

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

พ.ศ.2535

เนื่องจากการดำเนินงานในการรับประกันภัยเป็นกิจการที่กว้างขวางต้องใช้เงินทุนมาก และโดยที่กิจการประกันภัยต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก หากผู้รับประกันภัยดำเนินงานไม่ได้ อาจเป็นเหตุให้ประชาชนผู้เอาประกันไว้ต้องเสียหายเดือดร้อน และเป็นผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากเมื่อคราวที่บริษัท นครหลวงประกันชีวิต จำกัด ถูกกระทรวงเศรษฐกิจสั่งถอนใบอนุญาตเมื่อปี พ.ศ.2507 และต่อมาก็ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ปรากฏว่ามีเจ้าหนี้ไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ถึง 8,590 ราย เป็นจำนวนหนี้ถึง 75 ล้านบาทเศษ ส่วนบริษัทบูรพาประกันชีวิต จำกัด ซึ่งถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เมื่อปี พ.ศ.2512 ก็มีเจ้าหนี้ไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ถึง 5,458 ราย เป็นจำนวนหนี้ 65 ล้านบาทเศษ ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นเจ้าหนี้ตามกรมธรรม์ประกันชีวิต ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ ที่มีการดำเนินงานประกันภัย จึงได้เข้าควบคุมสอดส่องผู้รับประกันภัยอย่างใกล้ชิด โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้รับประกันภัยได้ดำเนินกิจการไปด้วยดี มีหลักฐานทางการเงินมั่นคงสามารถให้ความช่วยเหลือหรือจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ได้ตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ และให้ผู้รับประกันภัยได้ปฏิบัติต่อผู้เอาประกันภัยด้วยความเป็นธรรม การควบคุมกิจการประกันภัยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐเพื่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกิจการประกันภัย จำเป็นต้องอาศัยมาตรการกฎหมายเป็นสำคัญ

ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

1. การกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยในต่างประเทศ

ในประเด็นฐานะทาง กฎหมายของหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจ มีประเทศประมาณสองในสามที่หน่วยงานที่กำกับดูแลมีฐานะเป็นหน่วยงานราชการที่มีใ้ได้อยู่ภายใต้กระทรวง มีประเทศประมาณร้อยละ 10 ที่มีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นส่วนงานภายใต้กระทรวงและอีกร้อยละ 10 ที่มีหน่วยงานที่กำกับดูแลมีฐานะกึ่งรัฐ กึ่งเอกชน ประมาณร้อยละ 25 ของประเทศที่ตอบแบบสอบถาม

มีการจัดตั้งหน่วยงานที่กำกับดูแลที่รับผิดชอบธุรกิจประกันภัยเป็นการเฉพาะ โดยอีกประมาณร้อยละ 25 จะมีลักษณะเป็นการกำกับภาคการเงินโดยรวม (integrated supervision) ซึ่งมีการรวมธุรกิจประกันภัย ธุรกิจ จบำนานาญ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจหลักทรัพย์ อยู่ภายใต้องค์กรกำกับดูแลเดียวกัน ซึ่งการจัดตั้งในลักษณะนี้จะมีมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศแถบยุโรป ในกรณีที่มีหน่วยงานที่กำกับดูแลแยกองค์กร ทั้งเป็นการระบุใน กฎหมาย และหรือโดยข้อตกลงร่วมกันในประเทศจำนวนกว่าครึ่งหนึ่ง ในขณะทีวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการ ตามการเรียกร้องเป็นคราวๆ ยังคงสามารถพบได้ทั่วไปแต่อย่างไรก็ดีประเทศส่วนใหญ่ใช้สองวิธี ทั้งแบบเป็นทางการควบคู่กันไปนอกจากนั้นประเทศประมาณร้อยละ 10 มีหน่วยงานที่กำกับดูแลมากกว่า 1 แห่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

ภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยที่เกือบทุกประเทศปฏิบัติ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันภัย การออกแบบและถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจการตรวจสอบรายงานทางการเงิน การตรวจสอบ ณ ที่ทำการธุรกิจการกำหนดมาตรการในกรณีธุรกิจประสบปัญหาทางการเงิน การกำกับการถือครองหุ้นในบริษัทประกันภัย (controlling of the insurance companies owners) การกำกับดูแลฐานะความมั่นคงและข้อกำหนดด้านเงินกองทุนและการลงทุนประเภทต่างๆ และการตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลสถิติของตลาดประกันภัย นอกจากนี้ ในบางประเทศยังมีหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจโดยตรง เช่นใน 6 ประเทศหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยมีหน้าที่ในการเก็บภาษีด้วย

ในประเทศมากกว่าร้อยละ 25 ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยอยู่ภายใต้งบประมาณของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ดี ในจำนวนนี้กว่าครึ่งหนึ่ง ที่มีหน่วยงานที่กำกับดูแล ต้องใช้คืนเงินดังกล่าว ในจำนวนทั้งหมดหรือบางส่วน (fully or partially refunded) โดยเฉลี่ยการคืนเงินในสัดส่วนร้อยละ 90

ในหนึ่งในสามของประเทศธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งวิธีการที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย คือ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการกำกับดูแล (supervisory fees) ที่เป็นแหล่งเงินทุนหลัก

พบว่ามีหลายประเทศที่ใช้ระบบในการจัดการรายได้แบบอื่นประกอบด้วยอาทิ รายได้จาก การเข้าตรวจสอบ ณ ที่ทำการธุรกิจที่บริษัทเป็นผู้จ่ายโดยตรง

กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยจะเป็นกรอบหลักสำหรับการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย โดยตั้งหน่วยงานที่กำกับดูแลและภาคธุรกิจควรมีความชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายของกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขอบเขตวิธีการใช้กฎหมายดังกล่าวแก่ธุรกิจแต่

ละประเภทด้วย นอกจากนี้เนื่องจากหน้าที่ธุรกิจประกันภัยมีการพัฒนาการในตลาดที่ค่อนข้างรวดเร็วกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจึงควรได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสม

กฎหมาย ที่เป็นพื้นฐานหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย โดยทั่วไปจะอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ (acts) หนึ่งหรือสองฉบับและจะมีการเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ในลำดับรองลงมาหรือโดยพระราชบัญญัติอื่นที่กำกับดูแลธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันภัย และนอกจากพระราชบัญญัติที่ใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายสัญญาประกันภัย (insurance contract law) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคม (social security) และในบางประเทศยังอาจพบกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอยู่ภายใต้กฎหมายของธนาคารกลาง หรือในรัฐธรรมนูญ

จุดประสงค์หลักที่สำคัญของกฎหมายประกันภัยคือ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและเพื่อกำกับดูแลฐานะความมั่นคงของธุรกิจประกันภัย โดยอาจมีจุดประสงค์อื่นๆอีก อาทิการรักษาความเชื่อมั่นของธุรกิจประกันภัย และการรักษาเสถียรภาพของตลาดประกันภัย

โดยทั่วไป กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยจะมีขอบเขตการใช้ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทธุรกิจและวิธีการในการกำกับดูแล ซึ่งกฎหมายประกันภัยและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจะใช้กับบริษัทประกันภัยในประเทศของทุกประเทศ โดยกรณีของบริษัทประกันภัยต่างชาติพบว่าในประเทศกว่าครึ่งมิได้มีการใช้กฎหมายประกันภัยของประเทศผู้รับการลงทุน (host jurisdiction) และในกรณีสาขาของบริษัทประกันภัยต่างชาติ มีประเทศจำนวนน้อยกว่าหนึ่งในสามที่มีได้ใช้กฎหมายในประเทศตนกำกับดูแล

มีประเทศจำนวนกว่าสองในสาม ที่ระบุว่าจะมีการปรับเปลี่ยน กฎหมายประกันภัยของตนภายในอีกหนึ่งปี ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า กฎหมายประกันภัยเป็นกฎหมายที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปธุรกิจประกันภัยถือได้ว่าเป็นสาขาธุรกิจที่มีความเฉพาะทางค่อนข้างซับซ้อน ดังนั้นการเข้าสู่ตลาดจึงจำเป็นต้องมีการลงทะเบียน หรือการให้ใบอนุญาตประก อบธุรกิจ โดยเรื่องสำคัญๆที่ควรให้การพิจารณา อาทิ เงื่อนไขการออกใบอนุญาต แผนการดำเนินธุรกิจ ขั้นตอนในการออกใบอนุญาต การแยกธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย และการระงับหรือถอดถอนใบอนุญาต

ประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้ต้องมีการกำหนดให้ต้องมีการจดทะเบียนพาณิชย์ หรือจดทะเบียนเพื่อขออนุมัติการประกอบธุรกิจกับหน่วยงานที่กำกับดูแล

ในประเทศจำนวนกว่าร้อยละ 60 ไม่อนุญาตให้บริษัทประกันภัยต่างชาติประกอบธุรกิจประกันภัยในประเทศโดยใช้วิธีข้ามพรมแดน (cross border) และหนึ่งในสามของจำนวนนี้ ไม่อนุญาตให้บริษัทประกันภัยต่างชาติประกอบธุรกิจในรูปแบบจัดตั้งสาขา

นอกจากนี้ ยังพบว่าไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจในรูปแบบการจัดตั้งสาขาในหนึ่งประเทศไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจข้ามพรมแดนในสามประเทศ และไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับบริษัทประกันภัยในอณัติ (domestic direct insurance captives) ในสองประเทศ ขั้นตอนการออกใบอนุญาตโดยเฉลี่ยจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตสูงสุดไม่เกิน 1 ปี

ในประเทศจำนวนมากกว่าร้อยละ 40 ที่หน่วยงานที่กำกับดูแลกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจในแต่ละประเทศสำหรับบริษัทที่ได้รับอนุญาต ซึ่งพบ มากในประเทศแถบยุโรป และในเอเชียยังมีที่น่าสังเกตในประเทศประมาณร้อยละ 15 ที่บริษัทที่ได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจในประเทศ (domestic licensed companies) ไม่ได้รับอนุญาตให้รับประกันภัยในประเทศ (domestic risks)

ในประเทศจำนวนกว่าสองในสามที่บริษัทประกันภัยได้รับอนุญาต ให้ประกอบธุรกิจอื่นนอกเหนือจากธุรกิจประกันภัยแต่อย่างใดก็สัดส่วนใหญ่จะเป็นการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันภัยโดยตรง

ในประเทศส่วนใหญ่ได้มีการกำหนดระยะเวลา (unlimited period of time) สำหรับใบอนุญาตที่ออกให้ โดยมีประเทศเพียงร้อยละ 15 ที่มีการกำหนดระยะเวลาของใบอนุญาตประกอบธุรกิจ

ประเทศส่วนใหญ่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการออก หรือต่อใบอนุญาต และในประเทศจำนวนกว่าร้อยละ 40 ที่การให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจจะพิจารณาจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (economic requirements) ของตลาดนั้นๆ

รูปแบบทางกฎหมายของบริษัทประกันภัยที่พบทั่วไปได้แก่ บริษัทมหาชนจำกัด (Public limited company limited by shares) บริษัทประกันภัยสหการ (mutual association) และบริษัทจำกัด (private limited company) โดยมีเพียงหนึ่งประเทศที่มีการกำหนดรูปแบบทาง กฎหมายสำหรับธุรกิจประกันชีวิต ธุรกิจประกันวินาศภัย และธุรกิจประกันภัยผสมทั้งสองประเภท

ในประเทศจำนวนกว่าร้อยละ 90 มีการกำหนดเงื่อนไขการออกใบอนุญาตสำหรับบริษัทต่างชาติที่ไม่แตกต่างกับเงื่อนไขสำหรับบริษัทในประเทศ

ในทุกประเทศจะมีการกำหนดคุณสมบัติสำหรับที่จะขอรับใบอนุญาตไว้ใน กฎหมาย โดยประเทศกว่าสี่ในห้าจะมีการกำหนดเกณฑ์ภายในเกี่ยวกับขั้นตอนในการขอรับใบอนุญาตไว้

คุณสมบัติในการขอรับใบอนุญาตสำหรับบริษัทในประเทศและบริษัทต่างชาติ สำหรับในประเทศส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของกิจการ กรรมการและผู้จัดการ นอก จากนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับประเภทความเสี่ยงที่บริษัทจะรับประกันภัย และข้อมูลพื้นฐานทางการเงิน ยังคงมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาให้ใบอนุญาต

ประเทศส่วนใหญ่มีข้อกำหนดให้ยื่นข้อมูลเกี่ยวกับกรรมการและผู้จัดการที่ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทต่างชาติจะรับประกันภัย ข้อมูล เกี่ยวกับเจ้าของกิจการองค์ประกอบของเงินลงทุนและแผนการดำเนินธุรกิจ โดยมีข้อมูลทางการเงินประกอบ

โดยทั่วไปจะพบว่าบริษัทต่างชาติจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการยื่นรายงานข้อมูลในกระบวนการขอรับใบอนุญาตน้อยกว่าบริษัทในประเทศ

ในเกือบทุกประเทศ แผนการดำเนินธุรกิจจะมีระยะ เวลาอย่างน้อย 3 ปี โดยครอบคลุมประเด็นหลักดังนี้

1. ประมาณการค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการจัดตั้งองค์กร เพื่อดำเนินธุรกิจ
2. ประมาณการเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินทุนสำหรับการดำรงเงินกองทุน
3. แหล่งเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายเริ่มแรก
4. ประมาณการเกี่ยวกับเบี้ยประกันภัย และค่าสินไหมทดแทน

