



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในธุรกิจประกันภัย

จัดทำโดย นางนุสรา บัญญัติปิยพจน์  
รหัส ๖๑๐๖๑๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในธุรกิจประกันภัย

นางนุสรุษา บัญญัติปิยพจน์<sup>๑</sup>

### บทนำ

หลักนิติธรรม คือหลักการพื้นฐานของประเทศหรือรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องมีการรับรองหลักการพื้นฐานสำคัญดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นแบบแผนเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเป็นการปกครองประเทศโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่ควบคุมการใช้อำนาจขององคาพยพต่างๆของรัฐ ตั้งแต่การตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐในการบังคับใช้อำนาจรัฐต่อประชาชน จะต้องเป็นกฎหมายที่ตราโดยประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนให้รัฐสามารถใช้อำนาจปกครองต่อตนเองได้ ในที่นี้จึงหมายถึงลำดับชั้นของกฎหมายที่จะให้อำนาจแก่รัฐได้นั้นจึงต้องเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่อราษฎรนั้น แม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถกระทำได้ แต่ก็เชื่อว่ารัฐจะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากแต่มีขอบเขตจำกัดเฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อีกทั้งการใช้อำนาจปกครองของรัฐดังที่กล่าวมาต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ ดังนั้น ประชาชนที่ได้รับความสะดวกจากการใช้อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงสามารถเรียกร้องความเป็นธรรมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ อันเป็นจุดมุ่งหมายของหลักนิติธรรม

เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่ใช้บังคับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงอย่างเดียว อันที่จริงแล้วหลักนิติธรรมมีเนื้อหาครอบคลุมหลายเรื่องตั้งแต่ความถูกต้องชอบธรรม ความเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเป็นอิสระของตุลาการ<sup>๒</sup> ซึ่งมีหลักการสำคัญอีกหลักการหนึ่งที่เป็นเทียบเคียงได้กับหลักนิติธรรม คือ “หลักธรรมาภิบาล” หรือ “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” อันเป็นหลักการที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในภาครัฐมีการบัญญัติรับรองหลักธรรมาภิบาลในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและ

<sup>๑</sup> Bachelor of Science (Major in Math/System Science), University of California Los Angeles (UCLA), USA

MBA (Major in Finance and Accounting), University of California Los Angeles (UCLA), USA

กรรมการผู้จัดการ บริษัท ไทยสมุทรประกันชีวิต จำกัด (มหาชน)

ประธานกรรมการ บริษัท แอนส์เมเนจเม้นท์ จำกัด

ประธานเจ้าหน้าที่บริหารโรงเรียน St. Stephen's International School

นายกสมาคมประกันชีวิตไทย

<sup>๒</sup> ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, **หลักนิติธรรม**, ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๒), หน้า ๑๕

กฎหมายลำดับรอง<sup>๓</sup> โดยมีสาระสำคัญคือการกำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน ซึ่งหลักธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ เช่น ธนาคารโลก หรือองค์การสหประชาชาติ

สำหรับภาคธุรกิจประกันภัย ก็มีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้โดยเฉพาะธุรกิจ Insurance Core Principle กำหนดให้ธุรกิจประกันภัยต้องกำกับดูแลให้บริษัทมีหลักธรรมาภิบาลที่ดีในการประกอบกิจการ เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลที่เกี่ยวข้องในธุรกิจประกันนับตั้งแต่ลูกค้าของบริษัท ผู้เอาประกัน ผู้รับประโยชน์ ประชาชน จนถึงเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยลักษณะของบริษัทประกันภัยที่ถือเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งที่มีความไว้วางใจในการดูแลและบริหารจัดการเงินทุนของผู้ที่เกี่ยวข้อง การกำกับดูแลธุรกิจจึงต้องมีการเข้มงวดเป็นพิเศษ และจำต้องมีหลักเกณฑ์กลางเฉพาะธุรกิจ ดังนั้น Insurance Core Principle ข้อ ๗ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลจึงได้กำหนดหลักปฏิบัติให้แก่บริษัทประกันภัยในการดำเนินการหลักนิติธรรม โดยให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ของบริษัทประกันภัย การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลและบริหารจัดการอย่างเหมาะสม โครงสร้างและการปกครองของคณะกรรมการ หน้าที่ของกรรมการแต่ละบุคคล การบริหารความเสี่ยงและระบบการควบคุมภายใน นโยบายและการปฏิบัติเรื่องค่าตอบแทน การรายงานสถานะทางการเงิน ความโปร่งใสและการสื่อสาร และหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

## หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมมีวัตถุประสงค์อยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ หลักการนี้ก่อให้เกิดหลักการทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้คือ<sup>๔</sup>

### ๑. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ตามหลักการนี้การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายหมายความว่าในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ตามหลักการนี้ทำให้ฝ่ายบริหารผูกพันต่อกฎหมายหรืออยู่ภายใต้กฎหมาย

### ๒. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ตามหลักนี้หมายความว่ากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมีความระมัดระวังอย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดภายในขอบเขตอย่างไรประการหนึ่ง และจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่ออำรรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพอีกประการหนึ่ง ตามหลักนี้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ

### ๓. หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ตามหลักนี้หมายความว่า การควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารก็ดี ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี อาจจะเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งต่างหากแยกจากองค์กรตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้ เช่น ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการนั้นๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร กล่าวคือในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น องค์กรตุลาการไม่จำเป็นต้องพึ่งคำสั่งบังคับบัญชาจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกระบวนการพิจารณาที่เปิดเผยเป็นธรรมรับฟังคู่ความและใช้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาด โดยสรุป กลไกของระบบนิติธรรมจะไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ หากปราศจากซึ่งองค์กรผู้ควบคุมตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมของการกระทำของฝ่ายปกครองหรือการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญสำหรับการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองและศาลยุติธรรมทั้งหลาย

<sup>๔</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรมกับการพัฒนาระบบการยุติธรรมในสังคมไทย [Online], Available: <https://thamaaya.wordpress.com/๒๐๑๕/๐๖/๐๗/หลักนิติธรรมกับการพัฒนา/> [๒๐๑๘, March ๖]

สำหรับการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง จะต้องมีการราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่สูงกว่ามอบอำนาจให้ นอกจากนั้นฝ่ายปกครองต้องกระทำไปตามวัตถุประสงค์ตามเงื่อนไขตามขั้นตอนกระบวนการและตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ ประการสุดท้าย การกระทำที่อาศัยอำนาจของกฎหมายลำดับที่ต่ำกว่าจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับที่สูงกว่าด้วย

สำหรับระบบกฎหมายไทย หลักนิติธรรมได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามมาตรา ๓ วรรค ๒ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” มีข้อสังเกตว่า หลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ วรรค ๒ ไม่ใช่ Rule of Law ของประเทศอังกฤษ เพราะประเทศไทยยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๕ วรรค ๑ (“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”) ดังนั้นหลักนิติธรรมของกฎหมายไทย จึงหมายถึงหลักการปกครองโดยกฎหมายของกลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตยในภาคพื้นยุโรป ซึ่งมีองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ดังนั้น คำว่านิติธรรมตามมาตรา ๓ จึงหมายถึง Legal State หรือ Rechtsstaats ตามรัฐเสรีประชาธิปไตยในภาคพื้นยุโรป แต่ทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเห็นว่า กฎหมายเป็นทั้งที่มาแห่งอำนาจและข้อจำกัดการใช้อำนาจ

## หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลปรากฏเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ในรายงานของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development หรือ IBRD) หรือธนาคารโลก (The World Bank)<sup>๕</sup> และคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific – UNESCAP) ซึ่งเป็นหนึ่งในหน่วยงานองค์การสหประชาชาติได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินงานในเวลาต่อมา UNESCAP ได้ให้นิยามคำว่าธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่ามีหลักการ ๘ ประการคือ การมีส่วนร่วม (Participation), นิติธรรม (Rule of Law), ความโปร่งใส (Transparency), การตอบสนอง (Responsiveness), การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented), ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness), ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และการรับผิดชอบ (Accountability)<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> ธนาคารโลก (The World Bank) ประกอบด้วย ๒ องค์กรรวมกันคือ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development หรือ IBRD) และสมาคมนานาชาติเพื่อการพัฒนา (International Development Association หรือ IDA) ซึ่งมีประเทศสมาชิกรวมกัน ๑๘๗ ประเทศ

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน, เชิงบรรณที่ ๒, หน้า ๑๔

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ United Nations Development Programme หรือ UNDP ได้ประกาศใช้ UNDP Governance and Sustainable Human Development ๑๙๙๗ และได้จัดกลุ่มหลักธรรมาภิบาลขึ้นใหม่เป็น ๕ กลุ่ม หรือที่เรียกว่า Five Principles of Good Governance โดยแบ่งออกเป็น ๙ หลักการย่อย

