจ้าหน้าที่ที่จะตั้งขึ้นตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นว่า บริษัทจะนำเงินไปลงทุนในกิจการใดได้หรือไม่

ในระยะแรกทางราชการก็กำหนดให้กระทรวงการคลังยกย่องพระราชบัญญัติประกันชีวิต กระทรวงเศรษฐการยกย่องพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย ซึ่งหน่วยราชการทั้งสองก็ได้ขอความร่วมมือให้ฝ่ายเอกชนที่ประกอบธุรกิจประกันภัยส่งความคิดเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณา และส่งผู้แทนเข้าประชุมร่วมกับทางราชการด้วย ในเรื่องปัญหาของการลงทุนของบริษัทนั้น ในร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางราชการกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดให้บริษัทต้องจ่ายเงินเบี้ยประกันลงทุนหาผลประโยชน์ในธุรกิจหนึ่งก็ได้ แต่ผู้แทนภาคเอกชนเสนอว่า "ในกรณีนี้หากรัฐมนตรีบังคับให้บริษัทต้องลงทุนในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะแล้ว และถ้ากิจการนั้นไม่มั่นคงพอ ก็จะเป็นภัยแก่บริษัทและผู้เอาประกันโดยทั่วไป จึงขอเสนอให้รัฐมนตรีมีอำนาจเพียงกำหนดประเภทและชนิดของกิจการ เพื่อให้บริษัทได้มีสิทธิเลือกลงทุนเองตามความพอใจ"

การร่างกฎหมายดังกล่าวได้ใช้เวลาร่างยาวนานมาก แต่ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๖ ธิบดีกรมทะเบียนการค้าขณะนั้น คือ ม.จ. ทองประกาศศรี ทองใหญ่ ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า "การยกย่องพระราชบัญญัติทั้งสองนี้มีหลักการสำคัญ คือ ๑.ลา บริษัทประกันภัยจะเอาเบี้ยประกันไปลงทุนต้องขออนุญาตทางราชการเสียก่อน หากการลงทุนนั้นมั่นคงดี และสามารถถอนคืนโดยสะดวกรวดเร็ว จึงจะอนุญาต ๒.ลา ขณะนี้การยกย่องพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว"

แต่เวลาล่วงเลยมาจนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันชีวิตและพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย นับว่าทางราชการใช้เวลาร่างกฎหมายเพื่อควบคุมกิจการประกันภัยให้รัดกุม อันเป็นการแก้ปัญหาการลงทุนของบริษัทประกันภัยที่บกพร่องอยู่ในระยะนี้ยังไม่มีความหมายควบคุมถึง ๑๕ ปีเต็ม

๖.๒ ระยะใช้กฎกระทรวงฉบับที่ ๕

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันชีวิตและพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย เมื่อวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๐ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๔ เดือนเดียวกันแล้ว ก็ได้มีประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ ในเรื่องการลงทุนของบริษัทประกันภัยทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกาศเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๑ จำกัดขอบเขตการลงทุนของบริษัทประกันภัย เพื่อให้บริษัทได้ลงทุนประกอบธุรกิจใดก็ได้โดยพิจารณาถึงหลักความมั่นคง ผลประโยชน์ตอบแทน ความสามารถในการแลกเปลี่ยนเป็นเงินสด และการกระจายการลงทุน รวมทั้งนโยบายในการส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ปัญหาแรกในทางคำกฎหมายที่เป็นภาระผูกพันมาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ก็คือบริษัทประกันภัยที่ลงทุนไปอย่างผิดพลาดจนทำให้ฐานะการเงินไม่มั่นคง ในระยะที่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการลงทุน และกระทรวงเศรษฐกิจก็ได้เร่งรัดให้บริษัทแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เสียให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในเวลาอันสมควร แต่ก็มีหลายบริษัทไม่สามารถจะดำเนินการแก้ไขภายในกำหนดเวลาได้ กระทรวงเศรษฐกิจจึงได้มีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๓, ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ ควบคุมบริษัท ๔ บริษัท เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๑

๑. บริษัทไทยประสิทธิประกันภัยจำกัด
๒. บริษัทอินเทอร์เนชันแนลไลฟ์แอสซิวรันส์ (ประเทศไทย) จำกัด
๓. บริษัทประกันชีวิตบูรพา จำกัด
๔. บริษัทประกันชีวิตศรีอยุธยา จำกัด

ต่อมากระทรวงเศรษฐกิจก็ได้ถอนการควบคุมไปทั้งสิ้น เมื่อบริษัทได้ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่มิได้อยู่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เรียบร้อยแล้ว ยกเว้นบริษัทประกันชีวิตบูรพา จำกัด ซึ่งทางกระทรวงเศรษฐกิจได้ตรวจสอบพบว่า บริษัทได้ลงทุนในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ผลตอบแทนเพียง ๓.๖๕% และการลงทุนส่วนใหญ่ไปในการให้กู้ยืม และลงทุนในธุรกิจส่วนตัว

ของผู้ถือหุ้นบริษัท เป็นผลให้บริษัทเกือบไม่ได้คอกผลจากการลงทุนเลย บริษัทไม่มีทางที่จะปรับปรุงหรือเรียกเงินลงทุนส่วนใหญ่กลับคืนมาได้ บริษัทจึงอยู่ในฐานะลำบากขาดทุนเพิ่มขึ้นทุกปี จึงได้มีคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทประกันชีวิตบูรพาใน พ.ศ. ๒๕๑๒ ก่อนหน้านั้นฝ่ายผู้ประกอบกิจการประกันภัยก็ได้พยายามเรียกร้องให้ทางราชการใช้มาตรการ เข้าช่วยเหลือ เพราะการ เพิกถอนใบอนุญาตจะกระทบกระเทือนต่อกิจการประกันชีวิตมาก ทางราชการก็พยายามให้เวลาบริษัทแก้ไขฐานะมาตลอดจนพิจารณาเห็นว่าหากไม่เพิกถอนใบอนุญาตประชาชนผู้เอาประกันจะเดือดร้อนยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงได้มีคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว

จากปัญหาการปิดบริษัทประกันชีวิตบูรพา จำกัดนี้ ทางศาลเอกชนผู้ประกอบกิจการประกันภัยเห็นว่า การกระทำเช่นนี้จะไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่เพิ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. ๒๕๑๐ ในอันที่จะส่งเสริมธุรกิจประกันภัย เพราะบริษัทมีเวลาน้อยในอันที่จะปรับปรุงแก้ไขฐานะของบริษัทให้ถูกต้อง ตามกฎหมายได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่ตามกฎหมายแล้ว มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตกำหนดให้ "บริษัทที่กระทำการใด ๆ ซึ่งบริษัทไม่อาจทำได้ตามกฎหมายตามมาตรา ๒๒ อยู่แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เลิกกระทำการนั้น ๆ ให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ฯลฯ" ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในวันที่ ๑๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๐ และเมื่อครบกำหนดวันที่ ๑๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๑ บริษัทใดที่ยังไม่เลิกกระทำการที่บริษัทไม่อาจทำได้ตามกฎหมาย ๒๒ ก็ถือว่าบริษัทนั้นทำผิดกฎหมาย (มาตรา ๒๒ " ฯลฯ บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดก็ได้ก็เฉพาะที่กำหนดในกฎกระทรวง ฯลฯ ")

ปัญหาเรื่องนี้ก็เป็นที่ยุติไปโดยคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตบริษัทประกันชีวิตบูรพาจำกัด ซึ่งเป็นบริษัทใหญ่ในด้านการประกันชีวิตก่อให้เกิดความสับสนต่อธุรกิจประกันชีวิตของบริษัทคนไทยเป็นอันมาก เพราะประชาชนหมดความเชื่อถือ เนื่องจากทางราชการเคยมีคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทนครหลวงประกันชีวิตจำกัดไปเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๗ ทำให้บริษัทประกันชีวิตของต่างประเทศ ๒ บริษัทได้รับความนิยม และประชาชนหันไปประกันกับบริษัททั้ง ๒ มากขึ้น

แสดงว่าการแก้ปัญหาของทางราชการในบางครั้ง แม้จะอาศัยหลักกฎหมายและความมั่นคงของผู้เอาประกัน แต่ก็อาจบร้งได้หากไม่มองถึงสภาพความเป็นจริงในสังคม ซึ่งหากทางราชการ เข้าไปควบคุมใช้มาตรการสนับสนุนบริษัทประกันชีวิตบูรพา เหมือนกับที่เคยสนับสนุนธนาคารพาณิชย์ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาที่ดีกว่าทั้งในแง่กฎหมายและด้านส่งเสริมธุรกิจประกันภัย

นอกจากนี้ยังมีบริษัท เล็ก ๆ อีกหลายบริษัทที่ต้องถูกทางราชการ เพิกถอนใบอนุญาต เพราะแก้ไขฐานะการเงินและการดำเนินงานให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติใหม่ไม่ได้ เช่น

๑. บริษัท เอเชียประกันภัย จำกัด
๒. บริษัทบูรพาประกันภัย จำกัด
๓. บริษัทสหประกันภัย จำกัด
๔. บริษัทพัฒนาการประกันภัย จำกัด

ส่วนบริษัทที่ปิดตัวเอง ไป เพราะไม่สามารถดำเนินงานตามกฎหมายได้ก็มีหลายบริษัท กล่าวได้ว่า กฎหมายที่ออกมาควบคุมบริษัทประกันภัยโดยเฉพาะในแง่ของการลงทุนมีผลดีและผลเสียปรากฏออกมาทันที ในส่วนผลดีก็คือบริษัทที่ซ้เข้ามาเพื่อระดมทุนไปลงทุนในกิจการ ส่วนตัวอย่างอื่นของผู้ถือหุ้นก็ต้อง เลิกหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตไป ทำให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนต่อบริษัทประกันภัยที่ยัง เหลืออยู่ และเป็นการก่อให้เกิดความมั่นคงแก่ผู้เอาประกันเพราะบริษัทที่เหลืออยู่ก็ต้อง เป็นบริษัทที่ปรับปรุงแก้ไขฐานะการเงิน และการดำเนินงานของตนให้เป็นไปตามกฎหมายได้แล้ว ในส่วนผลเสียก็เบ้แก้ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าถ้าทางราชการใช้อำนาจตามกฎหมายให้เน้นเข้าไปในทางปฏิบัติเพื่อให้บริการ มีเวลาพอที่จะแก้ไขฐานะของตนให้มั่นคง ก็อาจจะไม่ต้องเพิกถอนใบอนุญาตบริษัทให้กระทบกระเทือนถึงประชาชนผู้เอาประกันและแก่ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกิจการประกันภัย เพราะการที่ให้เวลาบริษัทเพียงระยะสั้น ๑-๒ ปี เพื่อให้แก้ปัญหาที่บริษัททำมาเป็นเวลานานก่อนใช้กฎหมาย ในทางธุรกิจทำไม่ได้ การใช้กฎหมายนอกจากจะตีความตามลายลักษณ์อักษรแล้วก็ต้องเพ่งเล็งถึงเจตนารมณ์ในการ ออกกฎหมายด้วย เมื่อให้เวลานาน

พอสมควรแล้วบริษัทก็บังคับให้ฐานะตัวเองไม่ได้ ถึงจะเพิกถอนใบอนุญาต และก่อนเพิกถอนก็ควรดำเนินการแก้ไขกฎเกณฑ์หรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของบริษัทนั้น ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต เพื่อให้เป็นตัวอย่าง ด้จะเป็นการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายได้ดีกว่า

ปัญหาที่ทางราชการต้องประสพต่อมาในระยะตั้งแต่ใช้กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๑๑ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ พอจะแยกออกได้ดังนี้

๑. ในระยะแรกที่ประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ ในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๑๑ บริษัทประกันภัยยังไม่สามารถให้กู้ยืมโดยมือสังหาริมทรัพย์จำนองเป็นประกันได้ ตามที่กฎหมายอนุญาต (ข้อ ๑ (๔), ข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๕) เพราะกรมที่ดินซึ่งมีหน้าที่รับจดทะเบียนจำนองอสังหาริมทรัพย์ยังไม่ยอมจดทะเบียนรับจำนองให้บริษัท สมาคมประกันวินาศภัยและสมาคมประกันชีวิตซึ่ง เป็นศูนย์รวมของบริษัทประกันภัยจึงแจ้งข้อขัดข้องนี้ให้กระทรวง เศรษฐกิจการทราบ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่เนื่องจากกระทรวง เศรษฐกิจการเองก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งกรมที่ดินให้ปฏิบัติรับจดทะเบียนรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ จึงต้องแจ้งเรื่องนี้ไปยังกระทรวงมหาดไทยให้สั่งกรมที่ดินรับจดทะเบียนรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บริษัทประกันภัย กระทรวงมหาดไทยเองก็ไม่กล้าจะตัดสินใจเรื่องนี้ ได้สอบถามกลับไปยังกระทรวงการคลังโดยอ้างว่า "โดยที่การรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวอาจมีลักษณะ เป็นการประกอบกิจการ เครดิทฟองชิวเออร์ ตามความหมายของพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๙๑ อันต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง จึงหาหรือว่ากระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ เป็นประกันการกู้ยืมแก่บริษัทประกันภัย ตามแนบกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ นั้น กระทรวงการคลังจะขัดข้องอย่างไรหรือไม่ จนกระทรวงการคลังต้องตอบกลับไปยังกระทรวงมหาดไทยว่าไม่ขัดข้อง นั้นแหละ กระทรวงมหาดไทยจึงได้แจ้งกลับมาให้กระทรวง เศรษฐกิจการทราบเมื่อเดือนสิงหาคมศกเดียวกันว่า ได้สั่งกรมที่ดินดำเนินการรับจดทะเบียนรับจำนองอสังหาริมทรัพย์แก่บริษัทประกันภัยได้ ซึ่งเห็นได้ว่าปัญหานี้จะเรียบร้อยไปได้ก็กินเวลา ๓ เดือน บริษัทประกันภัยก็เสียประโยชน์