ในประเทศจำนวนหนึ่งในสาม การแก้ไขแผนการดำเนินธุรกิจในภายหลังไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติหรือแจ้งต่อหน่วยงานที่กำกับดูแล

2. ความเป็นมาของการควบคุมธุรกิจประกันภัย

การประกันภัยเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชน เป็นกิจการที่มีรากฐานอยู่บนความมั่นคงและความเชื่อถือของประชาชนเป็นเครื่องมือของสังคมซึ่งมีลักษณะเป็นการสะสมเงินไว้จำนวนหนึ่งเพื่อจ่ายให้แก่สมาชิกที่เกิดความเสียหายขึ้นผู้ที่ทำประกันภัยจึงได้ชื่อว่าได้โอนความเสี่ยงภัยของคนไปยังผู้รับประกันภัย การประกันภัยจึงเป็นการรวบรวมเอาคนที่ต้องเสี่ยงภัยในลักษณะเดียวกันมารวมกันแล้วผู้ที่รับประกันภัยก็จะคำนวณความเป็นไปได้ในการเกิดความเสียหายและคิดออกมาเป็นเบี้ยประกันภัย หลักการของผู้เอาประกันภัยนั้นใช้หลักการโอนความเสี่ยงภัยส่วนผู้รับประกันภัยใช้หลักการกระจายความเสี่ยงภัย โดยที่ ผู้รับประกันภัยก็จะทำหน้าที่ระดมทุนจากผู้เอาประกันภัย

ดังนั้นธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงินและเป็นตลาดทุนอย่างหนึ่งที่สะสมเงินออมของประชาชนไว้ทั้งแบบระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวจึงอาจถือได้ว่าธุรกิจประกันภัยเป็นสถาบันการเงินอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ฉะนั้น

เมื่อธุรกิจประกันภัยถือว่าเป็นสถาบันการเงินอย่างหนึ่ง จึงเป็นธุรกิจที่ต้องการความมั่นคงอย่างสูง อีกด้วย เนื่องจากหากธุรกิจประกันภัยประสบภาวะล้มเหลวทางการดำเนินการหรือทางการเงิน ก็ย่อมส่งผลถึงประชาชนผู้ถือกรมธรรม์ที่มีจำนวนมาก เป็นความเสียหายที่มีผลกระทบในวงกว้าง ทั้งภาครัฐและเอกชน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย ทั้งในส่วนของสัญญาประกันภัย ก รมธรรม์ประกันภัย เบี้ยประกันภัย รว มถึงการใช้อำนาจในการตรวจสอบดูแลและคว บคุมธุรกิจประกันภัยด้วย โดยอาจจะควบคุมดูแลทั้งสถานะทางการเงินของ ธุรกิจประกันภัยเอง หรืออาจจะควบคุมลักษณะการดำเนินการของธุรกิจประกันภัยที่มีลักษณะการ ดำเนินการที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน เพื่อมิให้ผู้ที่มีอำนาจใน การบริหารงานในบริษัทประกันภัยดำเนินกิจการไปในทางที่อาจจะเกิดความเสียหายแก่บริษัท ประกันภัย รวมถึงกระทบต่อประชาชนโดยรวมได้

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจประกันภัยจึงมีความจำเป็น ดังที่ได้กล่าวอารัมภบท แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย และสุขภาพแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ว่า โดยที่ทรงพระราชดำริว่า พาณิชยและอุตสาหกรรมของประเทศไทยได้วิวัฒนาการถึง ซึ่งความจำเป็นที่จะต้องกำหนดการควบคุมกิจการค้าทั้งหลายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือ สุขภาพแห่งสาธารณชน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของพสกนิกรให้เป็นที่เรียบร้อยสืบไป

ในบรรดากิจการค้าขายทั้งหลายอย่างทีกระทบถึงความปลอดภัยหรือสุขภาพแห่ง สาธารณชนตามความหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ได้รวมถึงการประกันภัยรวมอยู่ด้วย ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า

ห้ามมิให้ผู้ใด ประกอบกิจการประกันภัยหรือกิจการอื่น อันมีสภาพคล้ายคลึงกันในกรุง สยาม เว้นแต่จะได้อปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายเฉพาะการนั้น และในเวลาที่ยังไม่มี กฎหมาย เฉพาะการ ห้ามมิให้ประกอบกิจการค้าขายดังกล่าวนั้นในกรุงสยาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตทาง เสนาบดีเจ้าหน้าที่เสียก่อนจึงจะประกอบกิจการได้

ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจประกันภัยฉบับแรกของประเทศ ไทยอีกด้วย แต่ไม่มีใครอธิบายว่าเหตุใดจึงต้องควบคุม

นอกจากนั้น ในบทบัญญัติมาตรา 8 ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับผู้ละเลยไม่ปฏิบัติ ตามด้วย สำหรับเสนาบดีเจ้าหน้าที่ในขณะนั้นได้แก่ เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมก่อน แต่อย่างไรก็ตามยังไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย จนกระทั่งเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2472 กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมได้ประกาศกำหนด เงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย ทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย เงื่อนไข

ทั้งสองฉบับได้ทำขึ้นเป็นภาษาอังกฤษ เพราะบริษัทที่ขออนุญาตประกอบการประกันภัยใน
ระยะแรกนี้ส่วนใหญ่เป็นบริษัทประกันภัยต่างประเทศ

ในชั้นนี้เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและ
เงื่อนไขดังกล่าว จัดตั้งกองควบคุมบริษัทประกันภัย ขึ้นโดยให้สังกัดกรมทะเบียนการค้ากระทรวง
พาณิชย์และคมนาคม เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2472 นั้น ซึ่งผู้ใดจะเริ่มประกอบกิจการประกันภัย
จำเป็นต้องขอรับอนุญาตก่อน และบุคคลที่ประกอบกิจการประกันภัยอยู่แล้วในที่ใช้พระราชบัญญัติ
ควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระทั่งจนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ด้วย

ในเบื้องต้นมีสถิติเกี่ยวกับการจดทะเบียนรายงานว่า ในระหว่างการประชุมร่างเงื่อนไข
ควบคุมกิจการประกันภัยในประเทศไทยเป็นจำนวนถึง 286 ราย ซึ่งสามารถแยกประเภทได้ดังนี้

1. ประกันอัคคีภัย 74 ราย
2. ประกันชีวิต 6 ราย
3. ประกันภัยทางทะเล 177 ราย
4. ประกันภัยรถยนต์ 15 ราย
5. ประกันอันตรายทั่วไป 3 ราย
6. ประกันภัยโจรกรรม 2 ราย
7. ประกันภัยเบ็ดเตล็ด 9 ราย

โดยการใน 286 รายนี้ได้รับอนุญาตชั่วคราวให้ทำการประกันภัยได้ บริษัทที่ได้รับ
อนุญาตให้ประกอบกิจการประกันภัยเป็นอันดับแรกตามประเภทของ กิจการประกันภัยมีดังนี้

1. บริษัท โตเกียวมารีนแอนด์ไฟร์อินชัวร์นส์ จำกัด สัญชาติญี่ปุ่น ได้รับอนุญาตประกอบ
กิจการประกันอัคคีภัยในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2472 โดยมีบริษัทมิตรชยุบุญชันโกษา เป็นตัวแทนใน
ประเทศไทย

2. บริษัท เตียอันเป่าเสียม จำกัด จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดในประเทศไทยรับอนุญาตให้
ประกอบการประกันภัยทางทะเล ในวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2472

3. บริษัท ขอบเตอร์ยูเนียนอินชัวร์นส์ จำกัด สัญชาติอังกฤษ ได้รับอนุญาตให้ประกอบ
กิจการประกันอุบัติเหตุในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2473 โดยมีบริษัท โชม่แอนด์คอมปานีเป็นตัวแทน
ในประเทศไทย

สำหรับเงื่อนไขการจดทะเบียนนั้นมีข้อความเพียงว่าบริษัทประกันต้องมีทุนชำระแล้ว
อย่างน้อย 2 แสนบาท ต้องฝากหลักทรัพย์ไว้กับรัฐบาลไทยหรือสถานทูตไทยในต่างประเทศต้อง
พิมพ์โฆษณาฐานะการเงินของบริษัทในหนังสือพิมพ์เป็นประจำปีและกำหนดให้ส่งรายงานแสดง
กิจการประจำปีและรายงานแสดงทรัพย์สินด้วย โดยการกำหนดเงื่อนไขควบคุมกิจการประกันภัย

ขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนและผู้เอาประกัน และทำให้ทราบถึงฐานะการเงินของบริษัทว่ามีความมั่นคงเพียงใด

หลังจากนั้น ได้มีก ารแก้ไขเพิ่มเติมประกาศและเงื่อนไขอยู่หลายครั้ง และได้เคยมีการเสนอร่างกฎหมายประกันภัยใหม่ขึ้นในช่วงปี พ .ศ. 2497-2498 และได้ทำการร่างจนแล้วเสร็จในปี พ.ศ.2499 แต่ไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ด้วยเหตุผลทางการเมืองบางประการ

จนกระทั่งเมื่อ ปี พ.ศ.2507 ได้มีก ารเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิตและร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยเข้าสู่สภา และได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา จากนั้นประกาศใช้ เป็นพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ .ศ.2510 เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2510 โดยในปีนั้นมีบริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยได้รับใบอนุญาตทั้งหมด 188 บริษัท เป็นบริษัทต่างชาติ 74 บริษัทและบริษัทไทย 114 บริษัท มีบริษัทเลิกกิจการไปทั้งหมดประมาณ 100 บริษัท

เหตุผลในการประกาศใช้ กฎหมายประกันภัยทั้ง 2 ฉบับนี้ ตามกฎหมายมีอยู่ว่า ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายควบคุมประกันวินาศภัยและประกันชีวิต โดยเฉพาะการควบคุมกิจการดังกล่าวได้อาศัยเงื่อนไขควบคุมกิจการประกันภัยซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันให้บริษัทประกันวินาศภัยและบริษัทประกันชีวิตมีฐานะการเงินไม่มั่นคง ทำให้ผู้เอาประกันวินาศภัยและผู้เอาประกัน ชีวิตเสียเปรียบ และไม่ได้รับความคุ้มครองได้เท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องบัญญัติ กฎหมาย ทั้ง 2 ฉบับนี้ขึ้น เพื่อควบคุมบริษัทประกันวินาศภัยและบริษัทประกันชีวิตให้ดำเนินการ โดยถึงถึงผลประโยชน์ของผู้เอาประกันวินาศภัยและผู้เอาประกันชีวิต มิให้ดำเนินการไปในทางที่เสี่ยงภัยและเพื่อส่งเสริมกิจการประกันภัยให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นให้ทันกับความต้องการของประชาชนเพราะการประกันวินาศภัยเป็นการช่วยให้ผู้ถูกละเมิดทางร่างกายและทรัพย์สินที่ได้รับชดใช้ค่าเสียหาย และช่วยบรรเทาความเดือดร้อนแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ได้เอาประกันภัยไว้เพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยและความเชื่อมั่นแก่ผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมในการลงทุนในประเทศได้อย่างดีอีกด้วย และเพราะการประกันชีวิตนอกจากจะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินแก่ผู้เอาประกันชีวิตแล้ว ยังเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญในการช่วยพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 59 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายกระทบถึงความปลอดภัยหรือ ความผาสุก แห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 พร้อมทั้งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมและพระราชบัญญัติกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายแล้วกำหนดเรื่องการควบคุมกิจการต่างๆ ใหม่ตามข้อ 5 และข้อ 21 ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนั้นมีความว่า

ข้อ 5 เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดตั้งระบุไว้ต่อไปนี้ หรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ให้เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

ข้อ 21 ให้ถือว่ากิจการประกันภัยฯลฯ เป็นกิจการที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามข้อ 5 แล้ว อย่างไรก็ตามในข้อ 6 กำหนดว่า

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ 3 การประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตาม กฎหมาย ว่าด้วยกิจการนั้น ดังนั้นกิจการประกันวินาศภัยและการประกันชีวิต ก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยและพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 เพราะเป็นกฎหมายเฉพาะนั่นเอง ต่อมาเมื่อสภาพการณ์เปลี่ยนไป หลังจากพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 ได้ใช้มาทั้งสิ้น 25 ปี ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยทั้งฉบับเสียใหม่ โดยมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 แทนที่กฎหมายประกันภัยทั้ง 2 ฉบับนั้น และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน พ.ศ.2535 จนถึงปัจจุบัน ต่อมาเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ.2550 ขึ้น ทั้งนี้โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ ว่าโดยที่ปัจจุบันการประกอบธุรกิจประกันภัยได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว รูปแบบการประกันภัยมีความหลากหลาย มีเงินหมุนเวียนในธุรกิจนี้หลายหมื่นล้านบาทในแต่ละปี และผู้ประกอบการได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็นอย่างมาก การประกอบธุรกิจประกันภัยจึงมีลักษณะเป็นธุรกรรมทางการเงินประเภทหนึ่งซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศและต่อผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้บริโภค องค์การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย จึงต้องมีความคล่องตัวเพื่อให้ทันต่อพัฒนาการของธุรกิจนี้ และต้องมีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้การกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยเป็นไปตามหลักวิชาการด้านการประกันภัย แต่การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัยในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของ กรรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะของการประกอบธุรกิจประกันภัยที่เป็นธุรกรรมทางการเงินที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ กรรมการประกันภัยมีฐานะเป็นส่วนราชการจึงไม่มีความคล่องตัวและขาดความเป็นอิสระในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัยและการคุ้มครองสิทธิของผู้เอาประกันภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีจึงสมควรให้มีคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยขึ้นเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ที่มาตรา 6 กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ชั่ว และกำหนดให้อำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 และตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 เป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย นอกจากนี้ยังกำหนดให้อำนาจของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 และตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 เป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ.2550 มาตรา 3 นี้ กำหนดให้พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 รวมถึงบรรดา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ อีกด้วย

คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยให้อำนาจหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามมาตรา 20 ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) กำกับ ส่งเสริม และพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัยตามนโยบายและมติของคณะกรรมการ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติที่คณะกรรมการกำหนด
- (3) ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัยเพื่อส่งเสริม พัฒนาและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย
- (4) ถู้อกรรรมสิทธิ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ
- (5) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน
- (6) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงาน
- (7) จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน
- (8) ลงทุนหาผลประโยชน์ในกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจประกันภัยตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด
- (9) เรียกเก็บและรับเงินสมทบ เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการดำเนินงาน

(10) จัดทำรายงานประจำปี แสดงผลงานและอุปสรรคการดำเนินงานของคณะกรรมการ และสำนักงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(11) ปฏิบัติงานอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

ที่ผ่านมาการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยของภาครัฐจะเป็นบทบาทภารกิจของกรมการประกันภัยกระทรวงพาณิชย์ โดยมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและส่งเสริมพัฒนาการประกอบธุรกิจของบริษัทประกันภัยกำกับดูแลคุณภาพความรู้และการปฏิบัติงานของตัวแทนประกันภัยและ นายหน้าประกันภัยทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และดูแลคุ้มครองให้ผู้เอาประกันภัยและ ประชาชนที่มีสิทธิประโยชน์ตามสัญญาประกันภัยได้รับผลประโยชน์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนและ รวดเร็วจากระบบประกันภัย

จากจุดเริ่มต้นที่พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือ ปลอดภัยแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ได้ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อควบคุมดูแลธุรกิจ ประกันภัยขึ้นเป็นการเฉพาะจนกระทั่งเป็นคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ประกันภัย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยในปัจจุบัน นั้นได้มีการพัฒนาหน่วยงานและสังกัดตามสภาพการณ์และความเหมาะสมเป็นลำดับดังนี้

กองประกันภัย (พ.ศ.2472)

โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือ ปลอดภัยแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ได้มีประกาศผู้แทนเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ลงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2472 กำหนดเงื่อนไขการขออนุญาต ประกอบธุรกิจประกันชีวิตและ ประกันวินาศภัยและกำหนดให้ต้องจดทะเบียนประกอบธุรกิจกับ กองการประกันภัย ซึ่งตั้งขึ้นเป็น ครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2472 สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

กองควบคุมบริษัทประกันภัย (พ.ศ.2476)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบ ประชาธิปไตยกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมได้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงเศรษฐกิจและได้มี พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงเศรษฐกิจใหม่ กองประกันภัยได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นกองควบคุมบริษัทประกันภัย ย้ายไปสังกัดกรมทะเบียนการค้า กระทรวงเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะนอกจากการจดทะเบียนเพื่อประกอบธุรกิจประกันภัยบริษัท นั้นๆจะต้องจดทะเบียนเพื่อประกอบธุรกิจประกันภัย บริษัทนั้นๆจะต้องจดทะเบียนเป็น

บริษัทเดียวกันด้วยดังนั้นเพื่อความสะดวกรวดเร็วจึงให้กองควบคุมบริษัทประกันภัยสังกักรม
ทะเบียนการค้า

พ.ศ.2484 เปลี่ยนชื่อเป็นแผนกควบคุมประกันภัย กองหุ้นส่วนบริษัทกรมทะเบียนการค้า
กระทรวงเศรษฐการ

พ.ศ.2495 ยกฐานะขึ้นเป็น กองประกันภัย กรมทะเบียนการค้ากระทรวงเศรษฐการ

พ.ศ.2511 เปลี่ยนกองประกันภัย มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเศรษฐการ

พ.ศ.2515 เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานประกันภัยสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

พ.ศ.2522 ยกฐานะสำนักงานประกันภัยเทียบเท่ากรมหนึ่งในกระทรวงพาณิชย์

พ.ศ.2533 เปลี่ยนชื่อกรมจากสำนักงานประกันภัย เป็นกรมการประกันภัยกระทรวง
พาณิชย์

พ.ศ.2550-ปัจจุบัน เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ
ประกอบธุรกิจประกันภัย

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เป็นหน่วยงาน
ของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

นอกเหนือจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ใน การจัดทำบริการสาธารณะแล้ว
ยังได้มีการจัดตั้งองค์การของรัฐอีกประการหนึ่งขึ้นมา โดยการตรา กฎหมาย จัดตั้งองค์กรเหล่านี้
ขึ้นมาเป็นการเฉพาะราย องค์กรเหล่านี้ไม่ได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นองค์กร
ของรัฐประเภทพิเศษมีความเป็นอิสระมีโครงสร้างและระบบทำงานเป็นของตนเอง มีบางหน่วยงาน
ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและ
รัฐวิสาหกิจได้แก่ หน่วยงานดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยจัดตั้งโดย
พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ.2550

หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ฐานะเป็นนิติบุคคลถูกจัดตั้ง
ขึ้นเฉพาะกรณีเป็นรายๆ ตามความจำเป็นและความต้องการของสถานการณ์ในขณะจัดตั้ง ส่วนใหญ่
แล้วจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในการดำเนินงาน มีอำนาจและหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะ
ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, หน้า 261, 263)

การกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจประกันภัยเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องมิตั้งศาสตร์และศิลป์
ในเรื่องของศาสตร์จะต้องมีกฎหมายระเบียบและข้อบังคับที่เหมาะสมทันสมัยและคล่องตัว ในเรื่อง
ศิลป์ต้องอาศัยประสบการณ์ ไหวพริบ ปฏิภาณและความรวดเร็วในการบริหาร แก้ปัญหาและ
เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหากกฎหมายระเบียบข้อบังคับใดไม่เหมาะสม ไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์จะเป็น

อุปสรรคอย่างยิ่งต่อการกำกับดูแลและพัฒนาธุรกิจประกันภัย และถ้ากฎหมายระเบียบข้อบังคับใดขาดความคล่องตัว ผู้กำกับดูแลจะไม่ได้ใช้ความรู้ความสามารถปฏิบัติไหวพริบในการบริหารงาน จึงทำให้ขาดศิลป์ในการกำกับดูแลไป

1. ความเป็นมาของการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย

ธุรกิจประกันภัยเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และส่วนได้เสียของคนหมู่มาก ดำรงอยู่ได้และเจริญก้าวหน้าก็ต่อเมื่อตั้งอยู่บนมาตรฐานของความมั่นคงและความเชื่อถือของประชาชนหากผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยดำเนินงานไม่ได้ อาจเป็นเหตุให้ประชาชนผู้เอาประกันภัยต้องได้รับความเสียหายเดือดร้อน หรือกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐจึงต้องมีส่วนเข้าไปควบคุม กำกับ ดูแล และให้การส่งเสริมโดยการกำหนดมาตรการกฎหมายเพื่อควบคุม กำกับ ดูแล ธุรกิจการประกันภัยอย่างเป็นทางการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 คือ พระราชบัญญัติลักษณะเข้าหุ้นส่วนและบริษัท ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) มาตรา 115 บัญญัติ ห้ามมิให้จัดตั้งบริษัทใดๆ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อการเดินรถไฟ รถราง รับประกันภัยต่างๆ กระทำการคลังการเงินโดยมิได้รับพระบรมราชานุญาต ซึ่งนับว่าเป็นก้าวแรกของการเริ่มงานควบคุมธุรกิจประกันภัย และในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะเพื่อการควบคุมคือ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ขึ้น กำหนดให้การประกอบธุรกิจประกันภัยเป็นการค้าที่จะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐบาลเสียก่อนจึงจะทำได้ ต่อมารัฐบาลเห็นว่าไม่มีกฎหมายควบคุมการประกันวินาศภัยและการประกันชีวิต การควบคุมกิจการดังกล่าว ได้อาศัยเงื่อนไขควบคุมกิจการประกันภัย ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ยังไม่รัดกุมพอเป็นเหตุให้บริษัทประกันวินาศภัยและบริษัทประกันชีวิตมีฐานะการเงินไม่มั่นคงทำให้ผู้เอาประกันวินาศภัย และผู้เอาประกันชีวิตเสียหายเปรียบและไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องบัญญัติพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 ขึ้นเพื่อควบคุมบริษัทประกันวินาศภัยและบริษัทประกันชีวิตให้ดำเนินการโดยถึงถึงผลประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและผู้เอาประกันชีวิตมิให้ดำเนินการไปในทางที่เสี่ยงภัยและเพื่อส่งเสริมกิจการประกันภัยให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นให้ทันกับความต้องการของประชาชน เพราะการประกันวินาศภัยเป็นการช่วยให้ผู้ที่ถูกละเมิดทางร่างกายและทรัพย์สินได้รับการชดใช้ค่าเสียหายและช่วยบรรเทาความเดือดร้อนแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ได้เอาประกันภัยไว้ เพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยและความเชื่อมั่นแก่ผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมในการลงทุนในประเทศได้เป็นอย่างดี อีกด้วย และเพราะการประกันชีวิตนอกจากจะช่วยบรรเทา

ความเดือดร้อนทางการเงินแก่ผู้เอาประกันชีวิตแล้ว ยังเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญในการช่วยพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย โดยประกาศใช้กฎหมายเมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ.2510

จนกระทั่งปี พ.ศ.2535 เนื่องจากมีบทบัญญัติหลายประการไม่เหมาะสมกับกาลสมัยและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับธุรกิจประกันภัยได้ขยายวงกว้างเป็นธุรกิจที่สำคัญของประเทศมีการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมต่างประเทศ อีกทั้งรัฐตระหนักว่า ธุรกิจประกันภัยเป็น ธุรกิจที่สามารถระดมเงินออมและสร้างการลงทุนได้ไม่แตกต่างกับธุรกิจการเงินการธนาคาร จึงได้มีการพยายามแก้ไขพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับและในที่สุดประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 แทนพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 มีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์เงื่อนไขการดำเนินการและวิธีการควบคุมกิจการของรัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในการควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น เป็นการรองรับการขยายตัวของธุรกิจภัย และสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ผู้เอาประกันภัยเพิ่มขึ้นและโดยอาศัยพระราชบัญญัติที่แก้ไขทั้งสองฉบับนี้ ได้มีการออกประกาศกระทรวงพาณิชย์และกฎกระทรวงขึ้นอีกหลายฉบับซึ่งใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน และโดยที่รัฐเห็นความสำคัญและประโยชน์ของการประกันภัย ได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ขึ้นเพื่อคุ้มครองชีวิต ร่างกาย อนามัย ของผู้ที่ประสบภัยจากรถให้ได้รับการรักษาและเยียวยาและได้รับความเสียหายจากการประสบภัยไว้ด้วยการชดใช้ค่าเสียหายและได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนทันที ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการประกันภัยภาคบังคับ รถยนต์ทุกคันในราชอาณาจักรไทย รวมถึงรถที่เข้ามาใช้ในราชอาณาจักรชั่วคราวเจ้าของรถต้องจัดทำให้มีการประกันภัยภาคบังคับ ยกเว้นเฉพาะรถที่กฎหมายยกเว้นไว้ตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวง นับว่าเป็นพัฒนาการใหม่ของการประกันภัยในประเทศไทยที่เข้ามามีบทบาทในการช่วยบรรเทาความเสียหาย

2. แนวความคิดการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย

รัฐเข้าแทรกแซงธุรกิจประกันภัยอย่างใกล้ชิดและค่อนข้างเข้มงวดพอจะเทียบได้กับกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น การรถไฟ การไฟฟ้า การประปา การขนส่งมวลชน เป็นต้น กิจการสาธารณูปโภคเหล่านี้ในประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจหรือเป็นกิจการที่รัฐดำเนินการเอง กิจการทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่ประกอบการโดยเอกชน แต่รัฐได้เข้าแทรกแซงและดูแลอย่างใกล้ชิด อย่างเช่น การประกันภัยมีอยู่ไม่กี่ประเภท เช่น กิจการธนาคาร กิจการออมสิน เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยมีอัตราเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยในรอบระยะเวลา 5 ปีผ่านมา มีจำนวนกรมธรรม์ประกันภัยเฉลี่ย 18, 519, 974 กรมธรรม์ต่อปี และจำนวนเงินเอาประกันภัยเฉลี่ย 24,177.33 ล้านบาทต่อปี โดยการรับประกันภัยรถภาคบังคับ มีสัดส่วนการรับ