หลักธรรมาภิบาลทั้ง ๕ ประการ มีรายละเอียด<sup>๗</sup> ดังต่อไปนี้

หลักธรรมาภิบาล ๕ ประการ	
หลักการ	หลักการย่อย
การรับฟังความคิดเห็น (Legitimacy and Voice)	<p><b>การมีส่วนร่วม (Participation)</b> – ปึงเจกบุคคลมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อแสดงออกซึ่งความประสงค์ของตนได้ และการมีส่วนร่วมเช่นว่านั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เช่นเดียวกับการที่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในเชิงสร้างสรรค์</p> <p><b>การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus orientation)</b> – ปึงเจกบุคคลที่มีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันสามารถแสวงหาฉันทามติร่วมกันในกำหนดนโยบาย แนวปฏิบัติ หรือสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อทุกคน</p>
การกำหนดทิศทาง (Direction)	<p><b>วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision)</b> – ผู้นำและสาธารณชนมีวิสัยทัศน์ที่กว้างขวางต่อหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว รวมไปถึงความเข้าใจความซับซ้อนเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมของมุมมองนั้นๆ</p>
สมรรถภาพ (Performance)	<p><b>หลักการตอบสนอง (Responsiveness)</b> – สถาบันหรือองค์กร และขั้นตอนการปฏิบัติงานสามารถตอบสนองต่อผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง</p> <p><b>หลักประสิทธิผลและหลักประสิทธิภาพ (Effectiveness and efficiency)</b> – สถาบันหรือองค์กร และขั้นตอนการปฏิบัติงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ และในขณะเดียวกันก็สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด</p>
หลักภาระรับผิดชอบ (Accountability)	<p><b>หลักภาระรับผิดชอบ (Accountability)</b> – ผู้มีอำนาจตัดสินใจในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอื่นใด สามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณะหรือโดยผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ซึ่งระดับของการตรวจสอบอาจจะแตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์กร หรือลักษณะเฉพาะของการตัดสินใจว่าเป็นการตัดสินใจภายในหรือภายนอกองค์กร</p>

<sup>๗</sup> John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre, Principles for Good Governance in the ๒๑st Century [Online], Available: <http://unpan๑.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN๐๑๑๘๔๒.pdf> [๒๐๑๘, March ๑๔]

หลักธรรมาภิบาล ๕ ประการ	
หลักการ	หลักการย่อย
	<b>หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency)</b> – ความโปร่งใสตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนของข้อมูลสารสนเทศที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ขั้นตอนการปฏิบัติงาน องค์กร หรือข้อมูลสารสนเทศ ผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้โดยตรง และเพียงพอเพียงพอต่อการทำความเข้าใจหรือตรวจสอบการทำงานได้
ความเป็นธรรม (Fairness)	<b>หลักความเท่าเทียม (Equity)</b> – ปังแจกบุคคลมีโอกาสนในการพัฒนาหรือรักษาคุณภาพชีวิตของตน <b>หลักนิติธรรม (Rule of Law)</b> – กฎหรือระเบียบต้องมีความเป็นธรรมและบังคับใช้อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

สำหรับประเทศไทย ได้เริ่มรับรู้แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังประสบวิกฤตเศรษฐกิจ อันส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) โดยหนังสือที่แสดงเจตจำนงกู้เงินได้กำหนดให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นที่จะสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ<sup>๘</sup> ซึ่งต่อมาประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับหลักธรรมาภิบาลสำหรับภาครัฐไว้ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยใช้ชื่อว่า “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” และคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการได้เสนอหลักการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕<sup>๙</sup>

## หลักธรรมาภิบาลในธุรกิจประกันภัย

สำหรับหลักธรรมาภิบาลเพื่อกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยนั้น อยู่ภายใต้มาตรฐานการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย (Insurance Core Principles: ICPS) ซึ่งกำหนดขึ้นโดยสมาคมผู้กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยนานาชาติ (International Association of Insurance Supervisors: IAIS) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติด้านการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยที่เป็นสากลสำหรับหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัย หลักธรรมาภิบาลตาม Insurance Core Principles เป็น

<sup>๘</sup> เรื่องเดียวกัน, เชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๑๔