ที่ควรจะได้ไป เพราะกฎหมายนี้ไม่ได้มีการชี้แจงไปยังหน่วยราชการต่าง ๆ ให้ทราบถึงขอบเขตก่อน แม้ในทางปฏิบัติบริษัทประกันภัยได้รับแจ้งให้ทราบว่าดำเนินการรับจ้างของอสังหาริมทรัพย์ แม้แต่ประกันการกู้ยืมได้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคมโดยกระทรวง เศรษฐกิจการแจ้งให้ทราบก็ตาม แต่กรมที่ดินเพิ่งรับคำสั่งจากกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินการในปลายเดือนกรกฎาคม บริษัทประกันภัยจึงลงมือให้กู้ยืมโดยรับจ้างของที่ดินเป็นประกันได้ก็เดือนสิงหาคม ผลประโยชน์ที่บริษัทประกันภัยต้องเสียไปในระยะแก้ปัญหา ๓ เดือน ก็ต้องเป็นบทเรียนแก่ผู้แก้ปัญหาข้อนี้ไป

๒. ใน พ.ศ. ๒๕๑๘ มีบริษัทลงทุนให้กู้ยืมโดยธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ค้ำประกันเกินอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งถือว่าเป็นการลงทุนที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ทางราชการก็พิจารณาว่าโดยที่บริษัทมีเงินกองทุนครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติทุกประการ และบริษัทยังมีเงินเหลืออยู่ หากจะนำเข้าฝากประจำในธนาคารก็จะได้ออกผลค่า จึงได้นำไปลงทุนเกินกว่าอัตราส่วนที่กฎกระทรวงกำหนด แต่ขณะนั้นทางราชการกำลังแก้ไขกฎกระทรวง เพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทลงทุนได้มากขึ้น และเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ ไม่เหมาะสมกับสภาพของ เศรษฐกิจของประเทศ จึงเห็นว่าการลงทุนเช่นนี้ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทแต่อย่างใด ปัญหาที่ว่าบริษัทลงทุนเกินอัตราส่วนที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือไม่ก็จบลงด้วยการวินิจฉัยตามเจตนาของบริษัทว่าไม่ได้ตั้งใจทำผิด และอาศัยเหตุอันมาประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเมื่อการปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมายก็ต้องทำตามกฎหมายที่กำหนดไว้ คือ จะลงโทษหรือตัดเดือนหรือถอนแก้ไขโดยประการอื่น มิใช่โดยการมองเพียงเจตนาของผู้ทำผิด และเหตุผลอันประกอบ มิฉะนั้นกฎหมายก็ไม่เป็นกฎหมาย และผู้กระทำผิดก็มองไม่เห็นความสำคัญของการจะปฏิบัติตามกฎหมาย เจตนาในการออกกฎหมายก็หมดคุณค่า ก็กิจการประกันภัยก็จะไม่ก้าวหน้าไปตามที่หวังเอาไว้

๓. ปัญหาที่ว่าในกรณีหุ้นหรือหุ้นกู้ของกิจการโรงแรม จะถือว่าเป็นกิจการโรงแรม เป็นอุตสาหกรรมหรือไม่ หากถือว่าเป็นกิจการอุตสาหกรรม บริษัทประกันภัยก็สามารถลงทุนได้ตาม ข้อ ๔ (๑) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ ซึ่งบริษัทจะสามารถลงทุนซื้อได้ร่วมกัน

ไม่เกินร้อยละสิบห้าของ ราคาสินทรัพย์บริษัทตามบัญชีมูลค่าที่มีอยู่ในวันสิ้นปีบัญชีครั้งสุดท้าย หากไม่ถือว่าเป็นกิจการ อุตสาหกรรม บริษัทก็สามารถลงทุนได้ตาม ข้อ ๔ (๓) ซึ่งจะซื้อ รวมกันได้เพียง ร้อยละสิบห้าของ ราคาสินทรัพย์ของบริษัทตามบัญชีมูลค่าที่มีอยู่ในวันสิ้นปีบัญชี ครึ่งสุดท้ายเท่านั้น กรณีนี้ทาง ราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า ความหมายของคำว่า กิจการ อุตสาหกรรมตาม ข้อ ๔ (๑) ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ นั้น ไม่ได้หมายรวมถึงการจัดหา ความสะดวกหรือการส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งโดยธุรกิจส่วนตัวนั้นเองไม่ถือว่าเป็นการ อุตสาหกรรม และจากความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่าอุตสาหกรรม หมายถึงการทำให้ของให้เป็นสินค้า ส่วนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อ กิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ ถือเอากิจการโรงแรมเป็นกิจการอุตสาหกรรม ก็ใช้ สำหรับพระราชบัญญัตินั้นโดยเฉพาะเท่านั้น บริษัทประกันภัยจึงจะลงทุนในการซื้อหุ้นหรือ หุ้นกู้ของกิจการโรงแรมได้ตาม ข้อ ๔ (๓) ไม่ใช่ข้อ ๔ (๑)

๔. ปัญหาที่ว่า การซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัท เงินทุนโดยมีธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ คำประกันนั้น บริษัทจะทำได้หรือไม่ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ โดยบริษัทอ้างว่าได้ผลประโยชน์มากกว่าฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ กรณีนี้ได้วินิจฉัยว่า กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ มิได้ บัญญัติให้บริษัทซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินโดยมีธนาคาร คำประกันได้ หากบริษัทกระทำไปก็ผิด กฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามปัญหานี้ก็ไม่มีผลสรุป ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องและแปลกควา ทำไมจึงไม่มีการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย

จากปัญหา ๓ ประการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ายังไม่เคยมีการใช้กฎหมาย ในส่วนที่ควบคุมการลงทุนของบริษัทไปในทางที่เกี่วข้องเลย อาจจะเป็นเพราะหากกระทำ ตามกฎหมายโดยเข้มงวดแล้ว กิจการประกันภัยก็จะเกิดความล้มลอลงขึ้นได้ เพราะ เป็นที่ยอมรับกันว่ากฎกระทรวงฉบับที่ ๕ นั้น ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งหลังจากนั้น ภาวะทางธุรกิจเปลี่ยนแปลงไปมาก แต่กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ นี้ ก็ยังล้าหลังอยู่ไม่ได้ขยาย ขอบเขตการลงทุนไปให้ทันตามสภาพธุรกิจ อีกประการ การลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย การควบคุมการลงทุนนี้เป็นโทษทางอาญามีความผิดถึงจำคุกกรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินการของบริษัท ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย จึงยังไม่มีการ

ดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยตามประการหลังว่าจะเกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ เป็นอย่างมาก หากจะดำเนินการเชิงงวดตามกฎหมาย

ในเรื่องปัญหาอย่างอื่นก็ยังมีในค้ำที่ฝ่ายเอกชนผู้ประกอบกิจการประกันภัยได้เสนอความเห็นและปรึกษาเกี่ยวกับการลงทุนของบริษัทประกันภัยตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๕ ซึ่งผู้ประกอบกิจการประกันภัยอ้างว่า มีขอบเขตแคบไปไม่เหมาะสมกับภาวะธุรกิจที่ก้าวหน้าเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และได้ขอให้ทางราชการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ขอบเขตของการลงทุนของบริษัทประกันภัยเสียใหม่ให้ทันกับภาวะทางธุรกิจ และปัญหาในค้ำทางราชการเองก็ประสงค์จะหาทางที่จะปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การลงทุนของบริษัทประกันภัยในค้ำต่าง ๆ โดยการสรุปความเห็นและร่างหลักการที่เป็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปหลักการที่เป็นจุดปัญหาทางกฎหมายอันขัดกับภาวะ เศรษฐกิจของกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ นี้ ได้ดังต่อไปนี้

๑. การซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัด ที่ค่าเป็นธุรกิจจัดสรรที่ดินหรือที่ดินและอาคาร ได้รวมกันไม่เกินร้อยละสิบของ ราคาสินทรัพย์ของบริษัทตามบัญชีมูลค่าที่มีอยู่ในวันสิ้นปีบัญชีครั้งสุดท้าย และจะซื้อได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของ เงินทุนชำระแล้วของบริษัทจำกัดนั้น เป็นปัญหาในทางภาวะธุรกิจมากเพราะการดำเนินการจัดสรรที่ดินหรือที่ดินและอาคาร เป็นธุรกิจที่นำความเจริญมาสู่ท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนที่อยู่อาศัย จึงสมควรให้บริษัทลงทุนในธุรกิจประเภทนี้มากขึ้น จะช่วยให้บริษัทสามารถนำเงินไปลงทุนในค้ำช่วยแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของประชาชน ดังเช่นในต่างประเทศหลายแห่ง ซึ่งเป็นการนำเงินที่บริษัทระดมทุนจากประชาชนผู้เอาประกันมาใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศโดยตรง จึงขอเพิ่มขอบเขตจำนวนรวมของการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ประเภทนี้จากร้อยละสิบ เป็นร้อยละยี่สิบ และจำนวนหุ้นในแต่ละบริษัทจากร้อยละสิบห้า เป็นร้อยละยี่สิบห้า ในกรณีนี้ ทางราชการเห็นว่า แม้จะเพิ่มจำนวนรวมของการซื้อหุ้นหรือหุ้นกุงดล่าว เป็นร้อยละยี่สิบ บริษัทก็ยังอยู่ในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นส่วนน้อย ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารงานและกิจการของบริษัทจำกัดที่เขาซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ หากจะให้ลงทุนจำนวนมากก็เป็นการเสี่ยง ขัดกับหลักการกระจายการลงทุน ส่วนจำนวนหุ้นในแต่ละบริษัทจำกัดที่ควรเพิ่มเป็นร้อยละยี่สิบห้า นั้นอาจทำได้เพราะไม่กระทบกระเทือนความมั่นคงของบริษัท และกิจการประเภทนี้ก็มีแนวโน้มที่จะก้าวหน้าต่อไปในอนาคต

๒. ในเรื่องการให้กู้ยืมโดยมีธนาคารค้ำประกันได้รวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละสิบห้า ของสินทรัพย์ของบริษัทตามบัญชีมูลค่าที่มีอยู่ในวันสิ้นปีบัญชีครั้งสุดท้าย ตามข้อ ๕ ของกฎ กระทรวงฉบับที่ ๕ นั้น มีปัญหาว่า การให้กู้ยืมดังกล่าวใช้หลักประกันมั่นคง และส่วนใหญ่ เป็นการให้กู้ยืมเพื่อประโยชน์ทางการพาณิชย์ และอุตสาหกรรม ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกู้ยืมประเภทนี้สูงกว่าการให้บริษัทนำเงินไปฝากธนาคาร จึงควรให้บริษัทลงทุนใน กานนี้ใหม่มาก เพื่อส่งเสริมการพาณิชย์และอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศได้อย่าง กว้างขวาง จึงขอให้เพิ่มจำนวนการให้กู้ยืมเป็นร้อยละสามสิบของสินทรัพย์ดังกล่าว ซึ่ง ทางราชการก็เห็นด้วยในปัญหานี้ และต่อมาก็ได้มีการแก้ไขจำนวนการให้กู้ยืมเป็นร้อยละ ยี่สิบห้าในกฎกระทรวงฉบับที่ ๖

๓. กรณีที่บริษัทจะจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่ตก เป็นของบริษัท เนื่องจากการชำระ หนี้การประกันค้ำเงินที่จ่ายให้กู้ยืมไป หรือ เนื่องจากที่บริษัทได้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนอง ไว้กับบริษัทนั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งของศาลนั้น จะจำหน่ายโดยการจัดสรร ขายได้หรือไม่ หากราชการเห็นว่าบริษัทจะจำหน่ายโดยการจัดสรร ก็ได้หรือวิธีอื่นใดก็ได้ แต่การจำหน่ายนั้นบริษัทจะนำเงินไปลงทุนรวมกับการจำหน่ายควยไม่ได้ เพราะการนำ เงินไปลงทุนรวมควยเพื่อจัดสรร จำหน่ายนั้น เป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง ซึ่งตามกฎหมาย ธรรมนูญฉบับที่ ๕ มิได้ให้บริษัทลงทุนประกอบการได้

๔. กรณีการให้กู้ยืมโดยมีอสังหาริมทรัพย์จำนอง เป็นประกัน ซึ่งบริษัทจะให้ กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละสามสิบและรายหนึ่งต้องไม่เกินร้อยละสองของราคาสินทรัพย์ของบริษัท ตามบัญชีมูลค่าที่มีอยู่ในวันสิ้นปีบัญชีครั้งสุดท้ายนั้น ผู้ประกอบกิจการประกันภัยเห็นว่า โดย ที่การให้กู้ยืมโดยวิธีนี้ เป็นการลงทุนที่มีความมั่นคงสูงและผลประโยชน์ก็ดี ควรจะเพิ่ม อัตราการกู้ยืมเป็นร้อยละสี่สิบห้าและวงเงินใหญ่แต่ละรายเป็นร้อยละห้า กรณีนี้ผู้เขียนไม่ เห็นด้วย เพราะการเพิ่มวงเงินให้กู้ยืมแต่ละรายเป็นร้อยละห้า จะทำให้บริษัทมีลูกหนี้ รายใหญ่เกินไป เพราะร้อยละห้าของสินทรัพย์บริษัทหาก เป็นบริษัทที่มีสินทรัพย์มากก็เป็น เงินจำนวนมาก ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงภัยสูงและไม่เป็นการกระจายการลงทุน ส่วน การจะเพิ่มอัตราการให้กู้ยืมเป็นร้อยละสี่สิบห้า ก็ยังเป็นการทำให้บริษัทหันมาลงทุนใน ประเภทนี้มาก จะไม่เกิดการกระจายการลงทุน