ประกันภัยในอัตราสูงสุดโดยเฉลี่ยร้อยละ 66.96 ของการรับประกันภัยรวมทุกประเภท การประกันภัยรถภาคสมัครใจมีสัดส่วนร้อยละ 40.86 การประกันอัคคีภัย มีสัดส่วนร้อยละ 27.91 การประกันภัยเบ็ดเตล็ด ร้อยละ 21.71 การประกันภัยทางทะเลและการขนส่ง ร้อยละ 9.52 และมีกรจ่ายค่าสินไหมทดแทน โดยเฉลี่ยในรอบ 5 ปี จำนวน 32,983 ล้านบาทโดยการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของการประกันภัยรถมีสัดส่วนที่สูงเฉลี่ย ร้อยละ 67.32 ของการจ่ายค่าสินไหมทดแทนรวมทุกประเภท เมื่อกิจการประกันภัยเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากและเงินจำนวนมาก การแทรกแซงของรัฐเพื่อประโยชน์ในทางสังคมและ เศรษฐกิจส่วนรวมก็ย่อมกว้างขวางและเข้มงวดขึ้นเป็นธรรมดาซึ่งความมุ่งหมายของรัฐในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย ก็เพื่อให้บริษัทประกันภัยมีฐานะทางการเงินมั่นคงมีความสามารถที่จะรับภาระค่าใช้จ่ายหนี้สินได้ทุกขณะและทันท่วงที (solvency) สัญญาประกันภัยเป็นสัญญาต่างตอบแทน ระหว่างผู้รับประกันภัยกับผู้เอาประกันภัย แต่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากสัญญาต่างตอบแทนโดยทั่วไปคือ เป็นสัญญาที่ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคต การที่ผู้รับประกันภัยจะปฏิบัติตามสัญญาก็ต่อเมื่อเกิดวินาศภัยหรือเกิดเหตุการณ์ที่ได้รับประกันการเสียหายไว้ และเป็นหน้าที่ ของบริษัทผู้รับประกันภัยแต่ฝ่ายเดียวที่จะปฏิบัติตามสัญญาในอนาคต เมื่อกิจการประกันภัยเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากและเงินจำนวนมาก การแทรกแซงของรัฐเพื่อประโยชน์ในทางสังคมและเศรษฐกิจส่วนรวมก็ย่อมกว้างขวางและเข้มงวดขึ้นเป็นธรรมดาซึ่งความมุ่งหมายของรัฐในการกำกับ ดูแลธุรกิจประกันภัย ก็เพื่อให้บริษัทประกันภัยมีฐานะทางการเงินมั่นคงมีความสามารถที่จะรับภาระค่าใช้จ่ายหนี้สินได้ทุกขณะและทันท่วงที สัญญาประกันภัยเป็นสัญญาต่างตอบแทนระหว่างผู้รับประกันภัยกับผู้เอาประกันภัย แต่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากสัญญาต่างตอบแทน โดยทั่วไป คือ เป็นสัญญาที่ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคต การที่ผู้รับประกันภัยจะปฏิบัติตามสัญญาก็ต่อเมื่อเกิดวินาศภัยหรือเกิดเหตุการณ์ที่ได้รับประกัน การเสียหายไว้ และเป็นหน้าที่ของบริษัทผู้รับประกันภัยแต่ฝ่ายเดียวที่จะปฏิบัติตามสัญญาในอนาคต

การสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและบริษัทประกันภัยมิให้เกิดการเหลื่อมล้ำจนอีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ มีเป้าหมายให้บริษัทประกันภัยได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าและเพียงพอจากการลงทุนประกอบธุรกิจ ในขณะที่ผู้เอาประกันภัยและประชาชนได้รับการคุ้มครองตามความต้องการในราคาที่เหมาะสม และได้รับผลประโยชน์ครบถ้วนตามที่ตกลงสัญญาประกันภัย ซึ่งสามารถทำได้โดยการกำหนดกฎระเบียบให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการป้องกันการทุจริตในการประกันภัย เพื่อมิให้บริษัทประกันภัยต้องสูญเสียเงินไปกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเกินจริง หรือภัยที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามสัญญาประกันภัย เป็นเหตุผลหนึ่งในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

3. แนวความคิดการส่งเสริมธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย

การดำเนินธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 20 ว่าด้วยการประกันภัย มาตรา 861-897 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจประกันภัยคือ กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีมาตรการส่งเสริมธุรกิจประกันภัยด้านกฎหมาย ดังนี้

(1) แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายประกันภัย กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงประกาศนียบัตรทะเบียนและกฎระเบียบต่างๆ ให้มีความทันสมัยยืดหยุ่นคล่องตัวเหมาะสมกับภาวะการณ์และระดับการพัฒนาเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนใน การทำประกันภัยและใช้บริการด้านการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

(2) ยกเลิก กฎ ระเบียบ ที่ไม่จำเป็น หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เจริญเติบโตของธุรกิจประกันภัย เพื่อให้ธุรกิจมีการแข่งขันและควบคุมกันเองมากขึ้น

(3) ส่งเสริมให้บริษัทประกันภัยพัฒนาแบบกรมธรรม์ประกัน ภัยแบบใหม่ๆ ที่เหมาะสม สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม สนองความจำเป็นและความต้องการของผู้เอาประกันภัย

(4) สนับสนุนการแข่งขันเสรีเพื่ อประโยชน์ต่อผู้บริโภคให้มีโอกาส สละอบริษัทประกันภัยและมีการแข่งขันด้านบริการมากยิ่งขึ้นโดยกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดนโยบายเปิดเสรี ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ในระยะแรกอนุญาตให้จัดตั้งบริษัทประกันภัยในประเทศไทยเพิ่มขึ้น โดยได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัยจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรี

ขั้นตอนที่ 2 ในระยะกลางเพิ่มสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างประเทศให้สูง ขึ้นไม่เกินร้อยละ 49 เพื่อให้ต่างประเทศเข้ามาถือสัดส่วนการลงทุนในธุรกิจประกันภัยได้มากขึ้นโดยแก้ไขพระราชบัญญัติ ประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535

ขั้นตอนที่ 3 ในระยะยาวอนุญาตให้บริษัทประกันภัยต่างประเทศเข้ามาประกอบกิจการ หรือตั้งสาขาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นได้ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการเปิดเสรีทางการค้าอย่างเต็มรูปแบบในอนาคต

ในการทำความเข้าใจกับระบบที่ใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยมีความจำเป็นที่ จะต้องศึกษาเกี่ยวกับองค์กรและภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจนั้นๆ ในส่วนของ องค์กรจะเกี่ยวข้องกับประเด็น อาทิ ฐานะทาง กฎหมายของหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

ความสัมพันธ์กับภาคการเงินอื่น รวมทั้งเงินจำนวนและองค์ประกอบของบุคลากร และแหล่งที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจ นอกจากนี้ ยังวิเคราะห์ถึงขอบเขตภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจ และการจัดสรรทรัพยากรที่เกี่ยวข้องด้วย

แนวคิดการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจากรถ

แนวความคิดการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจากรถสะสมมาเป็นเวลานานกว่าจะถึงจุดที่ถูกผลักดันให้ออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้กับคนในสังคม การรู้และเข้าใจแนวความคิดจะทำให้เข้าใจเหตุผลการร่างกฎหมายฉบับนี้และเป็นแนวทางให้สามารถวิเคราะห์ถึงอิทธิพลของกลุ่มผู้ผลักดันกฎหมายได้เป็นอย่างดี แนวความคิดนี้มีสาระสำคัญ กล่าวคือ

1. ประเทศไทยมีการพัฒนาการทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแนวความคิดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวนหลายฉบับที่ผ่านมา และจากการพัฒนาประเทศในแนวทางต่างๆ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมอย่างยิ่ง สิ่งหนึ่งที่พัฒนาติดตามมาพร้อมกับเรื่องอื่นๆ ก็คือ การเพิ่มขึ้นของยานพาหนะอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของรถยนต์ผลที่ตามมาของการเพิ่มขึ้นของจำนวนรถยนต์ก็คือ อุบัติเหตุจากการจราจรอันเนื่องมาจากการใช้รถยนต์เหล่านั้นส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสังคมเป็นอย่างมาก จนมีผู้กล่าวว่า อุบัติเหตุจากการจราจรทางบกเป็นโรคที่เกิดจากการพัฒนา แต่ประเทศไทยไม่มีการพัฒนาป้องกันอุบัติเหตุให้เหมือนดังการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีต่างๆ ทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของพลเมืองอย่างมากมาย

2. การพัฒนาต่างๆ ยังมีมากขึ้นเพียงใด จำนวนอุบัติเหตุจากการจราจรทางบก ยิ่งดูเหมือนว่าจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ซึ่งเห็นได้จากการศึกษาเรื่องนี้ของธนาคารโลกที่สรุปว่าเฉพาะปี พ.ศ.2525 เราต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุบนถนนมีมูลค่ามากกว่า 6,000 ล้านบาท ซึ่งการสูญเสียดังกล่าวก่อให้เกิดผลทางสังคมตามมามากมาย อาทิเช่น สูญเสียกำลังของชาติไปจำนวนมากคนพิการเป็นภาระของครอบครัวและของประเทศชาติที่ต้องเลี้ยงดูต่อไป เป็นต้น

3. บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือต้องสูญเสียจากอุบัติเหตุ อันเนื่องมาจากการจราจรทางบกจำนวนมากไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนหรือได้รับค่าสินไหมทดแทนแต่ได้รับเพียงบางส่วน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการรักษาพยาบาลหรือต่อความเสียหายที่แท้จริง ก่อให้เกิดภาระแก่ตนเองและต่อผู้อื่นในอันที่จะต้องเยียวยาให้สภาพที่เสื่อมเสียนั้นกลับคืนมา ส่งผลไปถึงสภาพของภาระในสังคมที่จะต้องเพิ่มขึ้น

4. การคุ้มครองสวัสดิภาพของคนไทยจากอุบัติเหตุจากการจราจร ยังไม่ปรากฏเป็นรูปแบบที่กว้างขวางและแน่ชัดทำให้คนไทยต้องเสี่ยงกับความสูญเสียอันเกิดจากอุบัติเหตุจากการจราจรอยู่ตลอดเวลา

จากแนวความคิดดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความพยายามหามาตรการต่างๆ เพื่อสร้างความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในสังคมในที่สุด จึงสามารถสรุปมาตรการที่ใช้ได้และเป็นประโยชน์แก่สังคมมากที่สุด นั่นคือ มาตรการทางกฎหมาย

ทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย

ในส่วนของทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล การประกอบธุรกิจประกันภัยนั้นประกอบไปด้วยการใช้อำนาจรัฐในการแทรกแซงกิจการของประชาชน หลักการแห่งวัตถุประสงค์ หน้าที่และภารกิจของรัฐ หลักแห่งความได้สัดส่วน เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีการใช้อำนาจของรัฐ

การใช้อำนาจรัฐในการแทรกแซงกิจการของเอกชน ในสภาวะธรรมชาติมนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพเท่าเทียมกันในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน โดยการใช้เสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของมนุษย์แต่ละคนอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่สอนมนุษย์ว่าบุคคลทุกคนเกิดมามีอิสระและเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ละคนไม่ควรจะล่วงละเมิดทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของกันและกัน แต่เนื่องจากในสภาวะธรรมชาติขาดความแน่นอนชัดเจนและไม่มีทหาร ตำรวจ หรือศาล หากมีบุคลใดบุคคลหนึ่ง ใช้สิทธิของตนไปในทางที่เป็นอันตรายต่อสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมายธรรมชาติแล้วจะไม่มีใครเป็นผู้จัดการให้เป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติคือ การบังคับตามสิทธิและจัดการลงโทษ ดังนั้น มนุษย์จึงหันหน้าเข้าทำสัญญาซึ่งกันและกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเรื่องว่า “สัญญาประชาคม” ซึ่งเป็นสัญญาที่มนุษย์แต่ละคนยอมสละสิทธิหรืออำนาจในอันที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติให้ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจแทน แต่มนุษย์แต่ละคนยังสงวนไว้ซึ่งสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตนเองไว้ ไม่ได้ยอมสละไปด้วย ต่อมาสภาพสังคมเปลี่ยนแปลง และมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐได้เข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตของราษฎรทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม รูปแบบการปกครองและกิจกรรมของรัฐผันแปรเป็นรูปของรัฐสวัสดิการ และด้วยเหตุผลของการที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมนี้เอง จึงเป็นข้ออ้างให้ รัฐใช้อำนาจบังคับและควบคุมประชาชนให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้น

อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและป้องกันกำราบ ปรามปราม ในทางทฤษฎีถือว่าอำนาจนี้เกิดจากสภาพความเป็นรัฐ และสภาพควา มจำเป็นในการทำหน้าที่ เพื่อประโยชน์ของประชาชน ถ้ารัฐปราศจากอำนาจนี้แล้วสังคมจะอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อยไม่ได้ ศีลธรรมในจิตใจคนจะเสื่อมทรามลง จะเกิดความระส่ำระสายทั่วไป อย่างไรก็ตามอำนาจของรัฐ ก็ต้องอยู่ในขอบเขต ด้วยเหตุนี้จึงมีการวางระบบอำนาจของรัฐหรือจัดระเบียบอำนาจรัฐในการออก กฎหมายโดยอาศัยทฤษฎีดังกล่าว รัฐสามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ออกบทบัญญัติกฎหมายได้หากมีความ จำเป็น