<sup>๙</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ, หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี [Online], Available: [https://www.opdc.go.th/content.php?menu\\_id=๕&content\\_id=๒๔๔๒](https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=๕&content_id=๒๔๔๒) [๒๐๑๘, March ๑๔]

หลักการที่นำมาใช้เฉพาะในธุรกิจประกันภัยเท่านั้น จึงทำให้มีข้อกำหนดบางประการที่เป็นลักษณะเฉพาะของธุรกิจประกันภัย ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ICP ๗: หลักธรรมาภิบาล (Corporate Governance) <sup>๑๐</sup>

บริษัทประกันภัยต้องจัดให้มีกรอบการบริหารกิจการที่ดี เพื่อให้ผู้บริหารบริษัทประกันภัย บริหารกิจการอย่างมั่นคงและด้วยความรอบคอบ กำกับดูแลบริษัทประกันภัยด้วยมาตรการที่เพียงพอ และคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ทรงกรมธรรม์

๗.๑ การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลและบริหารจัดการอย่างเหมาะสม (Appropriate allocation of oversight and management responsibilities)

หน่วยงานที่กำกับดูแลให้คณะกรรมการบริษัทประกันภัยแน่ใจว่าหน้าที่ความรับผิดชอบที่จัดสรรให้คณะกรรมการบริษัท ผู้บริหารระดับสูง และบุคคลที่ควบคุมการดำเนินงานต่างๆ มีการกำหนดอย่างชัดเจน เพื่อให้มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างหน้าที่ในการกำกับดูแลและหน้าที่ในการบริหารจัดการ และกำกับดูแลผู้บริหารระดับสูงอย่างเหมาะสม

๗.๒ วัฒนธรรมองค์กร วัตถุประสงค์และกลยุทธ์ของบริษัทประกันภัย (Corporate culture, business objectives and strategies of the insurer)

หน่วยงานที่กำกับดูแลจะต้องกำหนดให้คณะกรรมการของบริษัทประกันภัยจัดตั้งและควบคุมวัฒนธรรมองค์กร วัตถุประสงค์ของบริษัท และกลยุทธ์ที่จะทำให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของบริษัท โดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ในระยะยาวของบริษัท และสามารถนำมาปฏิบัติได้จริง

๗.๓ โครงสร้างและการบริหารของคณะกรรมการ (Structure and governance of the Board)

หน่วยงานที่กำกับดูแลจะต้องกำหนดให้คณะกรรมการของบริษัทประกันภัยมีจำนวนกรรมการที่เหมาะสมและมีความเชี่ยวชาญในหลายด้าน เพื่อให้มั่นใจว่ามีระดับของความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญที่เพียงพอ เพื่อให้เท่าเทียมกับโครงสร้างบรรษัทภิบาล รวมถึงลักษณะ ขนาด และความซับซ้อนของธุรกิจประกันภัย มีขั้นตอนและการปฏิบัติตามบรรษัทภิบาลที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการในเชิงการส่งเสริมการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระของคณะกรรมการ และมีอำนาจเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพ

๗.๔ หน้าที่ของกรรมการแต่ละบุคคล (Duties of individual Board members)

หน่วยงานที่กำกับดูแลควรดูแลให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่อย่างชอบธรรม มีความซื่อสัตย์ และมีเหตุผล ตรวจสอบผลการดำเนินงาน คำนึงถึงผลประโยชน์ของบริษัทประกันภัยและผู้เอาประกันภัยก่อนผลประโยชน์ส่วนตน ตัดสินใจอย่างเป็นอิสระและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของบริษัทประกันภัยและผู้เอาประกันภัย และไม่ใช้ตำแหน่งในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างไม่ถูกต้อง หรือ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบริษัทประกันภัย

<sup>๑๐</sup> สมาคมประกันวินาศภัยไทย, IAIS Insurance Core Principles, Standards, Guidance and Assessment Methodology, [http://www๒.tgia.org/ELawLibrary/PDF/ICPs๒๐๑๑\\_Std.pdf](http://www๒.tgia.org/ELawLibrary/PDF/ICPs๒๐๑๑_Std.pdf). เข้าถึงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๑



๗.๕ การบริหารความเสี่ยงและระบบการควบคุมภายใน (Duties related to risk management and internal controls)