๕. การใหญ่ขึ้นตามข้อ ๕ ข้างต้นนั้น กฎกระทรวงกำหนดให้ต้องมีชำระ
เงินต้นและดอกเบี้ยเป็นรายครั้ง ครั้งหนึ่งมีระยะเวลาไม่เกินหกเดือน เรื่องนี้ฝ่ายผู้
ประกอบการประกันภัยเห็นว่า เป็นเรื่องยากแก่การปฏิบัติ เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง
ทางทะเบียน ต้องเสียค่าธรรมเนียม เสียเวลาและขัดต่อความประสงค์ของผู้ เพราะ
ผู้รายใหญ่ ๆ มักนำเงินไปลงทุนในกิจการที่ใหญ่โตซึ่งจะได้ผลประโยชน์กลับคืนก็ต่อเมื่อ
เวลาล่วงไปแล้วอย่างน้อยหนึ่งปี และกฎกระทรวงก็ได้กำหนดเวลาการใหญ่ไว้ไม่เกิน
สองปีซึ่งเหมาะสมอยู่แล้ว จึงควรยกเลิกการกำหนดให้คืนเงินต้นเป็นรายครั้ง ๆ หนึ่ง
ไม่เกินหกเดือนคงไว้แต่กำหนดชำระดอกเบี้ย สำหรับปัญหานี้ผู้เขียนเห็นด้วย เพราะข้อ
กำหนดของกฎหมายข้อนี้จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติตามที่ผู้ประกอบการเสนอความเห็น ซึ่ง
หากกำหนดเวลาการชำระเงินต้นเช่นเดิม บริษัทก็จะพยายามหาทางหลีกเลี่ยงข้อกำหนดนี้
เพื่อจะได้ให้ผู้รายใหญ่ โดยวิธีการต่าง ๆ อันไม่เป็นผลดีแก่การควบคุมการลงทุนของ
บริษัทประกันภัย

๖. ฝ่ายผู้ประกอบการประกันภัยเสนอเรื่องการลงทุนของบริษัทในการใหญ่ขึ้น
โดยมีธนาคารพาณิชย์กำกับว่า น่าจะยอมให้บริษัทซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินได้โดยมีธนาคาร
พาณิชย์รับรองการชำระ เงินคืนในตั๋วสัญญาใช้เงิน เพราะในทางปฏิบัติคล้ายกับการใหญ่ขึ้น
โดยมีธนาคารพาณิชย์กำกับ และเป็นการลงทุนที่ปลอดภัยได้ผลตอบแทน และสูงกว่า
จะได้จากการฝากธนาคารพาณิชย์ ทั้งยัง เป็นการสนับสนุนการพาณิชย์กรรมอุตสาหกรรม
ของประเทศ และโดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ในขณะนั้น ปัญหาว่าการจะซื้อตั๋วสัญญาใช้เงิน
ดังกล่าวนี้จะ เหมือนกับการใหญ่ขึ้นโดยมีธนาคารกำกับหรือไม่ จึงไม่ได้พิจารณาแต่ก็ได้
พิจารณาว่าบริษัทน่าจะลงทุนได้โดยสำนักงานประกันภัยได้หรือไปยังธนาคารแห่งประเทศไทย
ว่าควรสนับสนุนให้บริษัทประกันภัยซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกโดยธนาคารพาณิชย์หรือไม่ ซึ่ง
ธนาคารได้ชี้แจงว่า "การที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับเงินจากประชาชนแล้วออกตั๋วสัญญาใช้เงิน
เพื่อชำระหนี้นั้น ย่อมเป็นการกู้ยืมเงินจากประชาชน ซึ่งตามกฎหมายธนาคารพาณิชย์จะ
ทำไม่ได้ แต่ธนาคารพาณิชย์อาจกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน หรือจากสถาบันการ
เงินอื่นและออกตั๋วสัญญาใช้เงินเพื่อชำระหนี้ได้ สำหรับบริษัทประกันชีวิตอาจนับเป็นสถาบัน

การเงินได้ แต่บริษัทประกันวินาศภัยมิใช่สถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์จึงไม่ควรออกตั๋วสัญญาใช้เงินกู้ยืมจากบริษัทประกันวินาศภัย และธนาคารไม่สนับสนุนการกระทำดังกล่าว"

ซึ่งผู้เขียนกลับเห็นว่า การซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินโดยมีธนาคารรับรองการใช้เงินน่าจะมีหลักประกันความมั่นคงดีกว่าให้กู้ยืมโดยมีธนาคารค้ำประกันหรือเท่า ๆ กัน อีกทั้งบริษัทประกันวินาศภัยก็ควรจะถือว่าเป็นสถาบันการเงินอย่างหนึ่ง เพราะเป็นการระดมทุนจากประชาชนแม้จะเป็นระยะสั้นเพียงหนึ่งปีก็ตาม

๓. ในกรณีที่บริษัทประกันภัยได้รับอนุญาตให้ซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดที่มีฐานะมั่นคงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ ข้อ ๑ (๓) และ ข้อ ๔ นั้น หากจะให้บริษัทประกันภัยสามารถให้บริษัทจำกัดที่มีฐานะตามหลักเกณฑ์ข้างต้นกู้ยืมเงินโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันก็ไม่น่าจะขัดข้อง เพราะบริษัทจำกัดนี้ต้องมีความมั่นคงเพียงพอที่บริษัทประกันภัยจะเข้าไปลงทุนได้ ฉะนั้นหากบริษัทจำกัดเหล่านี้มีความจำเป็นต้องการเงินเพิ่มเติมเพื่อชดเชยกิจการ แต่มิได้ใช้วิธีออกหุ้น ก็น่าจะให้กู้ยืมได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเช่นเดียวกัน บริษัทจำกัดเหล่านี้ส่วนมากเป็นบริษัทอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรรมขนาดใหญ่มีหลักฐานมั่นคง ซึ่งแม้แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์ทั่วไปที่เป็นบริษัทจำกัด เช่นกันกู้ยืมเงินเท่านั้นอยู่แล้ว และสำหรับในแง่ของบริษัทประกันภัยในฐานะเจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืม หากบริษัทจำกัดนั้นมีความมั่นคงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็จะมีสิทธิเรียกร้องเหนือกว่าในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทจำกัดนั้นเสียอีก

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหานี้เป็นเรื่องที่ใหม่และลำบากในการพิจารณา เพราะในแง่ปฏิบัติและสภาพเป็นจริง มีบริษัทจำกัดที่มีความมั่นคงสูงหลายบริษัทต้องการกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อไปชดเชยกิจการ โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งในทางธุรกิจยินดีให้บริษัทจำกัดเหล่านี้กู้ได้ทั้งหมด แต่สำหรับกรณีของบริษัทประกันภัย แม้ว่าบริษัทจำกัดเหล่านี้จะมีความมั่นคงสูงเพียงใด หากไม่มีหลักทรัพย์หรือธนาคารค้ำประกันและเกิดความเสียหายขึ้นภายหลัง จะเดือดร้อนแก่ผู้เอาประกันไม่ใช่เฉพาะผู้ถือหุ้นบริษัทเท่านั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาให้รอบคอบเป็นอย่างยิ่ง

๘. ในการให้กู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์เป็นประกัน ซึ่งกฎกระทรวงอนุญาตให้บริษัททำได้ และได้กำหนดว่า ถ้าหลักทรัพย์นั้น เป็นอสังหาริมทรัพย์ของจำนอง เป็นประกันการกู้ยืม ซึ่งหากจะเป็นการขายฝากแทนการจำนอง น่าจะเป็นหลักประกันที่ดีกว่าและมั่นคงแน่นอนกว่า เพราะการขายฝากตามกฎหมายหากผู้ขายฝากไม่ได้ออกรายในกำหนดค้ำหนักรวมสิทธิได้ออกรวมสิทธิก็จะตกได้แก่ผู้รับซื้อฝากตลอดไป จะทำให้บรรดาผู้กู้ยืมเงินจากบริษัทโดยทำขายฝากอสังหาริมทรัพย์ไว้กับบริษัท ย่อมจะต้องคอยระมัดระวังนำเงินมาคืนเพื่อได้ออกรายตามกำหนด ทั้งยังต้องคอยระมัดระวังมิให้บริษัทมีสิทธิยึดอสังหาริมทรัพย์นั้นไปโดยข้อสัญญาอีกด้วย และบริษัทก็จะไม่ต้องเสียเวลาคอยติดตามทวงถามหรือฟ้องบังคับคดีเหมือนคนอย่างการจำนอง จึงน่าจะกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับจำนอง อสังหาริมทรัพย์เป็นประกันการกู้ยืมให้บริษัทรับซื้อฝากอสังหาริมทรัพย์ได้ด้วย และมีข้อกำหนดให้บริษัทที่หลักทรัพย์สินมา เนื่องจากการนี้ ต้องขายทอดตลาดภายในกำหนดเวลา

สำหรับกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า แม้การรับซื้อฝากจะเป็นหลักที่มั่นคงกว่าการรับจำนองตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็ต้องพิจารณาว่ากฎกระทรวงฉบับที่ ๕ มุ่งหมายให้บริษัทให้กู้ยืมได้โดยมีธนาคารพาณิชย์กำกับหรือมีอสังหาริมทรัพย์จำนอง เป็นประกัน ก็เพื่อจะกำหนดขอบเขตให้บริษัทลงทุนในการให้กู้ยืมโดยมีอสังหาริมทรัพย์จำนอง เป็นประกันให้น้อยราย เพราะบริษัทต้องคำนวณถึง ระยะต่อไปว่าหากผู้กู้ไม่ชำระหนี้ บริษัทก็ทำได้เช่นเดียวคือฟ้องบังคับจำนอง ซึ่งต้องยุ่งยากเสียเวลา หากให้บริษัทรับซื้อฝากได้แทนการจำนอง บริษัทก็จะหันไปให้กู้ยืมประเภทนี้มากขึ้น ซึ่งขัดกับเจตนาของกฎกระทรวงที่ไม่อยากให้บริษัทลงทุนโดยรับหลักทรัพย์เป็นประกันมากนัก อีกประการหนึ่งหากบริษัทให้กู้ยืมโดยรับซื้อฝากและมีการยึดทรัพย์สินนั้น เป็นของ บริษัท บริษัทก็อาจขาดทุนได้ เพราะอสังหาริมทรัพย์นั้นจำหน่ายออกได้ยาก ทั้งราคาตกต่ำลงตามเวลาที่ไ้ แม้จะมีราคาสูงขึ้นแต่ผู้จะซื้อต่อจากการขายทอดตลาดของ บริษัทก็ไม่มีกำลังจะซื้อในเงินจำนวนมาก ผลสุดท้ายบริษัทก็จะกลายเป็นผู้เก็บรวบรวมอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เป็นหลักการลงทุนที่ดีสำหรับบริษัทประกันภัยเลย

๙. ผู้ประกอบการประกันภัยมีปัญหาว่า การซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัด ซึ่งประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือการขนส่งนั้น บริษัทซื้อได้ไม่เกินร้อยละ

สิทธิของเงินทุนชำระแล้วของบริษัทจากนั้นก็ทำให้บริษัทลงทุนได้ลำบาก เพราะสินทรัพย์ของบริษัทประกันภัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้นกว่าเดิมมาก ปริมาณเงินทุนที่จะนำมาซื้อหุ้นหรือหุ้นของบริษัทจากที่ประกอบธุรกิจดังกล่าวก็เพิ่มมากขึ้นด้วย จึงควรผ่อนปรนให้บริษัทลงทุนซื้อหุ้นหรือหุ้นของบริษัทจากที่ดังกล่าวได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของเงินทุนชำระแล้วของบริษัทจากนั้นก็ ทั้งยังเป็น การช่วยส่งเสริมการอุตสาหกรรม เกษตรกรรมหรือการขนส่งในประเทศให้เจริญก้าวหน้าขึ้นไปอีก

สำหรับข้อนี้ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ประกอบการประกันภัยมีเหตุผลสมควร แต่การจะผ่อนปรนข้อบังคับในกฎหมายนั้นเป็นไปได้ ต้องแก้กฎหมายเสียก่อนจึงจะปฏิบัติตามกฎหมายที่แก้ได้

๑๐. ปัจจุบันอสังหาริมทรัพย์มีราคาสูงขึ้นมาก การอนุญาตให้บริษัทรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ เป็นประกันการกู้ยืมใดรายหนึ่งไม่เกินร้อยละสองของราคาสิทธิทรัพย์ของบริษัทตามบัญชีมูลค่าที่มีอยู่ในวันสิ้นปีบัญชีครั้งสุดท้ายนั้น เป็นไปได้อย่างในทางปฏิบัติ เพราะหากทำเช่นนี้ บริษัทก็จะให้กู้ยืมได้ในรายเล็ก ๆ มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าธรรมดา โดยเหตุที่ร้อยละสองของราคาทรัพย์สินของบริษัทดังกล่าวเป็นเงินจำนวนน้อย ขณะที่อสังหาริมทรัพย์มีราคาสูงขึ้น บริษัทจึงต้องหาทางออกโดยการแยกผู้กู้ยืมเป็นหลาย ๆ คน แบ่งอสังหาริมทรัพย์เป็นส่วน ๆ ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่การควบคุม

เรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อบริษัทสามารถแบ่งแยกผู้กู้ยืมหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ออกได้ให้เข้ากับกฎหมาย ก็น่าจะทำได้ ส่วนการแก้ไขปัญหาระยะยาวก็ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายนั้นก่อนเพราะจะไปทำการใดให้ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่มีอำนาจไม่ได้

๑๑. การลงทุนของบริษัทประกันภัยในการซื้อหุ้นหรือหุ้นของบริษัทจากนั้นก็ นำจะอนุญาตให้มีการลงทุนในบริษัทประกันภัยด้วยกันได้ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทที่มีฐานะการเงินที่ซื้อหุ้นหรือเพิ่มทุนให้แก่บริษัทที่มีฐานะไม่ดี และได้ มีการช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่บริษัทที่มีฐานะไม่ดี เช่น ในด้านการปรับปรุง การบริหารงาน และเป็น

การ ขยายขอบ เขตการลงทุนให้บริษัทที่สำคัญคือ จะทำให้เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บริษัทประกันภัยก็จะไม่มีการขาดทุนหรือต้องล้มเลิกไป อันเป็นผลเสียแก่ประชาชนผู้เอาประกัน

สำหรับปัญหาเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะอนุโลมตามที่บริษัทเสนอ เพราะมีเหตุผลดี แต่ก็ต้องมีเงื่อนไขขบถ้อยอีกมาก เพราะจะเป็นการเกิดการผูกขาดตลาดการประกันภัย ถ้าบริษัทใหญ่ฐานะดีเข้าไปซื้อหุ้นในบริษัทเล็ก ๆ เสียหมด และเป็นการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดการช่วยพัฒนาประเทศ ทั้งเงินกองทุนของบริษัทก็จะไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ควร ที่สำคัญคือ สาขาของบริษัทประกันภัยต่างประเทศจะเข้าไปซื้อหุ้นของบริษัทประกันภัยในประเทศ อันกระทบกระเทือนต่อนโยบายของรัฐในเรื่องการประกันภัย ซึ่งต้องพิจารณาเป็นพิเศษ