เรื่องการใช้อำนาจรัฐในการแทรกแซงกิจการของเอกชนนั้นเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจาก แนวคิดเรื่องหลักการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจำเป็นจำต้องพิจารณาที่ มาของอำนาจรัฐมาอย่างไร จาก แนวคิดทั้งหลายนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจรัฐก็มาจากพลังมวลชนหรือประชาชนนั่นเอง ดังนั้นการที่รัฐ ได้ใช้อำนาจก็ดี หรือจะใช้อำนาจใดๆ ก็ดี เป็นเรื่องที่รัฐได้ใช้ในฐานะเป็นตัวแทนของสังคม ซึ่งใน เรื่องนี้ เฮเกล ได้ให้ความเห็นว่า การที่รัฐจะแทรก แซงสังคมได้ก็ต่อเมื่อเป็นการเข้าไปดำเนินการ เพื่อแก้ไขความอยุติธรรม หรือไม่เท่าเทียมกันของสังคมและเพื่อป้องกันปัญหาที่ รวมทั้งเป็นการ ส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงการดำเนินการของบริษัทประกัน ชีวิตที่ประสบภาวะล้มเหลวทางการดำเนินการเพื่ อประโยชน์ของสาธารณชนและผู้เอาประกันภัย รวมถึงเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคตและยังกำหนดให้มีมาตรการใดๆ เพื่อส่งเสริม ประโยชน์ของบริษัทประกันชีวิตเองหรือผู้เอาประกันภัยหรือสาธารณชนอีกด้วยเป็นต้น

นอกจากนั้น ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐยังอธิบายหน้าที่ของรัฐต่อไปอีกด้วยว่ารัฐมีหน้าที่ กำหนดเองว่าประโยชน์ของรัฐหรือสาธารณชนคืออะไร และเนื่องจากเงื่อนไขการเป็นตัวแทนของ สังคมนี้อาจ หรือแม้แต่การเข้าแทรกแซงครอบงำวิถีชีวิตของสมาชิกในสังคมได้กว้างขึ้น โดย ไม่เพียงจำกัดอยู่เพียงแต่ภารกิจในการดูแลรักษาความเรียบร้อยมั่นคงของรัฐและสังคมไม่ว่าทางการ ทหารหรือทางอื่นใดเป็นต้น

ในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ .ศ.2550 ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่อง อำนาจรัฐในการเข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนไว้โดยตรงในมาตรา 84(1) ซึ่งบัญญัติอยู่ในหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนี้ (คำริห์ บุรณะนนท์, 2548, หน้า 133)

มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไก ของตลาดและ สนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างย ั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรา กฎหมาย และ กฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้อง

ไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะที่มีการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

จากมาตรานี้จะเห็นได้ว่าการบัญญัติ กฎหมาย หรือกฎเกณฑ์การควบคุมธุรกิจก็สามารถทำได้เช่นกันคือ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค ซึ่งในส่วนของ กิจการบริษัทประกัน วิทยาศาสตร์ก็เป็นกิจการที่มีความสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมากเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และเป็นตลาดทุนอย่างหนึ่งที่สะสมเงินออมของประชาชนไว้ทั้งแบบระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาว ถึงอาจถือได้ว่าธุรกิจประกันภัยเป็นสถาบันการเงินอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก และยังเป็นธุรกิจที่ต้องมีความมั่นคงอย่างสูงจึงถือได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของรัฐเช่นกันไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น กิจการประกันภัยจึงเป็นกิจการที่รัฐสามารถใช้อำนาจเข้าแทรกแซงได้กิจการหนึ่ง

สืบเนื่องจากทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐตามที่ได้กล่าวมาแล้วรวมถึงแนวคิดเรื่องการ ก่อกำเนิดขึ้นของรัฐนั้น รัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของบุคคล รัฐเป็นตัวแทนของ สังคม การใช้ อำนาจรัฐเป็นไปในแนวทางที่รัฐคิดว่าจะช่วยยังประโยชน์ขึ้นแก่สาธารณชนและป้องกันปัญหาที่จะ เกิดขึ้น หรือแก้ไขความไม่เท่าเทียมกันของสังคม โดยมีหลักการต่อไปอีกว่ารัฐยังเป็นผู้ที่กำหนดไว้ ว่าประโยชน์สาธารณะคืออะไรอีกด้วย โดยการตัดสินใจว่าประโยชน์สาธารณะ ที่รัฐจะต้องเข้ามามี บทบาทควบคุมดูแลคืออะไรจึงกำหนดขึ้นโดยผู้แทนนิจับบุคคลของรัฐนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่ เข้ามาทำหน้าที่บริหารรัฐนั้นมีใช้กลุ่มบุคคลเดียวตลอดไป ดังนั้นจึงควรมีแม่แบบที่กำหนด วัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการภายในรัฐเอาไว้ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐ ซึ่งเมื่อมีการ กำหนดวัตถุประสงค์แล้ว สิ่งตามมาก็คือหน้าที่ที่รัฐต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ส่วนทฤษฎี ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจะได้กล่าวไว้ในลำดับต่อไป

(1) วัตถุประสงค์ของรัฐ

เรื่องวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการภายในของรัฐนั้น สามารถส ารูปได้เป็นวัตถุประสงค์ใน ด้านต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

1) วัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยของรัฐ เป็นเรื่องของการวาง กฎระเบียบ เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ทุกคนในรัฐต้องปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน โดย เพื่อสร้างหลักประกันให้ประชาชนภายในรัฐสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่ คุ้มครองมิให้ บุคคลหนึ่งบุคคลใดล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นโดยไม่มีสิทธิและก่อให้เกิดความ

เสมอภาคในสังคม นำไปสู่ความสุข ความปลอดภัยระหว่างประชาชนในประเทศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 4 มาตรา 28 เป็นต้น

2) วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสวัสดิการสังคม เป็นเรื่องที่ต้องกำหนดเอาไว้เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของการรวมตัวกันเป็นรัฐเพื่อให้ประชาชนภายในรัฐมีความเป็นอยู่ที่ดี รัฐต้องเป็นผู้ให้หลักประกันในการฟื้นฟูบำรุง และจัด ให้มีสวัสดิการที่ดีในรัฐ ซึ่งโดยส่วนใหญ่วัตถุประสงค์ข้อนี้จะมียุทธวิธีอย่างมากในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเนื่องจากความเป็นกฎหมายสูงสุดนั่นเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หมวดที่ห้าด้วยنوانโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นต้น

3) วัตถุประสงค์ในการสร้างและเพิ่มพูนศีลธรรม เป็นวัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นรัฐ คือเมื่อมาอยู่ร่วมกันก็เพื่อหลบหนีจากภัยอันตรายต่างๆ ที่มาสู่คน มนุษย์ต้องการกระทำในสิ่งที่ดี ลดการกระทำในทางที่เลวร้ายอันส่งผลให้ชุมชนสงบสุข เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการอยู่ร่วมกันในสังคม ตัวอย่างเช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 79 หรือแม้แต่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังกำหนดไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ว่าต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม อีกด้วย

4) วัตถุประสงค์ในการพัฒนาแห่งชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม วัตถุประสงค์ข้อนี้มีเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศทุกรูปแบบทั้งด้านการเมือง การเศรษฐกิจ และสังคม สมดังความมุ่งหมายและความตั้งใจของประชาชนในการมาอยู่ ร่วมกันตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78 (7) กล่าวถึง เรื่องการพัฒนาการเมือง และมาตรา 84 (1) กล่าวถึง การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมาตรานี้ถือว่าเป็นรากฐานสำคัญและได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เป็นต้น

(2) หน้าที่ของรัฐ

เพื่อจะบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐข้างต้น รัฐก็มีหน้าที่กระทำการใดเพื่อเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งโดยส่วนใหญ่หน้าที่ของรัฐจะถูกกำหนดเป็นเรื่องราวตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ สาเหตุที่ต้องกำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญก็เนื่องจาก รัฐธรรมนูญเป็น กฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติอันนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ โดยมากก็จะกำหนดเฉพาะในสิ่งซึ่ง เป็นสาระสำคัญเท่านั้น หน้าที่ของรัฐหลักๆ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แต่ละฉบับ มักจะมี สาระสำคัญทั้งในส่วนของหน้าที่ที่รัฐจำเป็นต้องทำ ขาดเสียมิได้และเป็นหน้าที่หลักของรัฐที่ ผู้บริหารประเทศทุกคนต้องกระทำซึ่งมีดังนี้

- 1) หน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสร้างกองกำลังป้องกันประเทศ หรือการป้องกันการล่องละเมิดอำนาจอธิปไตยของชาติโดยทางอื่น
- 2) หน้าที่ในการรักษาความสงบมั่นคงภายใน เช่น การดำรงกิจการตำรวจตลอดจนกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นกิจการศาล เพื่อป้องกันอาชญากรรม และแก้ไขการกระทำผิด รวมถึงการระงับความขัดแย้ง หรือข้อพิพาททั้งหลายทั้งปวงระหว่างเอกชนด้วยกัน
- 3) หน้าที่ในการแก้ไขปรับปรุง การล่องละเมิดกฎหมาย ปกป้องและพิทักษ์สิทธิของเอกชน รวมถึงการประนีประนอมระหว่างเอกชนด้วยกัน
- 4) หน้าที่ในการเสริมสร้างสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศเพื่อสร้างความมั่นคง การดำเนินกิจการค้าขายระหว่างประเทศ รวมถึงการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม เทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต
- 5) หน้าที่ในการจัดหารายได้เข้ามาพัฒนาประเทศ รวมถึงการใช้จ่ายในเรื่องต่างๆ ตามความเหมาะสม เช่น การจัดเก็บภาษีอากรทุกประเภท การดำเนินกิจการที่แสวงหาผลกำไรที่เป็นของรัฐ รวมถึงการควบคุมการใช้จ่ายเงินของประเทศเป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ของรัฐอีกประเภทที่เป็นหน้าที่ที่ไม่ถึงขนาดจำเป็นต้องกระทำ หากไม่กระทำจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศใหญ่หลวง แต่เป็นหน้าที่ที่รัฐควรกระทำ โดยมุ่งไปในหน้าที่กระทำเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในรัฐสาธารณูปโภคที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อสร้างพัฒนาการแก่ประเทศต่อไป เช่น การจัดการคมนาคมบริการสาธารณะต่างๆ เป็นต้น

2. ทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนี้จะศึกษาเพื่อประกอบเรื่องหน้าที่ของรัฐที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งโดยเนื้อหาแล้วเป็นเรื่องของการดำเนินกิจการของรัฐว่าในแต่ละรูปแบบจะมีการดำเนินไปโดยลักษณะใด โดยบุคคลกลุ่มใดในเรื่องเดียวกันนี้มีนักวิชาการหลายท่านเรียกชื่อต่างกันไป บางท่านเรียกว่าเป็นเรื่อง อุดมการณ์ทางการเมือง บางท่านก็ว่าเป็นเรื่อง ทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ นอกจากนั้นบางท่านก็แบ่งประเภทต่างออกไปเช่นเรียก ออมิวนิสต์ว่าเป็น ทฤษฎีทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือเรียกสังคมนิยมว่าเป็นลัทธิทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ประโยชน์ในการศึกษาเรื่องทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนี้ เพื่อทราบถึงความรู้ทางทฤษฎีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ ความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงหรือมีบทบาทในกิจการบางเรื่องที่เป็นเรื่องกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ หรือทางเศรษฐกิจ แม้จะเป็นกิจการของเอกชนก็ตาม อันจะเป็นพื้นฐานความรู้ที่สำคัญที่สนับสนุนสมมุติฐานที่ว่ารัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการออกกฎหมาย ระเบียบ บางเรื่องที่เป็นการให้อำนาจนายทะเบียนเข้ามาแทรกแซงกิจการประกันภัยของ

เอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงเพื่อการฟื้นฟูระบบการจัดการระบบการจัดการบริษัท
ประกันชีวิตที่กำลังหรือประสบภาวะล้มเหลว เพื่อประโยชน์แก่ตัวบริษัทประกันชีวิตนั้นเองต่อไป

ในเรื่องทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐได้แบ่งออกเป็นหลายประเภท แต่ที่ยอมรับกัน
โดยทั่วไปนั้นมีอยู่ 5 ทฤษฎี ดังนี้

1. ทฤษฎีปัจเจกชนนิยม
2. ทฤษฎีอนาธิปไตย
3. ทฤษฎีสังคมนิยม
4. ทฤษฎีคอมมิวนิสต์
5. ทฤษฎีฟาสซิสต์

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่องนี้คือ ทฤษฎีปัจเจกนิยมที่กล่าวถึงเสรีภาพของบุคคลใน
การดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยที่รัฐต้องเข้ามาบีบบทบาทแทรกแซงน้อยที่สุดและรัฐต้องเข้า
มาในกรณีเพื่อประโยชน์ของสาธารณะเท่านั้น ดังนี้จะได้ยกหลักการของทฤษฎีดังกล่าวมาเท่านั้น
ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ทฤษฎีนี้ยกย่องและนับถือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมาก ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าบุคคลแต่
ละบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในการพัฒนาตามความถนัดของตน รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการ
ของแต่ละบุคคล ซึ่งรัฐมีหน้าที่เพียงรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเท่านั้น แต่อาจรวมถึง
การตัดสินข้อพิพาทระหว่างบุคคลด้วย ทฤษฎีปัจเจกนิยมนี้ หลายท่านจัดเข้าอยู่ในอุดมการณ์เชิง
ปรัชญาของประชาธิปไตย

นอกจากนั้น ยังมีคำกล่าวที่สำคัญของทฤษฎีนี้ว่า รัฐบาลที่ดี คือรัฐบาลที่ปกครองน้อย
ที่สุด และ ค่าของกิจการที่เอกชนทำ และคิดริเริ่มของเอกชนย่อมสร้างความเจริญแก่สังคม ซึ่ง
ทฤษฎีนี้ดูเผินๆ เหมือนเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับเอกชน แต่จริงๆ แล้วเป็นหลักปรัชญาของรัฐบาลมากกว่า
เป็นหลักการที่รัฐบาลที่ยึดมั่นในทฤษฎีนี้จะต้องยึดถือเสมอว่าจะไม่เข้าไปก้าวก่ายในกิจการใดๆ
ของเอกชน

ทฤษฎีปัจเจกนิยมนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีจุดกำเนิดจาก คำประกาศสิทธิมนุษยชน (แต่ละคน)
และพลเมือง (แต่ละคน) ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.1789 ของประเทศฝรั่งเศส คำ ประกาศนี้เน้น
ตรงที่การให้ความสำคัญกับความเป็นคนของแต่ละคน การยอมรับคุณค่าที่มีอยู่ในตัวของแต่ละ
บุคคล รัฐไม่อาจเข้าไปก้าวก่ายได้ เว้นไว้แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

นอกจากที่ปรากฏอยู่ใน คำประกาศสิทธิมนุษยชน (แต่ละคน) และพลเมือง (แต่ละคน)
แล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็มีบทบัญญัติที่ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีนี้
เช่นกัน คือ มาตรา 43, 83 และมาตรา 84(1) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน

มาตร 83 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรา กฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณสุข โภค จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติทั้งสองข้างต้นได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีปัจเจกนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 84(1) ยังแสดงให้เห็นถึงแนวคิดของทฤษฎีเสรีนิยมอีกด้วย

3. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจรัฐ

การประกันภัยภาคบังคับ เป็นการที่รัฐใช้ กฎหมาย ประกันภัยเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาบางประการในสังคม โดยการออก กฎหมาย บังคับประชาชนให้ต้องทำประกันภัยนั้นๆ ถ้าหากประชาชนในรัฐคนใดมีคุณสมบัติหรือเงื่อนไขต่างๆ ตามที่ กฎหมาย กำหนด ทั้งนี้โดยนโยบายแห่งรัฐและวัตถุประสงค์ในการออก กฎหมาย ต้องการให้เกิดผลสุดท้ายที่เกิดขึ้นคือ ประโยชน์ที่จะได้รับแก่ประชาชนในรัฐที่เป็นกลุ่มเป้าหมายมีลักษณะของการบังคับให้ทำประกันภัยเพื่อให้เกิดสวัสดิสงเคราะห์แก่ประชาชน อันเป็นการบรรเทาหรือช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเสียหายในการใช้อำนาจรัฐบังคับให้ทำประกันภัยนี้ หากประชาชนที่ถูกบังคับไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะกำหนดความผิดและกำหนดโทษไว้ด้วย

ในประเทศไทยการออกกฎหมายบังคับให้ทำประกันภัยเริ่มมีในปี พ.ศ.2535 โดยการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ซึ่งกฎหมายประกันภัยภาคบังคับนี้ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

4. ทฤษฎีสัมบูรณ์

สำหรับทฤษฎีสัมบูรณ์เห็นว่า ภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลงด้วย เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า นิติรัฐ หรือรัฐคนเฝ้ายาม แต่ถ้าทฤษฎีเผด็จการจะเน้นภารกิจใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนรัฐตามแนวความคิดเน้นการขยายอำนาจรัฐมิใช่จำกัดอำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการรักษาประโยชน์ส่วนรวม ในที่นี้จะกล่าวถึงภารกิจของรัฐที่รัฐอาจจะทำได้ไม่ทำก็ได้ที่เรียกว่า ภารกิจลำดับรอง

ภารกิจลำดับรอง (secondary function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุง ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีจึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั่นเอง ภารกิจลำดับรองดังกล่าวต่างจากภารกิจพื้นฐาน ซึ่งรัฐต้องดำเนินการเองโดยจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า ส่วนราชการเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเพราะเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่ แสดงลักษณะความเป็นรัฐ และภารกิจดังกล่าวต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและ บังคับการหรือนัยหนึ่งเป็นภารกิจทางปกครอง นั่นเอง ดังนั้นองค์การเอกชนอื่นๆ จึงดำเนินการแทนมิได้ แต่ภารกิจลำดับรองไม่เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์การของเอกชน หรือ ชุมชนอื่นๆ ที่มีใช้รัฐ ทำภารกิจอันดับรองได้ เพราะภารกิจลำดับรองเป็นกิจกรรมเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งๆ ขึ้น ซึ่งเป็นงานพัฒนาเพื่อทำให้ประชาชน อยู่ดีกินดีมีความสุข นั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐาน ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐภารกิจลำดับรองนี้จึงนิยมเรียกว่า positive function of state และถ้ารัฐใดเน้นปฏิบัติภารกิจลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (welfare state)

ภารกิจด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ภารกิจด้านอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม การทำภารกิจของรัฐด้านนี้มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างกันในแต่ละรัฐตามแนวความคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกัน บางรัฐ เน้นการควบคุมโดยทำหน้าที่ออกก ฎเกณฑ์ให้เอกชนปฏิบัติและควบคุมตรวจสอบให้เอกชนดำเนินการไปตามกฎเกณฑ์กติกาที่วางไว้

ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจคือ ภารกิจในการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนรวมทั้งควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยวิธีการดังนี้

ก) ควบคุมให้วิสาหกิจเอกชนปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือระเบียบที่รัฐวางไว้ เช่น กำหนดราคา ควบคุมมาตรฐาน กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย เป็นต้น

- ข) ส่งเสริมช่วยเหลือวิสาหกิจเอกชน เช่น ให้เงินอุดหนุนการผลิต ตั้งกำแพงภาษีสินค้าต่างประเทศ ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนกำกับดูแลควบคุมให้อยู่ในกฎระเบียบที่รัฐวางไว้ เป็นต้น
- ค) บังคับให้เอกชนขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มดำเนินการบางประเภท เช่น การขออนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย เป็นต้น (สมยศ เชื้อไทย, 2550, หน้า 124-130)

5. ทฤษฎีการสอบสวน

ทฤษฎีการสอบสวน หมายถึงการนำหลักค้นหาความจริงและหลักเหตุผลมาใช้เป็นหลักแนวความคิดในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่เป็นความจริงและถูกต้องอันจะทำให้เกิดความยุติธรรมตาม ความเป็นจริงได้อย่างแน่แท้ ซึ่งทฤษฎีการสอบสวนมีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

5.1 หลักค้นหาความจริง (principle of truth finding)

การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อระบบการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะถือว่าเป็นขั้นตอนแรกที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาได้ ดังนั้นทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องในชั้นนี้คือ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการจะต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริงหรือกลั่นกรองมูลคดีเบื้องต้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยจะต้องไม่มุ่งหวังที่จะไปค้นหาความจริงแต่เพียงในชั้นพิจารณา ของศาลเท่านั้น เพราะถ้าในชั้นก่อนการพิจารณาของศาลนี้มีการดำเนินการมาอย่างบกพร่องแล้ว ในชั้นพิจารณาของศาลก็อาจแก้ไขอะไรได้ไม่มากนัก ผลที่ติดตามมาก็คือ ความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมอาจไม่เกิดขึ้นเพราะเหตุว่าแม้ศาลเองเมื่อทำการพิจารณาพิพากษาคดีก็ต้องอาศัยพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวนในชั้นสอบสวนเป็นข้อพิจารณาประกอบด้วยเสมอ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการในชั้นสอบสวน ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการขั้นต้นในระบบการดำเนินคดีอาญาก็ตามแต่ก็ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากที่สุดในอันที่จะรักษาความบริสุทธิ์ ยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้เองการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนหรือในชั้นก่อนการพิจารณาคดีให้มีความถูกต้องและชอบธรรมเป็นอย่างที่สุด เพราะหากว่าการดำเนินกระบวนการของเจ้าของพนักงานได้กระทำโดยมิได้ปฏิบัติหรือละเลยต่อหลักค้นหาความจริงเสียแล้ว สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาอาจถูกระทบ กระเทือนมากและผู้กระทำความผิดที่แท้จริงอาจหลุดรอดจากการถูกลงโทษตามกฎหมาย และผลสุดท้ายที่จะตามมาก็คือ ความล้มเหลวในการบังคับใช้ กฎหมายอาญาซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อระบบการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมได้แต่อย่างใด

หลักค้นหาความจริง หมายถึง การค้นหา ข้อเท็จจริงหรือหลักฐานของคดี เพื่อให้ได้ข้อยุติตามความเป็นจริง ซึ่งไม่ว่าข้อเท็จจริงหรือหลักฐานนั้นจะเป็นผลดีหรือผลร้ายของผู้ถูกกล่าวหา ก็ตาม เจ้าพนักงานนั้น ก็ต้องค้นหานำเข้ามาในคดีซึ่งการพิสูจน์ความจริงนั้นให้ได้

หลักค้นหาความจริง

การฟังความทุกฝ่าย

การรับฟังความทุกฝ่ายนั้นถือว่าเป็นขั้นตอนอันสำคัญประการแรกที่จะทำการค้นหาความจริงของคดีได้เป็นอย่างดีที่สุด ซึ่งการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นมีระบบขั้นตอนดำเนินคดีอาญาใหญ่ๆ คือ

ขั้นตอนการสอบสวนก่อนฟ้องคดี

ขั้นตอนการสอบสวน เป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยกฎหมายก็ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต่างก็มีหน้าที่ในการร่วมกันค้นหาความจริงเสียแต่เริ่มต้น แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนนั้นการสอบสวนมักจะเน้นไปทางค้นหาความผิดมากกว่าค้นหาความจริงของคดี ดังนั้นจึงต้องแก้ไขโดยใช้วิธีการสอบสวนที่จะเป็นการค้นหาความจริงเสนอให้ศาลเป็นผู้พิจารณาทั้งหมดโดยเสนอข้อเท็จจริงทั้งในทางที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ต้องหาต่อศาล ซึ่งเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามหลักนิติบัญญัติของรัฐ (due process of law) และทำโดยชอบด้วยกระบวนการ

สำหรับประเทศไทยนั้นการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนได้กำหนดองค์กรและกำหนดความรับผิดชอบในการสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวน ความรับผิดชอบฟ้องร้องเป็นของพนักงานอัยการ การแยกความรับผิดชอบนี้เป็นการแยกความรับผิดชอบค่อนข้างเด็ดขาด ถ้าพนักงานสอบสวนไม่ทำการค้นหาความจริงในการสอบสวนแล้วพนักงานอัยการก็จะมีความเห็นหรือสั่งคดีที่ไม่ได้มาจากความเป็นจริงเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ในทางกลับกันหากพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนและค้นหาความจริงเมื่อได้ความจริงเป็นอันยุติแล้วพนักงานสอบสวนก็จะมีความเห็นทางคดีสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาและเช่นเดียวกับพนักงานอัยการเมื่อสอบสวนแต่แรกมีการสอบสวนค้นหาความจริงอาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเช่นเดียวกันทำให้คดียุติไม่ต้องเสียเวลาในการพิจารณาคดีในชั้นศาล และไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบกระบวนการยุติธรรมได้ ซึ่งหลักการค้นหาความจริงในคดีอาญานั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือความเที่ยงธรรมของทุกฝ่ายได้ โดยเฉพาะถ้าพนักงานสอบสวนได้ทำการค้นหาความจริงเสียแต่เริ่มต้น ในชั้นสอบสวนซึ่งถือว่าเป็นต้นสายธารแห่งกระบวนการยุติธรรมด้วย ก็จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้รับการคุ้มครองจากรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ตามมาตรา 75 วรรคแรก กล่าวคือ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้ง จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของ

ประชาชน ซึ่งก็เป็นเป้าหมายสูงสุดของการดำเนินคดีอาญาตามระบบในกระบวนการยุติธรรม
 อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะถูกยกเลิกไปตามประกาศคณะ
 ปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่
 19 กันยายน 2549 ก็ตาม แต่ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2549
 มาตรา 3 บัญญัติว่าภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ
 และความเสมอภาคบรรดาที่ชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย
 ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และพันธกรณีแห่งประเทศที่
 ประเทศไทยมีอยู่แล้วย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ เพราะฉะนั้นในเรื่องศักดิ์ศรีความ
 เป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคที่บรรดาชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองตาม
 ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
 และพันธกรณีแห่งประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2549

โดยแท้จริงแล้วพนักงานสอบสวนนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินคดีอาญา รวมทั้ง
 เป็นจุดเริ่มต้นในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขั้นพื้นฐานตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
 รัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี โดยถ้าหากพนักงานสอบสวนพึงระลึกเสมอว่า จะต้องทำการคุ้มครอง
 สิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตลอด ที่ ก่อนที่บุคคลนั้นจะตกเป็นผู้ต้องหาซึ่งเมื่อมีผู้ร้องทุกข์
 กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา ก็มีไว้ว่าจะมุ่งหาพยานหลักฐานเพื่อ
 ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