หน่วยงานที่กำกับดูแลกำหนดให้คณะกรรมการของบริษัทประกันภัยดูแลการออกแบบและการดำเนินงานด้านการบริหารความเสี่ยงและระบบการควบคุมภายใน

๗.๖ นโยบายและการปฏิบัติเรื่องค่าตอบแทน (Duties related to remuneration)

หน่วยงานที่กำกับดูแลควรกำหนดให้คณะกรรมการของบริษัทประกันภัยนำนโยบายค่าตอบแทนที่มีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ไม่เหมาะสม ตรงกับผลประโยชน์ระยะยาวของบริษัทประกันภัย และผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาใช้ และมั่นใจว่านโยบายค่าตอบแทนขั้นต่ำครอบคลุมคณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง และพนักงานที่การดำเนินงานอาจมีผลกระทบต่อความเสี่ยงของบริษัทประกันภัยกลยุทธ์และการดูแลการจ่ายค่าตอบแทน (Overall remuneration strategy and oversight)

๗.๗ การรายงานสถานะทางการเงิน (Reliable and transparent financial reporting)

หน่วยงานที่กำกับดูแลควรกำหนดให้คณะกรรมการของบริษัทประกันภัยมั่นใจว่ามีกระบวนการรายงานสถานะทางการเงินที่น่าเชื่อถือสำหรับสาธารณชนและหน่วยงานที่กำกับดูแลโดยรายงานจะต้องระบุหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนของคณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง และผู้ตรวจสอบบัญชี

๗.๘ การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอก (External Audit)

หน่วยงานที่กำกับดูแลควรกำหนดให้คณะกรรมการของบริษัทประกันภัยมั่นใจว่ามีขั้นตอนการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกที่เพียงพอ

๗.๙ การสื่อสาร (Communications)

หน่วยงานที่กำกับดูแลควรกำหนดให้คณะกรรมการของบริษัทประกันภัยมีระบบและการควบคุม เพื่อให้มั่นใจว่ามีการส่งเสริมการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพกับหน่วยงานที่กำกับดูแลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับบรรษัทภิบาลของบริษัทประกันภัย

๗.๑๐ หน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง (Duties of Senior Management)

หน่วยงานที่กำกับดูแลควรให้คณะกรรมการของบริษัทประกันภัยมีนโยบายและขั้นตอนเพื่อให้มั่นใจว่าผู้บริหารระดับสูงดำเนินกิจการของบริษัทประกันภัยอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามกลยุทธ์ นโยบายและขั้นตอนของบริษัทประกันภัย ส่งเสริมวัฒนธรรมการบริหารความเสี่ยงที่มั่นคง และการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมต่อลูกค้า ให้ข้อมูลที่เพียงพอและทันสมัย เพื่อเอื้อให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งรวมถึงการดูแล และพิจารณาผลการดำเนินงานและการรับความเสี่ยงของบริษัทประกันภัย และผลการดำเนินงานของผู้บริหารระดับสูง และให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและหน่วยงานที่กำกับดูแล เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทประกันภัยและผู้บริหารระดับสูง

๗.๑๑ การบริหารกิจการที่ดี (Supervisory review)

หน่วยงานที่กำกับดูแลควรให้บริษัทประกันภัยจัดทำกรอบการบริหารกิจการที่ดีของบริษัท โดยกรอบนั้นต้องเพียงพอและสามารถทำให้บริษัทมีประจอบธุรกิจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

## บทสรุป

หลักการต่างๆ ล้วนแต่มุ่งคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน/ผู้ถือหุ้น มิให้ต้องได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของผู้บริหาร และควบคุมและจำกัดอำนาจของผู้บริหารให้อยู่ภายในกรอบที่เหมาะสม เช่น หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล เป็นต้น แนวคิดทั้งหลายล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน แต่บริบทที่แตกต่างกัน อันอาจอธิบายได้ตามตารางล่างนี้<sup>๑๑</sup>