๑๖. ผู้ประกอบการประกันภัยเสนอว่า ปัจจุบันบริษัทมีเงินพอที่จะลงทุนได้มากมาย แต่ขอบเขตของกฎหมายให้ลงทุนได้จำกัดจะพิจารณาถึงบริษัทเงินทุนซึ่งตั้งขึ้นโดยอยู่ในความควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยอันนับได้ว่ามีความมั่นคงดี ว่าบริษัทจะซื้อตัวสัญญาใช้เงินจากบริษัทเงินทุนเหล่านี้ได้ไหม เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทได้ขยายการลงทุนที่ถูกต้องอยู่ขณะนี้

สำหรับกรณีเช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่าในปัจจุบัน ภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปก็ควร จะพิจารณาให้บริษัทซื้อตัวแลกเงินของบริษัทเงินทุนได้ แต่ต้องพิจารณาถึงความมั่นคงของ บริษัทเงินทุนเป็นราย ๆ ไป และต้องอยู่ในความควบคุมให้ความเห็นชอบของทางราชการ โดยใกล้ชิด เพราะอย่างไรก็ตาม บริษัทเงินทุนยังมีความมั่นคงไม่เท่ากับธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนบางแห่งมักจะนำเงินไปลงทุนไปในทางที่ไม่เกิดผลดีแก่เศรษฐกิจ สำหรับ บางบริษัทอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารงานของบริษัทนำเงินไปลงทุนในบริษัทเงินทุน ที่ตมณผลประโยชน์เกี่ยวของ

จากปัญหาและข้อเสนอบางประการที่นำมาเสนอนั้น พอจะสรุปได้ว่า ตามกฎ กระทรวงฉบับที่ ๕ ได้กำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ของการลงทุนของบริษัทประกันไว้

เข้มงวดมากขึ้นไป ซึ่งอาจเหมาะสมกับในระยะแรก ๆ ที่เริ่มมีการควบคุมการลงทุนของบริษัทที่เคยมีปัญหาทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้เอาประกัน แต่ต่อมาในระยะหลังจากนั้น เมื่อบริษัทส่วนใหญ่ได้ปรับปรุงฐานะการเงิน และการดำเนินงานมั่นคงขึ้น จะขยายบริษัทออกไปอีกก็ไม่ได้ เพราะไม่อาจหาผลประโยชน์จากการลงทุนได้มากกว่าที่ควรจะได้ตามที่กฎกระทรวงจำกัดขอบเขตและวงหลักเกณฑ์ไว้ บริษัทก็ได้แต่นำเงินไปฝากธนาคาร ซึ่งได้ผลตอบแทนไม่คุ้มกับการที่บริษัทจะต้องรับภาระจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือจ่ายเงินคืนแก่ผู้เอาประกันตามสัญญาประกันภัย และโดยปกติ บริษัทประกันภัยหากไม่มีการลงทุน ก็ไม่สามารถดำเนินการรับประกันต่อไปได้ เพราะจะประสบการขาดทุน บริษัทจึงได้มีวิธีการต่าง ๆ ทั้งลับและแจ้งในอันที่จะค้นหาทางลงทุนเพื่อให้บริษัทอยู่รอดและมีกำไรจากการลงทุน แม้การกระทำบางอย่างจะเป็นการเสี่ยงกฎหมาย เพราะบริษัทถือว่าไม่สามารถเติบโตได้หากยังลงทุนตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ กำหนดไว้

และแม้จะมีปัญหาในทางกฎหมายขึ้นประการใดก็ยังไม่เคยปรากฏการลงโทษบริษัทที่ปฏิบัติกรฝ่าฝืนกฎหมายเรื่องการลงทุน เพราะหากทำไปเช่นนั้น บริษัทประกันภัยก็ต้องเลิกกิจการไปเกือบหมด เหลือแต่บริษัทที่มีเงินทุนมากผูกขาดการประกันภัยไว้ นี่จึงเป็นปัญหาที่แท้จริงของกฎหมายการควบคุมการลงทุน ซึ่งไม่มีทางจะแก้ไขได้ครบเท่าที่ยังไม่มีการกล้าดำเนินการใด ๆ ลงไป

อย่างไรก็ตาม ทางราชการก็ได้พยายามหาทางออกด้วยการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ ให้มีขอบเขตการลงทุนกว้างกว่าเดิม มีหลักเกณฑ์ที่ลดความเข้มงวดลงกว่าเดิม ออกประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งพอจะลดปัญหาการเสี่ยงกฎหมายและปัญหาความขัดข้องในทางธุรกิจกับกฎหมายของบริษัทประกันภัยให้ลดน้อยลงไปบ้างแม้จะไม่ถึงกับหมดปัญหาเสียทีเดียว ซึ่งเหตุการณ์ในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๕ เกี่ยวกับปัญหาการลงทุนของบริษัทประกันภัยน่าจะเป็นบทเรียนสำหรับการพิจารณาควบคุมการลงทุนของบริษัทต่อไป

ปัญหาในเรื่องการลงทุนช่วงระยะใช้กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ นี้ ผู้เขียนคาดว่ายังมีอีกหลายประเด็นที่ไม่เป็นที่เปิดเผยหรือเปิดเผยไม่ได้ แต่ก็คงจะคาดกันได้ว่ามีวิธีการ

นานปีประการในการจะดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่การลงทุนโดยไม่มีผู้ใดเดือดร้อน มีแต่ผู้ได้ประโยชน์เพียง ๒ ฝ่ายเท่านั้นที่รู้จักกันอยู่เฉพาะ

ก่อนจะผ่านเรื่องปัญหากฎหมายในการลงทุนตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๕ นี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งนับเป็นคำพิพากษาของศาลฎีกา เพียงเรื่องเดียวเท่านั้นที่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการลงทุนของบริษัทประกันภัยตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๕ มาแสดงให้เห็นไว้ ณ ที่นี้ แม้จะไม่ตรงประเด็นปัญหาการลงทุนโดยตรง แต่ก็ได้แสดงถึงการดำเนินการของบริษัทกับผู้รับประโยชน์ให้เห็นได้ว่ามีวิธีการเช่นไร ซึ่งหากไม่มีคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ก็อาจจะมองไม่เห็นถึงปัญหาการควบคุมปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนของบริษัทได้ชัดเจนว่ามีคดีพิพาทกันถึงศาลฎีกาเป็นที่เปิดเผยแก่สาธารณชน แต่บริษัทก็ไม่ได้กระทบกระเทือนตามที่ควรจะได้รับตามกฎหมายควบคุมการลงทุนของบริษัทประกันภัย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐/๒๕๑๘

บริษัทไทยประสิทธิ์ประกันภัย จำกัด
โจทก์
นายกาญจน์ สายกัลยา : กับพวก
จำเลย

จำเลยที่ ๑ ทำงานกับบริษัทโจทก์ประมาณ ๒๐ ปี โดยเป็นตัวแทนประกันชีวิต ต่อมาบริษัทโจทก์ตั้งให้จำเลยที่ ๑ เป็นผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายขายงาน ได้เงินเดือนเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท ระหว่างดำรงตำแหน่งนี้ จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญากู้เงินจากบริษัทโจทก์เป็นเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท ถัดออกเบี่ยอัตราร้อยละ ๑๐ ต่อปี โดยจำเลยที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน จำเลยทั้งสองติดหนี้ไม่ชำระ เงินโจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งสอง

ปัญหาว่า สัญญากู้ดังกล่าวเป็นโมฆะหรือไม่ และจำเลยทั้งสองจะต้องรับผิดชอบต่อโจทก์เพียงใด

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า

"นอกจากการประกันชีวิต บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดก็ได้ก็เฉพาะที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎกระทรวงนั้นจะกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจนั้น ๆ ให้บริษัทปฏิบัติด้วยก็ได้

การประกอบธุรกิจใดที่ไม่ปฏิบัติ หรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถือว่า เป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่ได้กำหนดในกฎกระทรวง

และกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ ข้อ ๗ ว่า "การให้กู้ยืมแก่พนักงานของบริษัทโดยมีมูลค่าประกัน บริษัทจะให้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละสองของราคาสินทรัพย์ของบริษัทตามบัญชีบุคคลที่มีอยู่ในวันสิ้นปีบัญชีครั้งสุดท้าย จำนวนเงินที่ให้ยืมแต่ละรายต้องไม่เกินหก เท่าของจำนวนเงินเดือนที่พนักงานผู้นั้นได้รับจากบริษัทในเดือนสุดท้ายก่อน เดือนที่จะให้กู้ยืมและไม่เกินสองหมื่นบาท"

ฉะนั้น การที่บริษัทโจทก์ให้จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นพนักงานของบริษัทโจทก์กู้ยืมเป็นจำนวนเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท จึงขัดต่อกฎกระทรวงดังกล่าวซึ่งมีบทกำหนดลงโทษตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ สัญญากระหว่างบริษัทโจทก์และจำเลยที่ ๑ จึงมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นโมฆะไม่มีผลบังคับ

แต่คดีนี้ จำเลยได้รับเงินที่กู้จากโจทก์ โจทก์ฟ้องคดีนี้เรียกเอาทรัพย์สินของตนที่ให้กู้คืน จำเลยที่ ๑ รับเงินไว้โดยปราศจากมูลอันจะต้องอ้างกฎหมายได้ และเป็นการทำให้โจทก์เสียเปรียบ จำเลยที่ ๑ จึงต้องคืนเงินที่รับไว้แก่โจทก์ โดยชำระดอกเบี้ยสำหรับเงินดังกล่าวในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่รับเงินจนกว่าจะชำระเงินเสร็จ

ส่วนจำเลยที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกัน ก็ต่อเมื่อการค้ำประกันนั้นอันสมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๖๘๑ เมื่อสัญญากู้ยืมรายนี้เป็นโมฆะ จำเลยที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

๖.๓ ความแตกต่างระหว่างกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ และฉบับที่ ๖

๖.๓.๑ ธุรกิจประกันวินาศภัย

กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ มีขอบเขตกำหนดประเภทของการลงทุนของบริษัทประกันภัยไว้กว้างกว่าที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ กำหนดไว้มาก เพราะประสงค์จะแก้ปัญหาการลงทุนที่บริษัทประกันภัยซึ่งกำลังเติบโตขึ้นต้องการ และสนองความต้องการของการระดมทุนไปพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะเร่งรัดพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล อีกทั้งเพื่อส่งเสริมกิจการประกันภัยให้ได้มีผลประโยชน์ตอบแทนจากการลงทุนที่มั่นคงสูงกว่าเดิม อันจะเป็นประโยชน์ต่อบริษัทเองในด้านความมั่นคงทางการเงิน และสะท้อนให้ประชาชนผู้เอาประกันภัยหลักประกันที่มั่นคงขึ้นด้วย

ประเภทการลงทุนที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยลงทุนได้เพิ่มขึ้นจากกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ คือ

๑. ชื่อพันธมิตรที่กระทรวงการคลังกำกับทั้ง เงินต้นและดอกเบี้ย
๒. ชื่อหรือชื่อลดหลักทรัพย์สินของกระทรวงการคลัง หรือองค์การ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น
๓. ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดซึ่งประกอบธุรกิจในการขายหรือให้เช่าซื้อที่ดินและอาคาร
๔. ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดซึ่งประกอบธุรกิจประกันชีวิต
๕. ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดซึ่งประกอบธุรกิจการประกันต่อ
๖. ชื่อหุ้นของนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตในต่างประเทศและไม่มีสาขาในราชอาณาจักร
๗. ชื่อตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินโดยบริษัทเงินทุน เป็นผู้สั่งจ่ายหรือเป็นผู้ออกตั๋ว หรือตั๋วแลกเงินที่ธนาคารในประเทศหรือบริษัทเงินทุนเป็นผู้รับอาวัล หรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่ธนาคาร เป็นผู้ค้าประกัน
๘. ให้อุปถัมภ์บริษัทจัดสรรที่ดิน หรือที่ดินและอาคารซึ่งจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยมีธนาคารหรือหลักทรัพย์ค้ำประกัน

๙. ใ้หญ่มีแ่การเคหะแห่งชาติ
๑๐. ใ้หญ่มีแ่สหกรณ์การเกษตร
๑๑. ใ้หญ่มีแ่เกษตรกรโดยมีค้ำประกัน
๑๒. จักจำหนายที่ดินของบริษัท