หากเมื่อมีการดำเนินการรับร้องทุกข์กล่าวโทษแล้ว และบุคคลที่ถูกกล่าวหา นั้น
 ตกเป็นผู้ต้องหาแล้ว พนักงานสอบสวนจะต้องทำการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและ
 เป็นธรรม โดยทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอเพื่อใช้ยื่นผู้ต้องหาเพียงอย่างเดียว
 ไม่ได้แต่ต้องคำนึงถึงพยานหลักฐานที่เป็นผลดีต่อผู้ต้องหาด้วย รวมทั้งพยานหลักฐาน ต่างๆ ที่
 เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหา เนื่องจากผลวินิจฉัยว่าสิ่งใดจริงหรือไม่ต้องพิจารณาโดยฟัง
 ความทุกฝ่าย แต่ในทางปฏิบัติก็มีอยู่เนืองๆ ที่พนักงานสอบสวนมักจะกระทำตัวเป็นคู่ความกับ
 ผู้ต้องหาเสียเอง โดยมุ่งจะสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ให้เห็นเพียงว่าผู้ต้องหาคือ
 ผู้กระทำความผิด ลืมสำนึกในบทบาทของตนที่ กฎหมาย กำหนดให้พนักงานสอบสวนรวบรวม
 พยานหลักฐานทุกชนิดทั้งที่เป็นที่เป็นผลดีและเป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย เพื่อที่จะให้พนักงาน
 อัยการได้นำข้อเท็จจริงต่างๆ เหล่านี้แถลงต่อศาลและศาลจะใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อลงโทษ
 จำเลยให้เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำหรือเพื่อที่จะให้ศาลพิพากษาได้ถูกต้อง เป็นไปตามหลัก
 ค้นหาคำความจริงของคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดีที่สุด

เพราะฉะนั้น การค้นหาความจริงของคดีโดยรับฟังความทุกฝ่ายเสียก่อนจึงมีความจำเป็นที่จะนำมาเป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นที่พนักงานสอบสวนจะต้องนำมาเป็นหลักแนวคิดในการปฏิบัติงานที่สำคัญ ซึ่งจะขาดไปเสียมิได้แต่อย่างใด เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นอย่างดีที่สุด

การตรวจสถานที่เกิดเหตุให้ละเอียด

การตรวจสถานที่เกิดเหตุให้ละเอียดเป็นการค้นหาความจริงที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพื่อหาร่องรอยและพยานหลักฐานทางคดี โดยอาจได้วัตถุพยานที่สามารถใช้สำหรับพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีได้ จึงจำเป็นต้องทำบันทึกไว้โดยละเอียดและครบถ้วนได้แก่รอยลายพิมพ์นิ้วมือ ร่องรอยเท้า เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการกระทำความผิด พนักงานสอบสวนต้องตรวจหาและเก็บยึดไว้เป็นพยานหลักฐาน และสิ่งของบางอย่างอาจจะต้องใช้ผู้ชำนาญการพิเศษดำเนินการตามกรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์หรือวิทยาการ เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อการค้นหาความจริงของคดีได้ ซึ่งบรรดาร่องรอยและพยานหลักฐานเหล่านี้พนักงานสอบสวนอาจนำไปใช้ยืนยันเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ ตัวผู้กระทำความผิดได้ และจากการตรวจสถานที่เกิดเหตุให้ละเอียดซึ่งได้พบร่องรอยพยานหลักฐานต่างๆ ทำให้พนักงานสอบสวนสามารถทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดีเพื่อใช้ประโยชน์แห่งการพิจารณาความน่าเชื่อถือของพยานบุคคล ในการช่วยค้นหาความจริงของคดี โดยสามารถนำมาพิจารณาประกอบหรือเปรียบเทียบกับถ้อยคำของพยานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นตัวผู้กล่าวหา พยานหรือผู้ต้องหาที่ตามว่ามีคุณสมบัติต้องตรงกันหรือมีความน่าเชื่อถือได้เพียงใดหรือไม่ซึ่งในบางครั้งอาจเกิดความสับสนของผู้ให้ถ้อยคำหรือเป็นการพยายามปกปิดความจริงของคนที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดหรือเป็นการปรับปรุบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ต้องรับโทษก็เป็นไปได้

เพราะฉะนั้นการตรวจสถานที่เกิดเหตุของพนักงานสอบสวนนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการค้นหาความจริงของพยานหลักฐานในคดี เพื่อให้ได้มาซึ่งความถูกต้องแท้จริงต่อการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในคดี ดังนั้นพนักงานสอบสวนจึงต้องรีบไปยังสถานที่เกิดเหตุโดยเร็ว เมื่อมีคดีเกิดขึ้นแล้วทำการวาดภาพหรือถ่ายภาพไว้เป็นหลักฐาน และจะมีประโยชน์เป็นอย่างมากต่อการพิจารณาของศาล เมื่อจำเลยให้การปฏิเสธต่อสู้คดีซึ่งร่องรอยพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุ โดยพนักงานสอบสวนได้ทำแผนที่เกิดเหตุ วาดภาพ หรือถ่ายภาพเกิดเหตุ และให้คู่ความหรือพยานรับรองความถูกต้องไว้ ก็จะเป็นพยานหลักฐานที่ยืนยันความผิดหรือความบริสุทธิ์ ของผู้ต้องหาหรือจำเลยได้เป็นอย่างดี เมื่อมีการต่อสู้ถึงคดีความถูกต้องแท้จริงถึงที่มาของพยานนั้นๆ ว่าเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาตามลักษณะและสภาพของพยาน โดยไม่มีการบิดเบือนข้อเท็จจริง และประการสำคัญก็จะเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงตามคำให้การของพยานบุคคลได้เป็นอย่างดีเช่นกันว่า

มีความถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพของพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุหรือไม่ อีกประการหนึ่งเมื่อนั้นนานไปสภาพของที่เกิดเหตุย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ และเมื่อถึงชั้นการพิจารณาคดีของศาล คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจร้องขอให้ศาลไปเดินเผชิญสืบยังสถานที่เกิดเหตุเพื่อต่อสู้อคดีก็อาจ ทำให้ไม่สามารถค้นหาความจริงของคดีได้เพราะสภาพของที่เกิดเหตุได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว โดยอาจเป็นการจงใจสร้างหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่เกิดเหตุขึ้นมาใหม่ และอาจจะเป็นการเสียหายต่อคดีได้ ดังนั้นพนักงานสอบสวนที่มีความรอบครอบ จึงต้องดำเนินการให้มีพยานรับรองการตรวจสถานที่เกิดเหตุ นั้น และหากมีการตรวจยึดสิ่งของต่างๆ ในสถานที่เกิดเหตุเพื่อไว้เป็นพยานหลักฐานก็ควรต้องทำบันทึกไว้ โดยอาจให้คู่ความหรือพยานรับรองก็ได้ ซึ่งก็จะเป็นประโยชน์ต่อการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเป็นอย่างมากด้วย เพราะจะทำให้พยานหลักฐานนั้นมีน้ำหนักรับฟังได้อย่างมั่นคง

การตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์

การตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ก็นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการค้นหาความจริงของคดีเช่นกัน พนักงานสอบสวนจึงต้องให้ความสำคัญกับการตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ให้มาก หากสิ่งของใดๆ ที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีนั้นสามารถส่งไปทำการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่จะช่วยให้ช่วยค้นหาความจริงของคดีได้ โดยอาจถือได้ว่าพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์นั้นได้เข้ามาทำหน้าที่ชี้ข้อเท็จจริงให้เป็นอันยุติได้มากขึ้น เพราะเหตุว่าหลักทางวิทยาศาสตร์นั้นสามารถตรวจพิสูจน์ยืนยันได้อย่างแน่นอน และจากผลการตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์นั้นจะเห็นได้ว่าหากผลการตรวจพิสูจน์ของกลางยืนยันอย่างไรแล้ว ก็ยากที่ฝ่ายใดจะหักล้างได้โดยง่ายเพราะพยานหลักฐานที่ไม่อาจจะมากล้นคำได้เหมือนอย่างพยานบุคคล โดยบางครั้งพยานวัตถุของกลางที่พนักงานสอบสวนตรวจยึดได้จากที่เกิดเหตุหรือจากตัวผู้ต้องหาและนำไปตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพื่อยืนยันความผิดของผู้ต้องหา นั้นอาจมีความเชื่อถือได้มากกว่าพยานบุคคล ซึ่งเป็นประจักษ์พยานอีกเพราะประจักษ์พยานซึ่งเป็นพยานบุคคลอาจจะมีการพูดเท็จหรือกลับคำในชั้นศาลได้ทุกเมื่อซึ่งทำให้เกิดความเสียหายในคดีได้มากและพยานวัตถุและพยานเอกสารของกลางดังกล่าวนี้ อาจเป็นพยานหลักฐานที่ดีที่สุดในคดีได้ เพราะฉะนั้นพนักงานสอบสวนจึงควรคำนึงถึงหลักการค้นหาความจริงจากการตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในคดีให้มากที่สุด ถึงแม้คดีจะมีประจักษ์พยานก็ตามพนักงานสอบสวนก็ต้องส่งของกลางไปทำการตรวจพิสูจน์

การใช้การตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ช่วยในการสอบสวน เพื่อช่วยให้การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัดกุมและมีความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาได้เป็นอย่างดี

ดังนั้นพนักงานสอบสวนควรเล็งเห็นถึงความสำคัญของงานตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ ไม่ว่าจะ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจพิสูจน์หลักฐานหรืองานทางด้านนิติเวช ซึ่งพยานหลักฐานที่ได้มานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเป็นอย่างมาก เพราะจะเป็นพยานหลักฐานที่มีคุณค่าอยู่ในตัวของมันเองซึ่งอาจเรียกว่าเป็นพยานหลักฐานที่ดีที่สุด เพราะสาเหตุดังกล่าวข้างต้น ฉะนั้นพนักงานสอบสวนต้องคำนึงถึงพยานหลักฐานที่ค้นหาได้จากการตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ให้มากเพื่อที่จะนำมาค้นหาความจริงของคดีได้เป็นอย่างดีที่สุด

การนำชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพ

การนำชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพก็นับว่ามีความสำคัญอย่างมากในการช่วย ค้นหาความจริงได้เช่นเดียวกัน เพราะทำให้พนักงานสอบสวนเองและศาลสามารถพิจารณาถึง พฤติการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นว่ามีความจริงของคดีสอดคล้องกับพยานหลักฐานอื่นๆ หรือไม่ เพียงใด หากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพและสมัครใจพาเจ้าพนักงานไปนำชี้ที่เกิดเหตุ ประกอบคำรับ สารภาพ ซึ่งถ้าหากเป็นความจริงตามที่เขาให้การรับสารภาพก็จะมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับ พยานหลักฐานอื่นด้วย แต่ถ้าการนำไปชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพของเขาไม่สามารถแสดง ลักษณะท่าทางในการกระทำให้สอดคล้องกับพยานหลักฐานอื่นๆ ได้ แสดงว่าเขาไม่ได้ให้การรับ สารภาพจากความเป็นจริง ซึ่งเจ้าพนักงานเอง ก็ควรที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน เพื่อให้ได้ความจริงของคดีให้ได้ข้อเท็จจริงและหลักฐานอันเป็นที่ยุติต่อไป (จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช, 2550, หน้า 128-130)

5.2 หลักเหตุผล

เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด ซึ่งเป็น พยานหลักฐานซึ่งชอบด้วย กฎหมาย และเป็นประโยชน์ต่อคดีโดยสามารถรับฟังได้เป็น พยานหลักฐานในชั้นศาลได้ ไม่ว่าจะ เป็นพยานหลักฐานที่ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหากล่าวอ้างเข้ามาใน คดี หรือเป็นพยานหลักฐานที่บุคคลภายนอกส่งเข้ามาในคดีก็ตาม

พนักงานสอบสวนก็ต้องคำนึงถึงความเป็นเหตุเป็นผลของพยานหลักฐานที่ได้มา ดังกล่าวนั้นด้วยว่า เป็นพยานหลักฐานที่มีมูลความจริงหรือสามารถค้นหาความจริงของคดีได้ด้วย โดยต้องนำพยานหลักฐานต่างๆ มาพิเคราะห์ถึงเหตุผลแห่งรูปคดีว่าพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้มา โดยชอบด้วย กฎหมายแล้วนั้นมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงสมเหตุสมผลมากน้อยเพียงใด โดย ถึงแม้พยานทุกปากจะให้การสอดคล้องกันก็จริงก็จะต้องพิจารณาว่าสอดคล้องกับเหตุและผลใน พยานหลักฐานอื่นๆ ด้วยหรือไม่ โดยจะต้องทำการไต่ ร่ตรองอย่างละเอียดรอบครอบทุกแง่มุม ของการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ซึ่งจะต้องพิจารณาความเป็นไปได้และความน่าเชื่อถือของ พยานหลักฐานนั้น โดยต้องพิเคราะห์ถึงเหตุผลประกอบด้วยเสมอ

ดังนั้นความเป็นเหตุและผลของกันต่อการได้พยานหลักฐานต่างๆ มา จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ต่อการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อ อการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของคดี เพราะถ้าหากพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้มานั้นไม่มีความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันแล้ว ก็อาจแสดงได้ว่าพยานหลักฐานที่ได้ทำการสอบสวนรวบรวมมานั้นอาจเป็นพยานหลักฐานที่ไม่เป็นประโยชน์อย่างใดต่อกฎีกา และจะเป็นที่น่าเสียหายต่อกฎีกาได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพยานหลักฐานที่ไม่อาจรับฟังได้

ฉะนั้นหลักฐานที่สำคัญจะต้องนำมาพิจารณาชั่งน้ำหนักหรือพิจารณาพยานหลักฐานในคดีที่ได้มานั้น จึงต้องนำหลักเหตุผลมาเป็นหลักความคิดและแนวทางการปฏิบัติดังนี้

หลักเหตุผล หมายถึง ความถึง ความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันของพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้มาโดยชอบด้วย กฎหมาย โดยยึดถึงเหตุผลและความเชื่อมโยงสอดคล้องต้องกันของพยานนั้นๆ ด้วยว่าจะจะเป็นพยานหลักฐานที่มีมูลความจริงและสามารถรับฟังได้อย่างแน่นอน