การบริหารกิจการที่ดี	ภาคเอกชน	ภาครัฐ
โครงสร้างองค์กร	บริษัท	รัฐ และรัฐวิสาหกิจ
กฎระเบียบ	พรบ.บริษัทมหาชน, พรบ.คปภ	พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การ
เป็นผู้แทนของ	ผู้ถือหุ้น	สาธารณะ
วัตถุประสงค์	ผลกำไร	ประโยชน์สาธารณะ
การกำกับดูแล	ถูกกำกับดูแลโดยสำนักงานคปภ. หรือผู้กำกับดูแลอื่น (regulated)	เป็นผู้กำกับดูแลภาคเอกชน และถูกกำกับดูแลในการกรณี (regulator and regulated)
ฝ่ายบริหาร	คณะกรรมการบริษัท	รัฐบาล หรือราชการส่วนกลาง
ความรับผิดชอบ	คณะกรรมการบริษัท	การกระจายความรับผิดชอบ
ความเป็นอิสระ	มีอิสระในการบริหารบริษัท	ควบคุมดูแลโดยคณะรัฐมนตรี
การรายงาน	รายงานต่อผู้ถือหุ้น	รายงานต่อรัฐสภา

จากตารางข้างต้น ภาคเอกชนมีคณะกรรมการบริษัทเป็นผู้ที่ทำหน้าที่แทนของผู้ถือหุ้นในการบริหารบริษัท เพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้น เช่นเดียวกับภาครัฐ รัฐทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะ และจากการทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และหลักธรรมาภิบาลในธุรกิจประกันภัย เป็นหลักการอันเกิดจากจุดประสงค์อย่างเดียวกัน คือการมุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือผู้ถือหุ้น ไม่ว่าจะเป็ภาครัฐหรือภาคเอกชนต่างก็เป็ตัวแทนของกลุ่มปัจเจกบุคคลที่ได้ให้ความไว้วางใจแก่ผู้บริหารในการบริหารองค์กรให้ไปทำตามเจตนารมณ์ของตน ดังนั้น จึงต้องมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้บริหารองค์กรให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมาย โดยเนื้อแท้แล้วหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลจึงเป็อันหนึ่งอันเดียวกัน

การบริหารองค์กรธุรกิจประกันภัยจึงต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ถือหุ้น ผู้ทรงกรมธรรม์ และภาคส่วนอื่นที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัทมิให้ถูกล่วงละเมิดโดยไม่เป็นธรรม และการบริหารบริษัทของผู้บริหารต้องมีขอบเขตที่จำกัดและใช้อำนาจบริหารภายในขอบเขตที่กำหนดไว้เท่านั้น เพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ถือหุ้น ผู้ถือกรมธรรม์ และลูกค้า อันจะเป็ประโยชน์ต่อประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

<sup>๑๑</sup> Anona Armstronga, Xinting Jiab and Vicky Totikidis, *Parallels in Private and Public Sector Governance* [Online], Available: [http://vuir.vu.edu.au/๙๔๘/๑/Parallels\\_in\\_Private\\_and\\_Public\\_Sector\\_Governance.pdf](http://vuir.vu.edu.au/๙๔๘/๑/Parallels_in_Private_and_Public_Sector_Governance.pdf) [๒๐๑๘, March ๖]

## บรรณานุกรม

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, **หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย** [Online], Available: <https://thamaaya.wordpress.com/๒๐๑๕/๐๖/๐๗/หลักนิติธรรมกับการพัฒนา/> [๒๐๑๘, March ๖]

ชานินทร์ กรัยวิเชียร, **หลักนิติธรรม**, ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๒)

บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘)

สมยศ เชื้อไทย, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๔)

สมาคมประกันวินาศภัยไทย, **IAIS Insurance Core Principles Standards, Guidance and Assessment Methodology** [Online], Available: [http://www๒.tgia.org/ELawLibrary/PDF/ICPs๒๐๑๑\\_Std.pdf](http://www๒.tgia.org/ELawLibrary/PDF/ICPs๒๐๑๑_Std.pdf) [๒๐๑๘, March ๕].

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ, **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** [Online], Available: [https://www.opdc.go.th/content.php?menu\\_id=๕&content\\_id=๒๔๔๒](https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=๕&content_id=๒๔๔๒) [๒๐๑๘, March ๑๔]

Anona Armstronga, Xinting Jiab and Vicky Totikidis, **Parallels in Private and Public Sector Governance** [Online], Available: [http://vuir.vu.edu.au/๙๔๘/๑/Parallels\\_in\\_Private\\_and\\_Public\\_Sector\\_Governance.pdf](http://vuir.vu.edu.au/๙๔๘/๑/Parallels_in_Private_and_Public_Sector_Governance.pdf) [๒๐๑๘, March ๖]

John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre, **Principles for Good Governance in the ๒๑st Century** [Online], Available: <http://unpan๑.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN๐๑๑๘๔๒.pdf> [๒๐๑๘, March ๑๔]