นอกจากนี้ในส่วนที่กำหนดอัตราการลงทุนในกิจการแต่ละประเภท กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ก็ยังได้กำหนดใ้บริษัทประกันภัยลงทุนได้กว้างขวางออกไปอย่างมากดังนี้

| ประเภทธุรกิจ | อัตราเดิม (ฉบับ ๕) (% ของสินทรัพย์รวม) | อัตราใหม่ (ฉบับ ๖) (% ของสินทรัพย์รวม) |
|--|---|--|
| (๑) พันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน | ไม่มี | ๒๕ |
| (๒) ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมรวม | ๑๐ | ๑๕ |
| (๓) ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทขายหรือใ้เช่าอู่ที่กินและอาคาร | ไม่มี | ๑๐ |
| (๔) ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้บริษัทประกันชีวิต | ไม่มี | ๑๐ |
| (๕) ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้บริษัทประกันต่อ | ไม่มี | ๑๐ |
| (๖) ชื่อหุ้นนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตในต่างประเทศ | ไม่มี | ๑๐ (เงินกองทุน) |
| (๗) ชื่อตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใ้เงิน | ไม่มี | ๒๕ |
| (๘) ใ้หญ่มีโดยธนาคารค้ำประกัน | ๑๕ | ๒๕ |
| (๙) ใ้หญ่มีโดยมีหลักทรัพย์เป็นประกัน | | |
| ๙.๑ มีพันธบัตรรัฐบาลไทยเป็นประกัน | ไม่จำกัด | <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; display: inline-block;"> รวม ๑๕ </div> |
| ๙.๒ พันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน | ไม่มี | |
| ๙.๓ พันธบัตรธนาคารระหว่างประเทศ | ๒ | |
| ๙.๔ หุ้นหรือหุ้น | ๕ | |
| ๙.๕ หุ้นที่ธนาคารค้ำประกัน | ไม่มี | |

| ประเภทธุรกิจ | อัตราเดิม (ฉบับ ๕) (% ของสินทรัพย์รวม) | อัตราใหม่ (ฉบับ ๖) (% ของสินทรัพย์รวม) |
|--|---|---|
| (๑๐) รั้งจำนวนอสังหาริมทรัพย์ | ๒๕ | ๓๐ |
| (๑๑) รั้งจำนวนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งใช้ เป็นที่อยู่อาศัย | ไม่มี | ๑๕ |
| (๑๒) ใหญ่ยืมแก่บริษัทจัดสรรที่ดินและอาคาร | ไม่มี | ๑๐ |
| (๑๓) ใหญ่ยืมแก่การเคหะแห่งชาติ | ไม่มี | ๑๕ |
| (๑๔) ใหญ่ยืมแก่สหกรณ์การเกษตร | ไม่มี | ๒ |
| (๑๕) ใหญ่ยืมแก่เกษตรกร | ไม่มี | ๕ |
| (๑๖) ใหญ่ยืมแก่พนักงานของบริษัท | ๒ | ๓ |
| (๑๗) การลงทุนเพื่อการจัดจำหน่ายที่ดิน | ไม่มี | ๑๐ |

และยังมีข้อจำกัดการลงทุนในธุรกิจประเภทรวมไว้ดังนี้

| ประเภทรวม | อัตราเดิม (ฉบับ ๕) (% ของสินทรัพย์รวม) | อัตราใหม่ (ฉบับ ๖) (% ของสินทรัพย์รวม) |
|--|---|---|
| ๑. ข้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของนิติบุคคล (ยกเว้นบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม ซึ่งมีข้อกำหนดกลางหาก) รวมกัน ทั้งสิ้น | ไม่มี | ๕๐ |
| ๒. ข้อตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินและ การใหญ่โดยมีระยะเวลาครบถ้วนรวมกัน | ไม่มี | ๕๕ |
| ๓. รั้งจำนวนอสังหาริมทรัพย์รวมกัน | ไม่มี | ๕๐ |
| ๔. ใหญ่ยืมอื่น ๆ รวมกัน | ไม่มี | ๓๐ |

จะเห็นได้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ ๖ แตกต่างกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ มาก
แต่ก็ใช้เวลาในการแก้ไขจากฉบับที่ ๕ มาเป็นฉบับที่ ๖ ถึง ๔ ปีเศษ ซึ่งก็ยังไม่ปรากฏ

กระทรวงฉบับที่ ๖ จะก้าวหน้าไม่ทันตลาดธุรกิจในปัจจุบันนี้เสียแล้ว แต่ก็ยังดีกว่าจะไม่แก้ไขเสียเลย

๖.๓.๒ ธุรกิจประกันชีวิต

ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจประกันชีวิตนั้น มีการกำหนดขอบเขตของการลงทุนไปกว้างขวางกว่าฉบับที่ ๕ แต่ก็เหมือนกันกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจประกันวินาศภัย คือ ขยายประเภทการลงทุนออกไปจากกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ เหมือนกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ดังกล่าวในข้อ ๖.๓.๑ มาแล้ว ๑๒ ข้อเช่นกัน

ส่วนในการที่กำหนดอัตราส่วนลงทุนของกิจการแต่ละประเภท กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ได้กำหนดไว้แตกต่างกับฉบับที่ ๕ อย่างมาก และพอจะแยกได้ดังนี้

| ประเภทธุรกิจ | อัตราเดิม (ฉบับที่ ๕) (% ของสินทรัพย์รวม) | อัตราการลงทุนใหม่ (ฉบับที่ ๖) (% ของสินทรัพย์รวม) |
|---|--|---|
| (๑) พันธบัตรที่กระทรวงการคลัง คำประกัน | ไม่มี | ๒๕ |
| (๒) ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุน อุตสาหกรรม | ๑๐ | ๑๕ |
| (๓) ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทประกันชีวิต | ไม่มี | ๑๐ |
| (๔) ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทประกันต่อ | ไม่มี | ๑๐ |
| (๕) ชื่อหุ้นในบัญชีหลักทรัพย์ที่ประกอบธุรกิจประกัน ชีวิตในต่างประเทศ | ไม่มี | ๑๐ (เงินกองทุน) |
| (๖) ชื่อตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงิน | ไม่มี | ๒๕ |
| (๗) ใ้หูกู้ยืมโดยธนาคารคำประกัน | ๑๕ | ๒๕ |

| ประเภทธุรกิจ | อัตราเดิม (ฉบับที่ ๕) (% ของสินทรัพย์รวม) | อัตราการลงทุนใหม่ (ฉบับที่ ๖) (% ของสินทรัพย์รวม) |
|---|--|---|
| (๘) ใหญ่ย่อมโดยมีหลักทรัพย์เป็นประกัน | | |
| ๘.๑ พันธบัตรรัฐบาลไทย | ไม่จำกัด | |
| ๘.๒ พันธบัตรที่กระทรวงการคลัง ค้ำประกัน | ไม่มี | |
| ๘.๓ พันธบัตรธนาคารระหว่าง ประเทศ | ๒ | รวม ๑๕ |
| ๘.๔ หุ้นหรือหุ้นกู้ | ๕ | |
| ๘.๕ หุ้นกู้ที่มีธนาคารค้ำประกัน | ไม่มี | |
| (๙) รับจำนองอสังหาริมทรัพย์เฉพาะที่ เป็นที่อยู่อาศัย | ไม่มี | ๑๕ |
| (๑๐) ใหญ่ย่อมแก่บริษัทจัดสรรที่ดินและอาคาร | ไม่มี | ๑๐ |
| (๑๑) ใหญ่ย่อมแก่การเคหะแห่งชาติ | ไม่มี | ๑๕ |
| (๑๒) ใหญ่ย่อมแก่สหกรณ์การเกษตร | ไม่มี | ๒ |
| (๑๓) ใหญ่ย่อมแก่เกษตรกร | ไม่มี | ๕ |
| (๑๔) ใหญ่ย่อมแก่พนักงานของบริษัท | ๒ | ๓ |
| (๑๕) การลงทุนเพื่อการจับจำนองที่ดินฯ | ไม่มี | ๑๐ |

และมีข้อจำกัดการลงทุนในธุรกิจรวมประเภทไว้แตกต่างจากกฎกระทรวงฉบับที่

๕ อีก ดังนี้

| ประเภทรวม | อัตราเดิม (ฉบับที่ ๕) (% ของทรัพย์สินรวม) | อัตราการลงทุนใหม่ (ฉบับที่ ๖) (% ของทรัพย์สินรวม) |
|---|--|---|
| ๑. ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของนิติบุคคล (ยกเว้น บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมซึ่งมีข้อ กำหนดทางเทคนิค) รวมทั้งสิ้น | ไม่มี | ๕๐ |
| ๒. ชื่อตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินและ การให้กู้โดยมีธนาคารค้ำประกันรวมกัน | ไม่มี | ๕๐ |
| ๓. รับจำนองอสังหาริมทรัพย์รวมกัน | ไม่มี | ๕๐ |
| ๔. ให้กู้ยืมอื่น ๆ รวมกัน | ไม่มี | ๓๐ |

อาจกล่าวได้ว่า กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ในเรื่องของธุรกิจประกันชีวิตไม่ได้
แตกต่างกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ในเรื่องประกันวินาศภัยมากนัก มีเฉพาะสัดส่วนรวม
ของการลงทุนในประเภทรวมการซื้อตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินและการให้กู้โดยมี
ธนาคารค้ำประกันเท่านั้น ที่ต่างกันเพียง ๕% โดยกฎหมายยอมให้ธุรกิจประกันวินาศภัย
ลงทุนได้มากกว่าธุรกิจประกันชีวิตในเรื่องนี้ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะธุรกิจประกันชีวิต
สามารถให้กู้ยืมโดยมีกรรมธรรม์ประกันชีวิตเป็นประกันได้ แต่ธุรกิจประกันวินาศภัยทำไม่ได้
จึงได้กำหนดให้มากกว่ากันเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

๖.๔ ระยะเวลาการกระทรวงฉบับที่ ๖ ในปัจจุบัน

๖.๔.๑ การให้กู้ยืม

ในเรื่องการให้กู้ยืมนี้ พอดีสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

๑. ตามกฎกระทรวง ข้อ ๕ (๓) ซึ่งกำหนดเรื่องบริษัทให้กู้ยืมได้โดย
มีอสังหาริมทรัพย์นอกจากที่ดินและอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยจำนองเป็นประกัน แต่กำหนด
"จำนวนเงินที่กู้ยืมแต่ละรายต้องไม่เกินร้อยละ เจ็ดสิบของราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เป็น

ประกัน ความราคาประเมินของของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือตามราคาซื้อขายในตลาดความหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนกำหนด ฯลฯ"

ซึ่ง เรื่องนี้ทางบริษัทประกันภัยไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะ

ก. บริษัทไม่อาจทราบราคาประเมินของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แม้จะสอบถามไปทางสำนักงานที่ดินในแต่ละท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ก็ไม่ได้ผล

ข. ในกรณีจดทะเบียนจำนวนที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะคิดค่าธรรมเนียมจากจำนวนเงินจำนวนโดยจะไม่แจ้งราคาประเมินของที่ดินนั้นให้ทราบ

ค. การประเมินราคาที่ดินของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินยุ่งยากมากที่ดินแปลงเดียวอาจต้องคำนวณราคาประเมินโดยแบ่ง เนื้อที่ออกคำนวณตามเงื่อนไขที่กำหนดของกรมที่ดิน

ง. การปรับปรุงราคาประเมินของกรมที่ดินซ้ำมาก ที่ดินบางแห่งราคาซื้อขายขึ้นไปสูงแล้ว แต่ราคาประเมินยังต่ำอยู่มาก เพราะ ไม่มีการปรับปรุง

จ. ยังไม่เคยมีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ราคาซื้อขายในตลาดของนายทะเบียนเลย

ปัญหาที่คือบริษัทประกันภัยไม่สามารถทราบราคาอสังหาริมทรัพย์ที่จะนำมาพิจารณาใหญ่ยี่มีว่ามีราคาที่ละเอียดถี่ถ้วนได้เท่าไรโดยไม่ขัดกับกฎกระทรวงที่กำหนดไว้

ในประเด็นนี้ทางราชการชี้แจงให้เห็นว่าที่ต้องใช้ราคาประเมินก็เพราะกำหนดใหญ่ยี่มีได้ถึง ๓๐% ของราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ประเมิน หากจะให้ใช้ราคาตลาดก็ต้องกำหนดใหญ่ยี่มีได้น้อยกว่า ๓๐% ของราคาตลาด

ผู้เขียนเห็นว่า เรื่องนี้ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นธรรมขึ้น เพราะ เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าการกำหนดใหญ่ยี่มีโดยอาศัยราคาประเมินนั้น บริษัทไม่สามารถทำให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ทั้งเหตุผลข้างต้นนั้นถูกต้องแล้ว และจำนวนใหญ่ยี่มี ๓๐% ของราคาประเมินกับ ๕๐% ของราคาของตลาดนั้นไม่ต่างกันนัก ควรจะกำหนดให้ใช้ราคาตลาดเป็นเกณฑ์ ส่วนอัตราการใหญ่ยี่มีนั้นก็ต้องพิจารณาว่าจะให้ ๕๐% หรือมากกว่านั้น ซึ่งควรจะเป็น ๒๐% ของราคาตลาด บริษัทก็จะไปหาทางเลืองประเมินราคาเอาเอง แล้วทางราชการก็

ไม่มีการตรวจใ้ว่าราคาประเมินเท่าไรในขณะที่บริษัทใหญ่ยื่นกัน กว่าจะตรวจพบก็สายเกินไปที่จะให้บริษัทแก้ไขได้ ซึ่งจะก่อความยุ่งยากในการคำนวณเงาทั้งฝ่ายเอกชนและราชการ ส่วนที่กำหนดไว้ว่า "ตามราคาซื้อขายในตลาดตามหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนกำหนด" นั้น ไม่ควรกำหนดไว้ เพราะนายทะเบียนก็ไม่มีข้อมูลพอที่จะไปกำหนดหลักเกณฑ์ราคาซื้อขายในท้องตลาดให้ยุติธรรมได้

๒. ในกรณีกำหนดเรื่องการใหญ่ยื่นโดยมีที่ดินและอาคารซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยจำนวนเป็นประกัน ฯลฯ "จำนวนเงินที่ใหญ่ยื่นแต่ละรายต้องไม่เกินร้อยละแปดสิบของราคาทรัพย์สินที่เป็นประกันตามราคาซื้อขายในท้องตลาดตามหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนกำหนด ฯลฯ" ก็เช่นกัน บริษัทไม่มีทางอื่นจะทำได้ ในเมื่อยังไม่มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ของนายทะเบียน นอกจากกำหนดราคาแล้วใหญ่ไปเอง ซึ่งเป็นปัญหาที่จะถือว่านิคกฎหมายก็ได้ แต่ใครจะผิด ฝ่ายผู้ประกอบการหรือผู้ควบคุม เพราะกฎหมายให้บริษัทต้องปฏิบัติตามกฎที่กำหนด ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ให้ผู้ควบคุมทำหน้าที่ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายให้อำนาจ ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาก็ควรกำหนดหลักเกณฑ์เสียใหม่ให้ใช้ราคาตลาดในเวลาใหญ่ยื่นเสีย จะเกิดความสะดวกทั้ง ๒ ฝ่ายไม่ต้องผิดกฎหมายด้วยกัน

