

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน ธุรกิจประกันวินาศภัยมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการประกันวินาศภัยมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความเสียหายต่อทรัพย์สินจากภัยต่าง ๆ ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ โดยอาศัยหลักการเฉลี่ยเบี่ยงประกันภัยจากผู้เอาประกันภัยส่วนใหญ่มาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยส่วนน้อยที่ได้รับความเสียหายจากหลักดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความจำเป็นในการทำประกันวินาศภัยจากทั้งบุคคลธรรมดาที่ต้องการความมั่นคงในทรัพย์สินของตนเองหากเกิดภัย และทั้งภาคธุรกิจที่ต้องการลดความเสี่ยงในการสูญเสียทรัพย์สินเพื่อโอกาสในการพัฒนาธุรกิจต่อไป โดยแลกกับการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับทุนประกันภัย ด้วยเหตุนี้เองธุรกิจประกันภัยจึงได้รับความนิยมเติบโตขึ้นเรื่อยๆ จนมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ แม้แต่ภาครัฐเองก็ได้เห็นความสำคัญของการประกันวินาศภัยโดยได้บัญญัติเป็นกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งมีกฎหมายควบคุมธุรกิจประกันวินาศภัยไว้ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 เพื่อควบคุมธุรกิจประกันภัยให้เป็นหลักประกันความมั่นคงในทรัพย์สินของประชาชนต่อไป ประกอบกับการเล็งเห็นถึงความจำเป็นของประกันวินาศภัยในแง่ของการลดปริมาณคดีแพ่งที่จะขึ้นสู่ศาล ภาครัฐจึงออกกฎหมายบังคับให้เอกชนทำประกันภัยภาคบังคับไว้เพื่อคุ้มครองความเสียหายสูญหายของทรัพย์สิน การบาดเจ็บ หรือ เสียชีวิตบุคคลภายนอกจากอันเกิดจากการกระทำอันประมาทเลินเล่อของบุคคลหรือองค์กร เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 เป็นต้น

การข้อโงงในธุรกิจประกันวินาศภัยจัดเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่งที่รูปแบบของการประกอบอาชญากรรมมีความแตกต่างไปจากอาชญากรรมธรรมดา กล่าวคือ เป้าหมายของการประกอบอาชญากรรมชนิดนี้มักจะไม่มุ่งทำร้ายร่างกายหรือชีวิตด้วยความโกรธแค้นหรืออุดมการณ์ แต่จะมุ่งไปที่ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินหรือทรัพย์สินเป็นหลัก การกระทำ ความผิดเกิดขึ้นโดยอาศัยโอกาสและความไว้วางใจ หลงเหลือพยานหลักฐานน้อย ไม่กระทบต่อความรู้สึกร่วมของประชาชน และเนื่องจากเป้าหมายของการข้อโงงในธุรกิจประกันวินาศ

ภัยคือเงินจากธุรกิจประกันวินาศภัย จึงมิใช่เป็นเรื่องเฉพาะตัวแก่ผู้เสียหายเท่านั้น แต่ผลกระทบกลับแผ่ขยายเป็นวงกว้าง

ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตลาดประกันวินาศภัยที่ใหญ่ที่สุดก็ประสบปัญหานี้เช่นกัน ความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการฉ้อโกงประกันภัยมีมูลค่าหลายหมื่นล้านเหรียญสหรัฐต่อปี บรรดาองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีการรวมกลุ่มกันเป็น พันธมิตรเพื่อต่อต้านการฉ้อโกงในประกันภัย (Coalition against Insurance Fraud) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลและหาแนวทางมาตรการในการต่อสู้กับการฉ้อโกงในประกันภัย ไม่ว่าจะเป็นมาตรการด้านกฎหมาย ได้แก่ แม่บทกฎหมายการฉ้อโกงประกันภัย (Model Insurance Fraud Act) และแม่บทกฎหมายหน่วยงานฉ้อโกงประกันภัย (Model Insurance Fraud Bureau Act) เพื่อให้บรรดามลรัฐสมาชิกได้ใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายเพื่อต่อสู้กับการฉ้อโกงในประกันภัยไปในแนวทางเดียวกัน จากความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการฉ้อโกงในประกันภัยของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนี้นำให้ปัจจุบัน ทุกมลรัฐได้จัดให้การฉ้อโกงประกันภัยเป็นอาชญากรรมเฉพาะแยกต่างหากจากอาชญากรรมท้องถนนทั่วไป (Street Crime) และมี 41 มลรัฐที่ได้จัดตั้งหน่วยงานสอบสวนการฉ้อโกงประกันภัยโดยเฉพาะ เพื่อทำการสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประกันภัยนี้¹

ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่มูลค่าตลาดธุรกิจประกันวินาศภัย ใหญ่เป็นอันดับสามของเอเชีย² ก็กำลังประสบกับปัญหาการฉ้อโกงในธุรกิจประกันภัย แม้มูลค่าความสูญเสียจากอาชญากรรมชนิดนี้จะไม่มากเท่าประเทศสหรัฐอเมริกา แต่สาธารณรัฐประชาชนจีน ก็เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้ว่ามีความสำคัญและสามารถส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจและประชาชน จึงได้แก้ไขกฎหมายอาญาและกฎหมายประกันภัยของตน โดยกำหนดให้ ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประกันภัยเป็นอาชญากรรมเฉพาะ และกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม

¹ Insurance Information Institute. Fraud : Facts and Statistics [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.iii.org/media/facts/statsbyissue/fraud/> [2008, March 5]

² Benfield. China Insurance Market Review : Major Change, Rapid Growth [Online]. 2006. Available from: <http://www.benfieldgroup.com/NR/rdonlyres/3F5DC12A-DBF1-43E4-A989-169D70568683/0/ChinaInsuranceMarketReview.pdf> [2008, March 5]

องค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ สมาคมผู้กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยนานาชาติ (International Association of Insurance Supervisors) ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา การข้อโกงในธุรกิจประกันภัย ว่าความเสียหายจากอาชญากรรมชนิดนี้มีได้จำกัดเฉพาะผู้เสียหาย โดยตรงเท่านั้น แต่ผลกระทบกลับแผ่ขยายเป็นวงกว้าง สมาคมผู้กำกับดูแลธุรกิจ ประกันภัยนานาชาติจึงได้ออกหนังสือแนะนำในการป้องกันตรวจสอบและเยียวยาการข้อโกงใน ประกันภัยให้แก่ประเทศสมาชิกไว้เป็นแนวทางในการต่อสู้กับการข้อโกงในประกันภัย ซึ่ง ประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐประชาชนจีน ต่างก็เป็นสมาชิกสมาคมผู้ กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยนานาชาตินี้ด้วย³

ในขณะที่ประเทศไทยมีกฎหมายสำหรับความผิดฐานข้อโกงในประกันวินาศภัยโดยตรง ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 347 ที่บัญญัติความผิดกรณีบุคคลที่แก่งทำให้เกิด ความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่เอาประกันภัยเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นรับประโยชน์จากการประกันวินาศ ภัย โดยเป็นมาตราเดียวที่จำกัดเฉพาะประกันวินาศภัยโดยเฉพาะ และมีการเพิ่มโทษให้หนักกว่า การข้อโกงธรรมดาคือจำคุกไม่เกินห้าปี ปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ จำกัดองค์ประกอบความผิดแค่การทำลายทรัพย์สินอันเป็นวัตถุที่เอา ประกันภัยเท่านั้น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมกับลักษณะความผิดเกี่ยวกับการข้อโกงในธุรกิจประกัน วินาศภัยที่มีรูปแบบการข้อโกงที่มากกว่าแค่การทำลายทรัพย์สินอันเป็นวัตถุที่เอาประกันภัย จึงต้องนำบทบัญญัติทั่วไปมาบังคับใช้ อันได้แก่ประมวลกฎหมายอาญา แต่ด้วยความที่ เป็นกฎหมายทั่วไป ทำให้ในส่วนขององค์ประกอบความผิด หรือโทษ ไม่เหมาะสมแก่ อาชญากรรมเฉพาะนี้ หรือแม้แต่พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 ซึ่งเป็น กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจรับประกันวินาศภัยให้ เป็นธุรกิจที่อยู่ในความควบคุมของรัฐเพื่อเป็นหลักในการให้ความมั่นคงแก่ผู้เอาประกันภัย ซึ่งมี บทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษในลักษณะความผิดทางเทคนิคแก่ ผู้ประกอบธุรกิจ ประกันภัย มิให้ดำเนินธุรกิจอันอาจเป็นอันตรายต่อผู้เอาประกันภัยจำนวนมาก แต่ก็ไม่มื บทกำหนดความผิดและโทษแก่การข้อโกงประกันวินาศภัยแต่อย่างใด หากเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 มาตรา 45 ที่เป็นบทบัญญัติกำหนด ความผิดและโทษสำหรับการข้อโกงประกันวินาศภัยไว้โดยเฉพาะ โดยมีองค์ประกอบความผิด ที่ครอบคลุมกว่าและไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดความเสียหายก็มีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว

³ IAIS. IAIS Members [Online]. (n.d.). Available from:

<http://www.iaisweb.org/index.cfm?pageID=31> [2008, February 10]

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวจำกัดใช้เฉพาะการซื้อทองคำเสียหายเบื้องต้น หรือค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้กับการซื้อโงในธุรกิจประกันวินาศภัยประเภทอื่นได้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีบทบัญญัติเฉพาะแก่การซื้อโงประกันวินาศภัย แต่องค์ประกอบความผิดยังจำกัดอยู่แค่การทำลายทรัพย์สินที่เอาประกันภัยเท่านั้น หากมีการกระทำอื่นที่นอกเหนือจากนี้ จำต้องนำกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้ ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศ ที่มีกฎหมายรวมกลุ่มความผิดเกี่ยวกับการซื้อโงประกันภัยไว้ด้วยกัน

หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแก้คดีอาญาเกี่ยวกับการประกันวินาศภัยของไทยปัจจุบัน ได้แก่ กองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่หน่วยงานดังกล่าวหาได้รับสอบสวนคดีการซื้อโงประกันวินาศภัยทุกคดีไม่เนื่องจากมีเกณฑ์ในการพิจารณาสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับการประกันภัย ว่าจะต้องเป็นคดีที่กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือกระทำเป็นองค์กรอาชญากรรม ด้วยเหตุนี้ทำให้คดีการซื้อโงประกันวินาศภัยประกันวินาศภัยจำนวนไม่น้อยที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนี้ แต่กลับเป็นหน่วยงานอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่สอบสวนคดีการซื้อโงประกันวินาศภัยในลักษณะของการซื้อโงทั่วไป ส่งผลให้สถิติปริมาณคดีอาญาเกี่ยวกับการซื้อโงประกันวินาศภัยมีจำนวนน้อย อันจะทำให้รัฐไม่อาจทราบได้ว่า อาชญากรรมชนิดนี้มีจำนวนมากน้อยเท่าใด เพื่อที่จะวางนโยบายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมชนิดนี้ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

1.2 สมมุติฐานของการวิจัย

ธุรกิจประกันวินาศภัยจัดเป็นธุรกิจเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการหมุนเวียนของเงินจำนวนมาก อันเป็นมูลเหตุจูงใจสำคัญให้เกิดการซื้อโงโดยอาศัยสัญญาประกันวินาศภัยเป็นเครื่องมือ ซึ่งหากกระทำความผิดสำเร็จนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะไม่ใช่แค่คู่สัญญาที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ในต่างประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้โดยมีกฎหมายเฉพาะเพื่อการบังคับใช้กับอาชญากรรมชนิดนี้โดยตรงและครอบคลุมกับรูปแบบการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น แต่ในประเทศไทยแม้มีบทบัญญัติเฉพาะแก่การซื้อโงประกันวินาศภัย แต่ยังไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดบางรูปแบบได้ ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคด้านการบังคับใช้กฎหมาย จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแก่การ

ข้อโกงประกันวินาศภัยที่เหมาะสมและจำเป็นในการดำเนินการกับการข้อโกงประกันวินาศภัย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหา ประเภท ผู้กระทำความผิด เหตุ รูปแบบ ลักษณะ การทำความผิด ตลอดจนผลกระทบอันเกิดจากการข้อโกงประกันวินาศภัย
2. เพื่อให้ทราบถึงกฎหมาย และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของไทยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการข้อโกงประกันวินาศภัย
3. เพื่อให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี นโยบายทางอาญา ความจำเป็นในการมีกฎหมายและหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการข้อโกงประกันวินาศภัย ตลอดจนศึกษาแนวทางของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว
4. เพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดการข้อโกงประกันวินาศภัย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ มุ่งศึกษาเรื่องความผิดเกี่ยวกับการข้อโกงในธุรกิจประกันวินาศภัย โดยอาศัยธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นเครื่องมือ (ไม่รวมถึงการประกันภัยต่อ) โดยจะทำการศึกษาดำเนินการตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องโดยนำกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศมาเป็นแนวทางการศึกษาวิจัย ไม่ว่าจะเป็นแนวทางในการป้องกัน ตรวจสอบ และเยียวยาการข้อโกงประกันภัย ของสมาคมผู้กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยระหว่างประเทศ (IAIS) แม่บทกฎหมายการข้อโกงประกันภัย รวมถึง แม่บทกฎหมายหน่วยงานข้อโกงประกันภัยของพันธมิตรเพื่อต่อต้านการข้อโกงประกันภัยในประเทศสหรัฐอเมริกา (CAIF) กฎหมายข้อโกงประกันภัย และกฎหมายหน่วยงานข้อโกงประกันภัยของมลรัฐเนบราสก้า ประเทศสหรัฐอเมริกา รวมไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับการข้อโกงประกันภัยของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อที่จะได้นำเอากฎหมายและมาตรการดังกล่าวมาศึกษาเปรียบเทียบ และนำมาปรับใช้กับประเทศไทยเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาและวิเคราะห์ ข้อมูลจากกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบคำสั่งและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทความ ตำรา กฎหมาย ความคิดเห็นของนักกฎหมาย และคำพิพากษาของศาลในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหา ประเภท ผู้กระทำความผิด เหตุ รูปแบบ ลักษณะ การทำความผิด ตลอดจนผลกระทบอันเกิดจากการข้อโกงประกันวินาศภัย
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมาย และหน่วย งานบังคับใช้กฎหมายของไทยในปัจจุบันที่ เกี่ยวข้องกับการข้อโกงประกันวินาศภัย
3. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี นโยบายทางอาญา ความจำเป็นในการมีกฎหมาย และหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการข้อโกงประกันวินาศภัย ตลอดจนศึกษาแนวทางของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว
4. ทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดการข้อโกงประกันวินาศภัย