๓. ในข้อกำหนดของกฎกระทรวงนี้ ข้อ ๑๓ ในกรณีที่บริษัทใหญ่ยื่นแก่เกษตรกรเพื่อใช้ในการ เกษตรโดยมีผู้ค้ำประกันและกำหนดว่า "มีเกษตรกรที่อยู่ในคำพลเดียวกันสองคน เป็นผู้ค้ำประกัน และผู้ค้ำประกันต้องไม่มีหนี้สินหรือภาระค้ำประกันกับผู้อื่นอยู่แล้วในวันที่ค้ำประกัน"

กรณีนี้เป็นปัญหาที่จะทราบได้อย่างไรว่าผู้ค้ำประกันมีหนี้สินกับผู้ใดมากน้อยแค่ไหนหรือค้ำประกันผู้ใดอยู่บ้าง เพราะกฎหมายใช้คำว่า "ผู้อื่น" ซึ่งกว้างเกินไป เพราะเกษตรกรที่จะมาค้ำประกันกับบริษัทอาจเป็นลูกหนี้ใครอยู่ก็ได้ บริษัทไม่มีทางทราบ ซึ่งหากบริษัทให้เกษตรกรผู้เป็นลูกหนี้ผู้อื่นอยู่บ้างแล้วไม่ว่าจะเป็นเงินเท่าไรมาค้ำประกันกับบริษัท บริษัทก็จะกลายเป็นผู้ทำนิคกฎหมายโดยไม่เจตนาไปทันที บริษัทจึงเสี่ยงในการให้เกษตรกร ทางราชการเองก็ไม่สามารถบังคับได้เป็นผลเสียแก่เกษตรกร ซึ่งกฎกระทรวง

นี้มุ่งจะให้บริษัทช่วยเหลือเกษตรกร แต่ปัญหาในคำกฎหมายมาทำให้ความมุ่งหมายต้องเสียไป

ผู้เขียนเห็นว่าต้องแก้ไขจุดนี้โดยเพียงเพิ่มเติมถ้อยคำเป็น "ฯลฯ ผู้ค้าประกัน ต้องไม่มีหนี้สินหรือภาระค่าประกันอื่นกับบริษัทอยู่แล้ว ฯลฯ" ก็จะเป็นการแก้ปัญหาก็ให้บริษัทสามารถใหญ่โตโดยไม่เสี่ยงต่อการผิดกฎหมาย ทางราชการเองก็ได้ผลสมความมุ่งหมาย

๖.๔.๒ การซื้อหุ้นและหุ้นกู้

สำหรับเรื่องนี้ มีปัญหาที่น่าพิจารณาเพราะเป็นเรื่องใหม่ ในการที่กฎหมายอนุญาตให้บริษัทลงทุนซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้จากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ อันก่อให้เกิดความสับสนแก่ทั้งบริษัทและทางราชการ และยังคาดการณ์ไม่ได้ว่าจะเป็นผลดีหรือเสียแค่ไหน มีประเด็นที่จะกล่าวถึงดังนี้

๑. ตามข้อ ๑๘ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ นี้ กำหนดว่า "ก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ถ้าบริษัทใดซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ไว้ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในข้อ ๔ หรือข้อ ๕ ให้บริษัทดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ"

แต่ในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่า

ก. การซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดตามกฎหมายฉบับที่ ๕ มีเงื่อนไขว่า "ฯลฯ บริษัทจำกัดนั้นต้องมีกำไรสุทธิแต่ละปีไม่น้อยกว่า ๑๐ ร้อยละของกำไรสุทธิ" แต่ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ข้อ ๕ การซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัด กำหนดว่า "ฯลฯ บริษัทจำกัดนั้นต้องมีกำไรสุทธิไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ" ดังนั้น เมื่อบริษัทลงทุนซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดไว้ได้ตามข้อกำหนดของกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ แต่พอใช้กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ บริษัทซื้อไม่ได้ มีหน้าขาดหุ้นหรือหุ้นกู้ที่ซื้อไว้ก็ต้อง "ดำเนินการให้ถูกต้อง" ก็คือต้องจำหน่ายออกไป เพราะมิเช่นนั้นก็จะผิดกฎกระทรวงฉบับ ๖

เช่นนี้ ปัญหาที่ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ ๖ จะมีผลย้อนหลังแค่ไหน ในขณะที่บริษัทซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ในระยะใช้กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ บริษัททำถูกต้องตามกฎหมาย แต่พอใช้กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๒ กลายเป็นการผิดกฎหมาย จะ เป็นความยุติธรรมตามหลักการของกฎหมายทั่วไปไหม

บริษัทเองก็ไม่ต้องการจำหน่ายหุ้นหรือหุ้นกู้ที่ซื้อไว้ออกไปทันที เพราะจะขาดทุน เวลาที่ให้ไว้รอเปลี่ยนแปลงวันไม่พอสำหรับการปฏิบัติทางธุรกิจจริง ๆ หากบริษัทจำต้องขายไป ก็จะทำให้ฐานะการเงินของบริษัทนั้นแยกลง ก็จะกระทบกระเทือนถึงผู้เอาประกัน บริษัทเองก็อาจถูกกฎหมายควบคุมเอาอีก จึงไม่มีบริษัทใดขายหุ้นหรือหุ้นกู้ออกไป และทางราชการก็ไม่ได้ปฏิบัติกรอย่างใด เพราะยังตีความไม่แน่นอนว่า การจะใช้กฎหมายย้อนหลัง ไปให้การกระทำที่เคยทำถูกกฎหมายกลายเป็นผิดกฎหมายจะมีผลแค่ไหน ซึ่งก็ต้องรอคำพิพากษาของศาลสูงสุด หากมีการตีพิพากษาขึ้น อีกประการหนึ่ง ตั้งแต่ประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ จนปัจจุบัน เป็นเวลาปีเศษแล้วแต่ยังไม่มีการดำเนินการกับบริษัทที่ไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๘ นี้ หากจะดำเนินการตอนนี้ผู้ดำเนินการก็จะมีผลผิดไปด้วยในฐานะละเลยต่อหน้าที่แล้ว น่า เป็นเรื่องพิจารณา

ผู้เขียนเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาใหญ่ทางคดีที่สุดต้อง รีบแก้ไขกฎกระทรวง เสียใหม่ โดยเร็วแล้วยกเลิกข้อ ๑๘ เสีย มิเช่นนั้นหากมีการตีตัวอย่างขึ้นก็จะเกิดผลกระทบกระเทือนทั้งแก่ผู้ควบคุมบริษัทตามกฎหมายและแก่บริษัทเอง ในด้านความเชื่อถือของประชาชน

๒. การซื้อพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้าประกันทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย ให้บริษัทซื้อได้ไม่เกิน ๒๕% ของสินทรัพย์บริษัท แต่ขณะเดียวกันกำหนดว่าการซื้อพันธบัตรรัฐบาลไทยไม่จำกัดจำนวนเงินที่จะซื้อ

กรณีนี้บริษัทเองก็อยากจะลงทุนในการซื้อพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้าประกัน เพราะมีความมั่นคง เหมือนกับพันธบัตรที่รัฐบาลค้าประกันตนเอง และเจตจำนงของกฎกระทรวงก็อยากให้เป็นบริษัทได้มีส่วนในการพัฒนาประเทศ เพราะพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้าประกัน เช่น พันธบัตรการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศมาก แต่ก็ถูกจำกัดโดยข้อความในกฎหมายที่ทำให้บริษัทลงทุนเกินกว่า ๒๕% ของสินทรัพย์บริษัทไม่ได้

ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ควรกำหนดจำนวนเงินลงทุนในพันธบัตรที่กระทรวงการคลัง
 คำประกัน เพราะมีความมั่นคงสูงสุดเท่า ๆ กับพันธบัตรรัฐบาลอยู่แล้ว ซึ่งจะเป็นผลดี
 แก่บริษัทและแก่ประเทศด้วย

๓. การซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ให้
 บริษัทซื้อได้ตามมูลค่าหุ้นที่ตั้งไว้ไม่เกิน ๑๕% ของสินทรัพย์บริษัท ซึ่งเป็นเรื่องแปลก เพราะ
 บรรษัทเงินทุนฯ เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลมีกฎหมายรับรองจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ใน
 ขณะที่กฎกระทรวงกำหนดให้ซื้อลดหรือซื้อหลักทรัพย์ของกระทรวงการคลัง องค์การหรือ
 รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นได้ โดยมีได้
 กำหนดจำนวนเงินไว้เลย แต่กลับมากำกั้นจำนวนเงินในการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัท
 เงินทุนฯ

ผู้เขียนเห็นว่า เรื่องนี้คงถือว่าบรรษัทเงินทุนเป็นองค์การหรือรัฐวิสาหกิจซึ่ง
 จัดขึ้นโดยกฎหมาย จึงควรให้บริษัทซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนฯ ได้โดยไม่จำกัด
 จำนวนเงิน เพราะมีความมั่นคงสูงอยู่แล้ว และก็เป็นหน่วยงานที่มีฐานะตามกฎหมาย
 เช่นเดียวกับองค์การหรือรัฐวิสาหกิจอื่น

๔. ตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ กำหนดว่า "บริษัทจะลงทุนประกอบ
 ธุรกิจอื่นได้ดังต่อไปนี้

๑. ล่า
 (๔) ซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัด ๑.๕% ในกรณีซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัท
 จำกัดได้ ๑.๕%

ทั้งนี้บริษัทจำกัดตาม (๔) และ บริษัทจำกัดตามวรรคหนึ่งของ (๔) ต้องไม่
 เป็นบริษัทจำกัดในเครือเดียวกันตามประมวลรัษฎากร

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ข้อ ๒ นี้มุ่งหมายจะห้ามมิให้บริษัทประกันภัยซื้อหุ้นหรือหุ้น
 กู้ของบริษัทจำกัดใดซึ่ง เป็นบริษัทในเครือเดียวกับบริษัทประกันภัยผู้ซื้อหุ้นหรือหุ้น
 กู้ กฎหมายกำหนดข้อความไว้ข้างต้นทำให้ตีความไปได้ว่า ห้ามมิให้บริษัทประกันภัยซื้อหุ้น

หรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดตาม (๔) และหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดตามวรรคหนึ่งของ (๔) หากทั้ง ๒ บริษัทนั้นเป็นบริษัทในเครือเดียวกัน

ซึ่งก็เกิดความสับสนกันมาแล้วในการพิจารณาของบริษัทเองและทางราชการ ผู้เขียนเห็นว่า ต้องแก้ไขโดยคำให้รั้งกุมในบางประการ เป็น "ทั้งนี้บริษัทจำกัดตาม (๔) หรือ (๕) วรรคหนึ่ง ต้องไม่เป็นบริษัทจำกัดในเครือเดียวกับบริษัทตามประมวลรัษฎากร"

๕. ตามที่ ข้อ ๒ (๔) กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ กำหนดว่า "ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนในประเทศไทยซึ่งมีได้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย เว้นแต่บริษัทจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเฉพาะการประกันต่อ"

ซึ่งหากเป็น "บริษัทที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตแต่มีธุรกิจประกันวินาศภัยด้วย" จะมีปัญหาว่าบริษัทจะชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดข้างต้นได้ไหม

ผู้เขียนเห็นว่า เรื่องนี้หากทางการประสงค์ให้ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย หรือประสงค์จะไม่ให้ชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัด หากบริษัทจำกัดนั้นมีธุรกิจประกันวินาศภัยอยู่ด้วย ก็ควรระบุให้ชัดเจนลงไป เพื่อจะได้ไม่ผิดภายหลัง

๖. ตามกฎกระทรวงข้อ ๕ กำหนดว่า ในกรณีที่บริษัทชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัด ฯลฯ และใน (๖) วรรคสุดท้ายและข้อ ๕ (๒) วรรคสุดท้าย มีข้อความคล้ายกันว่า "แต่ในกรณีที่ชื่อหุ้นกู้มีธนาคารในประเทศไทยค้าประกัน บริษัทจำกัดนั้นไม่ต้องมีลักษณะตาม (ก) (ข) (ค) และ (ง) แต่ถ้าบริษัทจำกัดนั้นเป็นบริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่หรือประกอบธุรกิจ มายังไม่ครบ ๒ ปี นับแต่วันจดทะเบียนบริษัทจำกัดนั้นต้องมี ฯลฯ"

ซึ่งการไข้อยู่คำในวรรคเดียวกันทำให้เกิดปัญหาว่า กฎหมายประสงค์ให้บริษัทชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่ได้หากมีเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และประสงค์ให้บริษัทชื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดที่มีธนาคารค้าประกันไม่ต้องมีลักษณะตาม (ก) (ข) (ค) และ (ง) ไขใหม่

การใช้โดยคำของกฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดความสับสนในการพิจารณาของบริษัท และทางราชการในการตรวจสอบ ผู้เขียนเห็นว่าควรระบุแยกโดยคำของกฎหมายออกให้ ชัดเจน เพื่อความสะดวกแก่การเข้าใจและไม่สับสน เป็นดังนี้

ข้อ ๕ (๑) วรรคสุดท้ายและข้อ ๕ (๒) วรรคสุดท้ายใช้โดยคำว่า

"ในการซื้อหุ้นกู้ที่ธนาคารในประเทศต่างประเทศ บริษัทจากนั้นก็ไม่ต้องมีลักษณะ ตาม (ก) (ข) (ค) และ (ง)

ในการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจากที่ที่ตั้งขึ้นใหม่ หรือประกอบธุรกิจมายังไม่ครบ ๒ ปี นับแต่วันจดทะเบียน บริษัทจากนั้นก็ไม่ต้องมีลักษณะตาม (ก) (ข) (ค) และ (ง) แต่ต้องมีทุนจดทะเบียน ฯลฯ"

๗. การที่กฎกระทรวง ข้อ ๕ (๕) กำหนดว่า "ถ้าเป็นการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของ บริษัทจากที่ประกอบธุรกิจอื่นนอกจาก (๑) (๒) (๓) และ (๔) บริษัทจะซื้อได้ก็ต่อเมื่อ ได้รับความเห็นชอบเป็นหนังสือจากนายทะเบียน และจะซื้อได้ไม่สูงกว่ามูลค่าของหุ้นหรือ หุ้นกู้ที่ตั้งไว้ หรือเป็นการซื้อในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ฯลฯ"

ในการนี้เป็นการซื้อหุ้นหรือหุ้นกุตตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ถ้าเป็นการ ซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ที่มีในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในราคาที่สูงกว่ามูลค่าของหุ้นหรือ หุ้นกู้ที่ตั้งไว้ จะต้องได้รับความเห็นชอบเป็นหนังสือจากนายทะเบียน"

จะเห็นได้ว่า กฎกระทรวงใจดีใจอ่อนใจที่จะป้องกันมิให้บริษัทซื้อหุ้นของบริษัท จากที่ที่ไม่มั่นคงเพียงพอแล้ว แต่ยังคงกำหนดให้บริษัทต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน ก่อนอีก ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เช่นจะลงทุนซื้อหุ้นบริษัทจากที่ใด ๆ ที่ตลาดหลัก ทรัพย์รับรองแล้ว แต่ไม่ใช่บริษัทจากที่ตามข้อ ๕ (๑) (๒) (๓) (๔) ก็ต้องมาขอความเห็นชอบนายทะเบียน หรือบริษัทจะซื้อหุ้นของบริษัทจากที่มีหลักเกณฑ์เงื่อนไขครบถ้วนตาม กฎหมาย แต่จะซื้อในราคาสูงกว่ามูลค่านอกตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นราคาที่ยอมรับกันก็ยังไม่ ต้องขอความเห็นชอบจากนายทะเบียน อันก่อให้เกิดความยุ่งยากเพราะกว่าจะขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนและได้รับอนุมัติ ก็กินเวลาหลายวันตามระบบการปฏิบัติราชการ

ซึ่งไม่ทันการตามสภาพของธุรกิจ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทได้ ดังนั้นในทางปฏิบัติ บริษัทอาจจะลงทุนซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ประเภทนี้ไปก่อนแล้วค่อยแจ้งนายทะเบียนภายหลัง ซึ่งก็ไม่ปรากฏว่าจะเกิดผลประการใดต่อการกระทำเช่นนี้

ผู้เขียนเห็นว่าควรระบุไว้ให้แน่ชัดในกฎกระทรวงว่าหุ้นหรือหุ้นกุนิติไหนจะให้บริษัทซื้อได้เลย กำหนดเงื่อนไขของหุ้นหรือหุ้นกู้ให้แน่นอนว่าซื้อไปได้โดยไม่ต้องมาขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนอีก หุ้นหรือหุ้นกุนิติไหนไม่ให้ซื้อหรือมีเงื่อนไขอย่างไร มีใบเขียนกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ของหุ้นหรือหุ้นกุนิติต่าง ๆ แล้วก็กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากนายทะเบียน ซึ่งไม่มีผลดี ผู้อ่านกฎหมายอาจเข้าใจไปอีกอย่างหนึ่งทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยไม่เจตนา

๖.๕.๓ การลงทุนทั่วไป

ในเรื่องการลงทุนโดยทั่วไป ไปนี้มีปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย มาตรา ๒๓ และพระราชบัญญัติประกันชีวิต มาตรา ๒๗ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นความเห็นที่นาพิจารณาแสดงให้เห็นถึงปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งจึงขอยกมากล่าวไว้ในที่นี้

ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต อนุมาตรา (๕) และอนุมาตรา (๕) ตามลำดับมีข้อความเหมือนกันคือ "ห้ามมิให้บริษัทกระทำการดังต่อไปนี้ ซื้อหรือมีไว้เป็นประจำอันสงเคราะห์บริษัทยันแต่เพื่อใช้เป็นสภาวะที่สำหรับประกอบธุรกิจหรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของบริษัทตามสมควร หรือเป็นการซื้อสงเคราะห์บริษัทยันแต่กับบริษัทนั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ตก เป็นของบริษัท เนื่องจากการชำระหนี้การประกันเงินที่จ่ายให้กู้ยืมไป หรือเนื่องจากการที่บริษัทได้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้กับบริษัทนั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งของศาล จะต้องจำหน่ายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของบริษัท หรือภายในกำหนดเวลาดังนั้นตามที่ได้รับอนุญาตจาก

รัฐมนตรี ทั้งนี้เว้นแต่รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจหรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของบริษัทนั้น

สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทหรือชื่อไว้เป็นประจำโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น และบริษัทได้รับโทษปรับไปแล้ว บริษัทจึงไม่ต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์นั้นอีก เพราะวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๒๓ (๔) และ มาตรา ๒๓ (๕) ดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ให้จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์นั้นเช่นเดียวกับวรรคสอง

ส่วนปัญหาที่บริษัทยังฝ่าฝืนคือ มีอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวภายหลังจากถูกลงโทษปรับแล้ว ก็เป็นการสืบต่อเนื่องกับการมีอสังหาริมทรัพย์นั้นซึ่งบริษัทได้ถูกลงโทษปรับไปแล้ว ไม่อาจแยกออกจากกันได้ จึงเป็นการกระทำหรือกรรมอันเดียวกันกับการกระทำหรือกรรมที่ถูกลงโทษไปแล้วนั้น และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยมาตรา ๔๕ และพระราชบัญญัติประกันชีวิตมาตรา ๔๔ ก็ได้บัญญัติให้คดีเป็นอันเลิกกัน นอกจากนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๓๗ ก็ได้บัญญัติอีกว่า ในคดีอาญาซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว คดีอาญาเลิกกัน และมาตรา ๓๘ (๑) ได้บัญญัติว่า คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาดเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามที่เจ้าหน้าที่กำหนดแล้ว

ดังนั้นเมื่อบริษัทได้ถูกเปรียบเทียบและชำระค่าปรับแล้ว ก็จะดำเนินการลงโทษเปรียบเทียบปรับอีกไม่ได้ เพราะคดีนั้นเป็นอันเลิกและเสร็จเด็ดขาดแล้วและถ้าจะฟ้องศาลขอให้ลงโทษอีกก็ไม่ได้ เพราะสิทธิที่จะฟ้องบริษัทให้ถูกลงโทษอีกย่อมระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๘ (๓) คือคดีได้เลิกกันตามมาตรา ๓๗ (๔) แล้ว

ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ หากบริษัทชื่อหรือมีอสังหาริมทรัพย์ฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยอสังหาริมทรัพย์นี้ไม่มีราคา และเก็บไว้เพื่อจำหน่ายโดยตั้งใจว่าจะมีกำไรหลายล้านบาท และทางราชการลงโทษปรับไปเพิ่มตามที่กฎหมายให้อำนาจตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต หรือมาตรา ๖๕

แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยเป็นเงินเพียงหนึ่งแสนบาท บริษัทก็พ้นความผิด สามารถทำการเก็งกำไรขายอสังหาริมทรัพย์ต่อไปได้ ซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้บริษัทอาจมีเจตนาไม่สุจริต นำเงินมาลงทุนซื้ออสังหาริมทรัพย์ไว้เก็งกำไรได้ หากเกิดผิดพลาดไปก็จะเกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้เอาประกัน

ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะตงหาทางแก้ปัญหาไว้ โดยกำหนดมาตรการบางอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกำหนดโทษ เป็นโทษจำคุก เพื่อป้องกันมิให้บริษัททำการเก็งกำไร ซึ่งจะเกิดความเสียหายต่อกิจการประกันภัยและประชาชนเป็นอย่างมาก X

ในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการลงทุนที่ยังมีปัญหาพอยกมากกล่าวได้ดังต่อไปนี้

"ตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนเป็นผู้ค้ำประกัน" จะมีความหมายและความเท่าเทียมกับ "ตัวแลกเงินที่มีบริษัทเงินทุนเป็นผู้รับอาวัล" หรือ "ตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนเป็นผู้ออก" หรือ "ตัวแลกเงินที่มีบริษัทเงินทุนเป็นผู้ส่งจ่าย" หรือไม่

เพราะตามข้อ ๒ (๖) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ให้บริษัทลงทุนซื้อตัวแลกเงินที่มีธนาคารในประเทศหรือบริษัทเงินทุนเป็นผู้อาวัล หรือซื้อตัวสัญญาใช้เงินที่ธนาคารในประเทศเป็นผู้ค้ำประกัน และข้อ ๒ (๗) ให้บริษัทซื้อตัวแลกเงินหรือตัวสัญญาใช้เงินโดยบริษัทเงินทุนเป็นผู้ส่งจ่ายหรือเป็นผู้ออกตัวได้

หากตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนเป็นผู้ค้ำประกัน มีความหมายดังกล่าวข้างต้นก็น่าจะให้บริษัทสามารถซื้อตัวสัญญาใช้เงินที่บริษัทเงินทุนเป็นผู้ค้ำประกันได้

ผู้เขียนเห็นว่า แม้ตามความหมายอาจจะไม่เหมือนกัน แต่ในทางความมั่นคงและความเข้าใจของบุคคลทั่วไปก็น่าจะมีความหมายเหมือนกัน และควรอนุญาตให้บริษัทลงทุนซื้อตัวสัญญาใช้เงินดังกล่าวได้

๖.๕ การพิจารณาปัญหาโดยองค์กรของรัฐ

องค์กรควบคุมการประกันภัยเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งก็คือกระทรวงพาณิชย์ เรียกว่าสำนักงานประกันภัย ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวง มีหน้าที่ควบคุมดูแลและมีอำนาจ

ตามที่พระราชบัญญัติประกันชีวิตและพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดไว้

สำหรับในด้านการควบคุมการลงทุนของบริษัทประกันภัยโดยหน่วยงานนี้ ก็ได้พิจารณาจากหลักการในกฎกระทรวงที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการลงทุนของบริษัทประกันภัยโดยตลอด ซึ่งในฉบับปัจจุบันคือ กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และ ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ และตามความในมาตรา ๖ และ ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐

และโดยที่นายทะเบียนประกันชีวิตและนายทะเบียนประกันวินาศภัยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับและตามกฎกระทรวงดังกล่าว เป็นบุคคลคนเดียวกับหัวหน้าหน่วยงานนี้คือ ผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัย การพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ที่บริษัทประกันภัยจะลงทุนได้แค่ไหนเพียงใด จึงต้องผ่านหน่วยงานนี้

สำหรับในเรื่องการพิจารณาปัญหาการลงทุนของบริษัทประกันภัยนั้น พอจะสรุปหลักการอย่างกว้าง ๆ แยกได้ดังต่อไปนี้

๖.๕.๑ การขอความเห็นชอบตามบทเฉพาะกาลของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒

ข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ กำหนดว่า "ก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ถ้าบริษัทใดซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ไว้ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในข้อ ๔ หรือข้อ ๕ ให้บริษัทนั้นดำเนินการให้ถูกต้องภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้บังคับ"

(กฎกระทรวงมีผลบังคับตามกฎหมายตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป และกฎกระทรวงฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๕)

ดำเนินการให้ถูกต้อง ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น บริษัทประกันภัยก็ต้องแจ้งไปยังสำนักงานประกันภัยและขอความเห็นชอบในเรื่องหุ้นและหุ้นกู้ที่ซื้อไว้ก่อนประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ หากหุ้นและหุ้นกุนั้นมีเงื่อนไขครบตามข้อ ๔ หรือข้อ ๕ ตามกฎกระทรวงฉบับนี้ และอยู่ในอำนาจของนายทะเบียนที่จะให้ความเห็นชอบได้ ทั้งนี้ต้องภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และนายทะเบียนมีอำนาจจะพิจารณา

ให้ความเห็นชอบหรือไม่ก็ได้ ส่วนใหญ่แล้วการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทที่ใดดำเนินการไปตั้งแต่ก่อนกฎกระทรวงฉบับนี้ประกาศใช้ เป็นหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจอื่น นอกจากธุรกิจที่กำหนดในข้อ ๕ (๑) (๒) (๓) (๔) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๕ (๕) และนายทะเบียนมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบได้

ในการขอความเห็นชอบเพื่อกำหนดการให้ถูกต้องตามบทเฉพาะกาลดังกล่าว ทำให้ทางราชการได้ทราบถึงการดำเนินงานที่แล้ว ๆ มาของบริษัทก่อนมีกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ประกาศใช้ และเพื่อเป็นการใช้นโยบายเพื่อการส่งเสริมกิจการประกันภัย หากบริษัทใดแจ้งขอความเห็นชอบมาตามบทเฉพาะกาลโดยอ้างข้อ ๕ (๕) ของกฎกระทรวงว่าอยู่ในอำนาจของนายทะเบียนที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทางราชการก็จะพิจารณาให้ความยกเว้น เพราะการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทใดเคยทำมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายกฎกระทรวงฉบับเก่าคือฉบับที่ ๕ มาก่อน แต่เมื่อมีกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ก็กลับเป็นไม่ถูกต้องตามข้อกำหนด จึงต้องยกประโยชน์ให้กับบริษัทไป อย่างไรก็ตามในกรณีถือหุ้นหรือหุ้นกู้ที่บริษัทซื้อไว้ก่อนนั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ เช่น ไม่ได้เป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนในประเทศไทย นายทะเบียนก็ไม่มีอำนาจจะให้ความเห็นชอบในการซื้อหุ้นหรือหุ้นกุงดังกล่าวได้ ส่วนเมื่อไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบได้แล้ว จะกำหนดการอย่างไรให้บริษัทก็เป็นอีกส่วนหนึ่ง และนอกจากจะให้ความเห็นชอบได้ในกรณีที่มีอำนาจตามข้อ ๕ (๕) ดังกล่าวแล้ว ยังต้องกำหนดให้บริษัทปฏิบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ เช่น หุ้นหรือหุ้นกุนั้นถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดและการซื้อก็ถูกต้องตามกำหนดอัตราส่วนที่กำหนดไว้ว่าเมื่อรวมกันทุกรายไม่เกินร้อยละสิบห้าของสินทรัพย์บริษัทหรือซื้อแต่ละรายไม่เกินร้อยละสิบห้าของเงินทุนชำระแล้วของบริษัทจำกัดรายนั้น ๆ เป็นต้น

ผู้เขียนบทความบริษัทที่ไปแจ้งขอความเห็นชอบดังกล่าวคงจะมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบริษัททั้งหมดที่มีอยู่ เพราะความไม่เข้าใจในหลักการของกฎหมายที่กำหนดไว้ หรือเพราะไม่สามารถตีความ "ดำเนินการให้ถูกต้อง" ตามที่ทางราชการกำหนดเอาเองก็ได้ว่า หากไปแจ้งขอความเห็นชอบแล้วก็จะได้รับความเห็นชอบ

หรือหมายถึงอะไรกันแน่ เพราะผู้เขียนเองก็ไม่เข้าใจการตีความ "ดำเนินการให้ถูกต้อง" ว่าทำไมจึงแปลความไปได้เช่นนั้น

๖.๕.๒ การขอความเห็นชอบการซื้อหุ้นและหุ้นกู้

สำหรับเรื่องนี้ก็เป็นเรื่องการดำเนินการตามความในข้อ ๕ (๕) วรรคแรกและวรรคสุดท้าย เพราะเป็นอำนาจของนายทะเบียนในกรณีที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ข้อ ๕ (๕) วรรคหนึ่ง มีข้อความว่า "ถ้าเป็นการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัด ซึ่งประกอบธุรกิจอื่นนอกจาก (๑) (๒) (๓) และ (๔) บริษัทจะซื้อได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบ เป็นหนังสือจากนายทะเบียนและจะซื้อได้ไม่สูงกว่ามูลค่าของหุ้นหรือหุ้นกู้ที่ค้างไว้หรือเป็นการซื้อในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้รวมกันไม่เกินร้อยละสิบห้าของสินทรัพย์ของ บริษัทตามบัญชีบุคคลที่มีอยู่ในวันสิ้นปีบัญชีครั้งสุดท้าย การซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของแต่ละบริษัทจำกัดดังกล่าว บริษัทจะซื้อได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของเงินทุนที่ชำระแล้วของบริษัทจำกัด ฯลฯ"

วรรคสุดท้ายความว่า "ในกรณีที่เป็นการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ถ้าเป็นการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ที่มีได้ผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในราคาที่สูงกว่ามูลค่าของหุ้นหรือหุ้นกู้ที่ค้างไว้ จะต้องได้รับความเห็นชอบ เป็นหนังสือจากนายทะเบียน ฯลฯ"

สำหรับบริษัทจำกัดตาม (๑) คือ บริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือการขนส่ง (๒) คือ บริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจในการขายหรือให้เช่าซื้อที่ดินและอาคาร (๓) คือ บริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจพาณิชย์ (๔) คือ บริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจเฉพาะการประกันต่อ

สำหรับหุ้นหรือหุ้นกู้ที่บริษัทประกันภัยจะซื้อโดยขอความเห็นชอบนั้นต้องเป็นหุ้นหรือหุ้นกู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ แล้ว คือ ตาม "ข้อ ๕ (๕) (ก) ทรัพย์สินเกินกว่าหนี้สิน (ข) ถ้าไรสุทธิไม่ต่ำกว่าร้อยละสิบของทุนที่ชำระแล้วติดต่อก"

กันไม่น้อยกว่าสองปี ก่อนที่ซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้นั้น" และข้อ ๕ (๕) วรรคสอง "แต่ในกรณีซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ที่มีธนาคารในประเทศค้ำประกัน บริษัทจากัดนั้นไม่ต้องมีลักษณะตาม (ก) และ (ข) และในกรณีซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บริษัทจากัดนั้นไม่ต้องมีลักษณะตาม (ข)"

และหุ้นหรือหุ้นกุนั้นต้องไม่เป็นหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจากัดในเครือเกี่ยวกับบริษัทประกันภัยที่จะซื้อ ตามประมวลรัษฎากร (ข้อ ๔ วรรค ๓)

และต้องพิจารณาตาม ข้อ ๕ (๑) (๒) (๓) (๔) ด้วย

เมื่อหุ้นหรือหุ้นกู้ที่ไปขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ แล้ว ก็อยู่ในอำนาจของนายทะเบียนว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่จะได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการซื้อหุ้นหรือหุ้นกุนั้น ๆ ได้ ส่วนในกรณีที่หุ้นหรือหุ้นกู้ที่ไปขอความเห็นชอบไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ แล้ว นายทะเบียนก็ไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบได้ ซึ่งเป็นหลักการที่ทางราชการกำหนดในเรื่องนี้ และทางราชการก็ได้กำชับให้บริษัทดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของเงื่อนไขในกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ทุกครั้งไปในการให้ความเห็นชอบ

หุ้นหรือหุ้นกู้ที่บริษัทต้องการลงทุนและขอความเห็นชอบไปมากที่สุด คือ หุ้นของบริษัทจากัดที่ไม่ได้เข้าหลักเกณฑ์ของข้อ ๕ (๑) - (๔) แต่เข้าหลักเกณฑ์ข้อ ๕ (๕) เช่น หุ้นของธนาคารต่าง ๆ หุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนและบริษัทจากัดอื่น ๆ เป็นต้น

มีกรณีที่บริษัทขอความเห็นชอบในการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยขอผ่อนผันให้ทางราชการให้ความเห็นชอบ ในการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจากัดเป็นราย ๆ วัล่วงหน้า และบริษัทจะซื้อในภายหลัง และหลังจากการซื้อบริษัทจะแจ้งให้ทางราชการทราบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบโดยต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดอื่น ๆ ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ โดยเคร่งครัด และแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับปริมาณราคาหุ้นหรือหุ้นกุนั้นส่งให้นายทะเบียนทราบทุกเดือน

ในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาในแง่กฎหมายตามข้อ ๕ (๕) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ แล้ว การที่บริษัทจะลงทุนซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้คงได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนก่อนไม่ใช่ให้ซื้อไปก่อนแล้วมาแจ้งภายหลังซึ่งจะเป็นการสนับสนุนให้บริษัทกระทำการอันฝ่าฝืนเจตนาของกฎหมายที่ประสงค์จะควบคุมการลงทุนของบริษัทประกันภัย เพราะบริษัทอาจไปซื้อผิดเงื่อนไขของกำหนดร้อยละของเงินลงทุนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เมื่อทางราชการตรวจพบภายหลังก็จะก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ทั้งฝ่ายเอกชนและราชการ ซึ่งกระทบกระเทือนถึงประชาชนผู้เอาประกัน อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาถึงการตีความในกฎหมายซึ่งอาจต่างความคิดเห็นกันได้ว่า การที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน หรือ "ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน" อาจหมายถึงเป็นอำนาจของนายทะเบียนที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบอย่างใดก็ได้ อาจให้ความเห็นชอบไปก่อนการซื้อทุกครั้งหรือให้ความเห็นชอบในการซื้อ ส่วนจะซื้อเท่าไร อย่างไรก็กำหนดให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในกฎกระทรวงอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งแล้วแต่จะพิจารณาตีความ ผู้ที่จะตัดสินชี้ขาดการตีความนี้ได้ไม่ใช่ผู้เขียนแต่ต้องเป็นศาลสูงสุด ซึ่งก็คงไม่มีโอกาสตีความให้เป็นมาตรฐานไปได้ เพราะคงไม่มีกรณีพิพาทขึ้นถึงชั้นศาลแน่นอนกว่าจะมีกรณีผู้เอาประกันต้องได้รับความเดือดร้อน

แต่หากพิจารณาในแง่ดีของการส่งเสริมการประกันภัย บริษัทที่จะลงทุนก็ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของหลักทรัพย์ไว้แล้วจึงคงไม่มีปัญหา ส่วนภาวะในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ว่าการซื้อขายหุ้นจะเป็นมาตรฐานหรือการเก็งกำไรก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่เรากำลังพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงที่บริษัทอาจลงทุนในกรณีเช่นนี้แล้วหากทุนได้

นอกจากนี้ในหุ้นหรือหุ้นกู้ที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ไม่อนุญาตให้ซื้อได้ในราคาเกินกว่ามูลค่าของหุ้นหรือหุ้นกู้ เช่น ตามข้อ ๒ (๓) และข้อ ๔ ซึ่งห้ามไม่ให้บริษัทลงทุนซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเกินกว่ามูลค่าของหุ้นหรือหุ้นกู้ที่ตั้งไว้ บริษัทที่ขอความเห็นชอบไปก็จะได้ไม่ได้รับความเห็นชอบให้ซื้อได้ สำหรับหุ้นชนิดพิเศษ เช่น หน่วยลงทุนของกองทุนสินค้านิรภัย ซึ่งนำออกขายโดยบริษัทกองทุนรวม

จากคัตนั้นไม่มีระบุในกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ให้ลงทุนได้และแม้จะถือว่าบริษัทลงทุนรวม
จำกัดเป็นบริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจอื่นตามข้อ ๕ (๕) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ แต่ก็
ไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ (๕) เช่นกัน การจะซื้อหน่วยลงทุนดังกล่าว
บริษัทจึงไม่อาจลงทุนซื้อได้

บางกรณีบริษัทได้ลงทุนซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ไปก่อนแล้วจึงมาดำเนินการขอความเห็น
ชอบตามข้อ ๕ (๕) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าบริษัทได้ทำผิดกฎหมายแล้ว นอกจากจะได้รับความ
เห็นชอบจากนายทะเบียนล่วงหน้าดังกล่าวในกรณีต้น ๆ แต่ส่วนในการดำเนินการของทาง
ราชการจะเป็นอย่างไรก็อีกอย่างหนึ่ง

๖.๕.๓ ข้อพิจารณาทั่วไป

สำหรับในเรื่องการลงทุนอย่างอื่นของบริษัทประกันภัย หรือการแจ้ง
หาหรือขอปรึกษาบางประการของบริษัทต่อทางราชการก็มีน้อยมาก อาจเป็นเพราะบริษัท
ทราบหลักกฎหมายดีพอแล้ว หรือเป็นประการอื่นก็ได้ ดังพอจะสรุปได้ คือ

๑. การใหญ่ยืมโดยมีที่ดินและอาคารซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยจำนวน เป็น
ประกัน ซึ่งหากบริษัททำตามที่กำหนดของข้อ ๕ (๓) และข้อ ๑๖ (๓) แห่งกฎกระทรวง
ครบถ้วนก็สามารถทำได้อยู่แล้วตามกฎหมาย แต่หากดำเนินการแจ้งให้ทาง
ราชการทราบก่อนก็เป็นการดี ซึ่งมีน้อยรายที่จะแจ้งให้ทางราชการทราบ ในเมื่อแจ้ง
ให้ทราบก็ไม่มีปัญหาที่จะขัดข้องอยู่แล้ว

๒. การซื้อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นสกลนที่สำหรับประกอบธุรกิจ
ของบริษัท บริษัทสามารถทำได้ตามบทระ ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต
พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือมาตรา ๒๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐
อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งทางราชการก่อน แต่การแจ้งให้ทางราชการทราบก่อน
อาจเป็นเพราะระเบียบของทางราชการที่ต้องการควบคุมการใช้เงินของบริษัทเป็น
จำนวนมากในแต่ละครั้ง ซึ่งบริษัทจะแจ้งหรือไม่แจ้งก็ได้ และแม้จะแจ้งให้ทราบ
ทางราชการก็ไม่มีสิทธิจะห้ามการซื้อนั้นได้ นอกจากบริษัทจะมีเงินเหลืออยู่ไม่มากนัก

ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อผู้เอาประกันภัย ทางราชการก็ต้องมีมาตรการในคันอื่น
ควบคุมบริษัทไปโดยทวนถวนชื่อตั้งกล่าวได้

๓. การมีอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับไว้เพื่อสวัสดิการของ
พนักงานและลูกจ้างของบริษัทตามสมควร บริษัทก็ทำได้ตามมาตรา ๒๓ (๘) และ
มาตรา ๒๓ (๙) ตั้งกล่าวข้างต้น แม้แต่ในกรณีที่อ้างว่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อไว้ใช้
เป็นสวัสดิการแก่พนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทในอนาคตแต่ปัจจุบันยังไม่ใช้เป็นสวัสดิการ
ก็ยังถือว่าบริษัททำได้ตามข้อกำหนดข้างต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะผิดเจตนารมณ์ของ
กฎหมายที่กำหนดให้ "ชื่อเพื่อไว้ใช้สำหรับสวัสดิการพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท" ไม่
ใช้ "ชื่อเพื่อไว้ใช้ในโอกาสสำหรับสวัสดิการพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท" แต่ก็อาจ
เป็นการตีความของกฎหมายซึ่งมีความเห็นไม่ตรงกันได้

๔. สำหรับการมีอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๓ (๘) และมาตรา ๒๓ (๙)
ข้างต้นนั้น ทางราชการตีความกว้างมาก " ฯลฯ สถานที่ประกอบธุรกิจ" อาจหมายถึง
อาคารเก็บรักษาเอกสารหรือทรัพย์สินใด ๆ ของบริษัท หรืออาจหมายถึงที่จอดรถเพื่อ
ความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ส่วน " ฯลฯ เพื่อสวัสดิการของพนักงาน ฯลฯ" อาจ
หมายถึงอสังหาริมทรัพย์ที่จะไว้เพื่อสวัสดิการในอนาคตก็ได้

ในเรื่องการพิจารณาปัญหาโดยองค์กรของรัฐนี้ เป็นการให้หลักการตาม
กฎหมายที่ให้อำนาจควบคุมกิจการประกันภัย และใช้หลักการตีความกฎหมายซึ่งแล้วแต่
จะตีความอย่างไร เพราะไม่มีการคัดค้านการตีความนั้นและไม่เคยมีคำพิพากษาศาล
สูงสุดเป็นบรรทัดฐาน และยังเป็นการใช้ดุลยพินิจตามที่กฎหมายให้อำนาจ ส่วนหน้าที่
ที่ต้องทำตามกฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องยกขึ้นมาพิจารณาเพราะไม่มีปัญหา เนื่องจากไม่มีการ
สอบถามหรือปรึกษา เรียกว่าการควบคุมกิจการประกันภัยตามกฎหมายควบคุมกิจการ
ประกันภัย เป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ยากนัก เพราะสามารถตีความกฎหมายและใช้ดุลยพินิจ
ได้เต็มที่ ส่วนจะมีผลประการใดก็ควรรอให้เกิดขึ้นในอนาคตว่าจะ เป็นผลดีหรือจะเป็น
ผลเสียเพียงไร.