ซึ่งหลักเหตุผลนั้นต้องนำมาเป็นหลักในการพิจารณาถึงถึงความเป็นเหตุเป็นผลของพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้มาว่าสามารถค้นหาความจริงได้ โดยแม้พยานทุกปากจะยืนยันสอดคล้องกันก็ตาม แต่ถ้าเป็นการขัดกันต่อเหตุผลอยู่ในตัว กรณีเช่นนี้ก็ย่อมไม่อาจรับฟังได้ (จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช, 2550, หน้า 175-176)

6. ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

แต่เดิมก่อนมีการประกาศใช้ กฎหมาย คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ประเทศต่างๆ ได้ใช้หลักกฎหมาย ละเมิดในการเรียกร้องให้ผู้ก่อให้เกิ ความเสียหายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยกฎหมาย ละเมิดใช้ทฤษฎีความรับผิดชอบเป็นพื้นฐานให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีความรับผิดชอบไม่สามารถที่จะคุ้มครองผู้เสียหายได้ทุกกรณี จึงมีการพัฒนาทฤษฎีต่างๆ ดังนี้ เพื่อนำมาใช้กับกฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

6.1 ทฤษฎีรับภัย

คือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายอาจต้องรับผิดชอบ แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ใช่ความผิดของตน โดยกฎหมายมีความมุ่งหมาย เพื่อให้ผู้ก่อความเสียหายแก่ผู้อื่นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย โดยไม่คำนึงว่าผู้ก่อความเสียหายนั้นจะมีความผิดตาม กฎหมายหรือไม่ เพราะถือว่าเขาได้ทำการใดๆ ขึ้นแล้ว ย่อมเป็นการเสี่ยงภัยอย่างหนึ่งคือ การกระทำนั้นอาจมีผลดีหรือร้ายก็ได้ ซึ่งผู้กระทำก็ต้องรับผลแห่งการนั้น

โดยถือว่าเมื่อนุษย์ได้กระทำการใดๆ แล้วย่อมเป็นการเสี่ยงภัยคือ อาจมีผลดีหรือผลร้ายก็ได้ ผู้กระทำ ก็ต้อง ได้รับผลแห่งการกระทำนั้น ถ้ามีภัยหรือความเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการนำเอาหลักความผิดออกจากหลัก กณฑ์ละเมิด กล่าวคือ นอกจากไม่ต้องด้วยวัตถุประสงค์แห่งการ

เสียหายตามกฎหมายแพ่ง และไม่มีขอบเขตกำหนดโดยกฎหมายแล้วยังไม่เปิดโอกาสให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาความรับผิดชอบด้วยความยุติธรรมอันเป็นเกณฑ์พื้นฐานของความรับผิดชอบอีกด้วย ทฤษฎีนี้มีส่วนดีในเรื่องการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมีเหตุผลมาสนับสนุน 2 ประการ คือ

ประการแรก เหตุผลทาง กฎหมาย ผลแห่งความรับผิดชอบทางละเมิดคือการบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายมิใช่เป็นการลงโทษเช่นความรับผิดชอบทางอาญา ดังนั้นกฎเกณฑ์เรื่องละเมิดไม่ควรคำนึงถึงความผิดเช่นเดียวกับ กฎเกณฑ์ทางอาญา เพียงแต่เป็นผู้ก่อความเสียหายก็ควรถือเป็นการละเมิดแล้ว

ประการสอง เหตุผลทางพฤติกรรม ความเสียหายที่เกิดขึ้นแม้จะหาผู้รับผิดชอบมิได้ก็ไม่ควรจะให้ผู้เสียหายเป็นผู้รับเคราะห์โดยที่ความเสียหาย มิได้เกิดจากการกระทำของเขา เพียงแต่พอเคราะห์ว่าภัยนั้นเป็นผลเพราะเหตุใด และเหตุนี้ใครเป็นผู้ก่อนั้นก็ควรเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยยอมรับว่า ผู้ก่อความเสียหายจะต้องรับผิดชอบเมื่อความเสียหายเกิดจากการกระทำของตน

แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีรับภัยได้พัฒนาขึ้น เนื่องจากปัญหาการพิสูจน์ความผิดตามทฤษฎีความรับผิดและจากความไม่เป็นธรรมของทฤษฎีความผิด แนวความคิดมาจากบุคคลใดก็ตามที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้เขาทุกกรณีไป โดยไม่คำนึงถึงความผิดของผู้กระทำ

6.2 ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด

ทฤษฎีนี้มีชื่อเรียกต่างๆ กัน คือ ความรับผิดโดยไม่มี ความผิด ความรับผิดโดยผลแห่งกฎหมาย หรือความรับผิดโดยสมบูรณ์ ซึ่งหมายถึง ความรับผิดที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบทั้งที่ไม่มี ความผิด กล่าวคือ ไม่ว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะกระทำโดยจง ใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยมีเจตนาดีหรือร้าย และไม่ว่าผู้กระทำจะรู้หรือไม่รู้ถึงการกระทำนั้นหรือไม่ก็ตาม ผู้กระทำก็ไม่พ้นความรับผิด หากความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้กระทำแล้วผู้กระทำย่อมมีความรับผิดเพื่อละเมิด อันเป็นพื้นฐานความรับผิดเพื่อละเมิด ที่เรียกว่า ความรับผิดโดยปราศจากความผิด

รากฐานแห่งแนวคิดของทฤษฎีนี้เริ่มมาจากการที่ทฤษฎีความรับผิดตาม กฎหมายละเมิด ผู้ประสบภัยอาจไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาการพิสูจน์ความผิด ถ้าเรายังใช้หลักคุ้มครองผู้เสียหายตามหลักละเมิดอยู่ แน่แน่นอนว่าไม่สามารถบรรเทาความเสียหายให้กับผู้เสียหายได้ดีเท่ากับหลักความรับผิดความรับผิด โดยเคร่งครัด ทฤษฎีนี้เป็นการอุดช่องว่างของทฤษฎีความผิดที่ใช้อยู่ใน กฎหมายละเมิด โดยเป็นการลดภาระของผู้เสียหายในการนำสืบถึง

ความจงใจและประมาทเลินเล่อของผู้ประสพภัยเพื่อให้ การคุ้มครองผู้เสียหายในการนำสืบถึงความ จงใจและประมาทเลินเล่อของผู้ประสพภัย เพื่อให้การคุ้มครองผู้เสียหายจากอุบัติเหตุมีความเป็น ธรรมสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น เหตุผลของการกำหนดให้มีความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้ขึ้น เนื่องจากความ เสียหายที่เกิดอาจเกิดจากเหตุการณ์บางอย่าง ที่เกิดขึ้นง่ายหรือเกิดขึ้นบ่อย และผู้ก่อให้เกิดความ เสียหายไม่มีความผิดตาม กฎหมายหรือผู้เสียหายไม่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้ที่ก่อให้เกิดความ เสียหายได้ ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดใช้เยียวยา ทฤษฎีนี้เป็นการตัดสิทธิเสรีภาพของผู้ถูก กล่าวหาว่ากระทำละเมิด โดยปี ่ปากไม่ให้ปฏิเสธว่าไม่ได้ทำ ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือประมาท เลินเล่อ โดยเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรวมและเพื่อประโยชน์ สาธารณะ ประโยชน์ ทฤษฎีนี้ได้แก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายละเมิดเรื่องการพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อให้เกิด ความเสียหาย โดยการผลักภาระการพิสูจน์ ความผิดไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาต้องพิสูจน์ ให้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย ด้วยเหตุผลว่าต้องการคุ้มครองผู้เสียหายและ สิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายมักจะอยู่ในการควบคุมของผู้ก่อเหตุ ทำให้ผู้เสียหายยากที่จะพิสูจน์ ความผิดของผู้ก่อภัย

ดังนั้น การที่บุคคลหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง แม้จะเป็นอุบัติเหตุ โดยแท้หรือแม้แต่การป้องกันตน บุคคลนั้นก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายโดยไม่คำนึงถึงความสูญเสียและ ความเสียหายของคู่กรณีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงพัฒนาเป็นทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด

แต่อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดก็ยังมีจุดอ่อนที่ว่าแม้ให้ผู้กระทำให้เกิดความ เสียหายต้องรับผิดชอบโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่ไม่รวมถึงกรณีเหตุสุดวิสัย กล่าวคือถ้าผู้ ก่อให้เกิดความเสียหายสามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัย ผู้นั้นไม่ต้องรับ ผิด รวมทั้งผู้เสียหายมีส่วนที่ก่อให้เกิดความเสียหายผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหาย

6.3 ทฤษฎีชดใช้ค่าเสียหายโดยไม่มีความผิด

คือผู้ประสพภัยมีสิทธิได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย แม้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่มื ความผิดตาม กฎหมาย หรือแม้ควา มเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัย ประเทศต่างๆ ได้นำเอาทฤษฎีนี้มาใช้ตั้งแต่ ค.ศ.1970 เป็นต้นมา ทฤษฎีนี้แบ่งออกเป็น 2 ระบบคือ

(1) การจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดแบบแท้ หลักการนี้บังคับให้ เจ้าของรถทำประกันประเภท การ ประกันภัยการชดใช้ค่า สินไหมทดแทน โดยกำหนดว่ารถยนต์ที่ นำมาจดทะเบียนจะต้องมีการประกันภัยประเภทนี้ มิฉะนั้นเจ้าของรถจะต้องถูกลงโทษทางอาญา อย่างหนัก และกำหนดว่าผู้ประสพภัยที่ได้รับความเสียหายจากกรณีสิทธิที่จะ ได้รับการชดใช้ ค่าเสียหาย โดยไม่คำนึงว่าเป็นความผิดของฝ่ายใด กล่าวคือ ไม่ว่าจะความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็น

ความผิดของผู้เสียหายเอง ผู้อื่นหรือเป็นเพราะเหตุสุดวิสัย แต่หลักการตามทฤษฎีนี้จะยกเลิกหลักความรับผิดชอบละเมิดในส่วนที่ใช้กับคดีแพ่งเกี่ยวกับอุบัติเหตุทางรถยนต์โดยสิ้นเชิง

(2) การจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดแบบ ระบุคดี เป็นการชดใช้ค่าเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด เช่นเดียวกับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดแบบแท้ แต่ไม่เป็นการยกเลิกหลักการตาม กฎหมายละเมิดที่ให้ผู้ประสพภัยหรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ต้องรับผิดชอบหลัก กฎหมายละเมิดได้อีก เช่น ผู้รับประกันภัยได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ประสพภัยไปแล้ว ถ้าไม่สามารถรับช่วงสิทธิผู้ประสพภัยไปเรียกร้องจากผู้ต้องรับผิดชอบก็จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เลย

หลักความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน

ความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนหรือองค์กรของรัฐประเภทพิเศษ มีความเป็นอิสระมีโครงสร้างและระบบทำงานเป็นของตนเองเกิดจากที่รัฐดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดน หรือการกระจายอำนาจทางบริการ กล่าวคือ รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นที่มีใช้องค์การส่วนกลางจัดทำบริการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ การมอบอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น จัดทำบริการสาธารณะบางเรื่องในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และการมอบอำนาจให้องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่เป็นเรื่องทางเทคนิค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนหรือองค์กรของรัฐประเภทพิเศษต้องอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐเสมอ รัฐมีอำนาจควบคุมมิ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นองค์การมหาชนและองค์กรของรัฐประเภทพิเศษจัดทำบริการสาธารณะเกินขอบอำนาจและขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย แต่เพื่อรักษาความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนการกำกับดูแล จึงมีขอบเขตจำกัดกล่าวคือการกำกับดูแลต้อง มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะและจะใช้อำนาจเกินกว่าที่ กฎหมาย บัญญัติไว้ไม่ได้ ดังภาษิต กฎหมาย ที่ว่า ไม่มีการกำกับดูแลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจและ ไม่มีการกำกับเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ (เกรียง ไกร เจริญธนาวัฒน์ , 2552, หน้า 76-77)

หลักการจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ

การปกครองตามหลักการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนในองค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมกำกับเท่านั้น

การกระจายอำนาจทางกิจการ ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีกิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้นและสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้รัฐต้องเข้าใจจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปแบบขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริการ ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม โดยกิจการนั้นเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารของตนเอง ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นิติบุคคลที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริการ อาจแบ่งแยกได้ 2 รูปแบบคือรัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและองค์กรมหาชนเป็นองค์กรของรัฐ หรือองค์กรของรัฐประเภทพิเศษ มีความเป็นอิสระมีโครงสร้างและระบบทำงานเป็นของตนเอง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะที่มีได้มุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไร (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2552, หน้า 23-24)

ประเภทของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในหน่วยงานอื่นของรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในหน่วยงานอื่นของรัฐหมายถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆตามพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานนั้นๆเช่นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ.2550 เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองหมายถึง เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองตามกฎหมาย ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2552, หน้า 38)

หลักการไม่มุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร

หลักการนี้นำมาใช้กับการประกันภัยภาคบังคับโดยเฉพาะ และหลักสากลที่มีการนำมาใช้ในการประกันภัยภาคบังคับ ในการที่ไม่มุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร จากการรับประกันภัยภาคบังคับ กล่าวคืออัตราเบี้ยประกันภัยที่รัฐกำหนดให้บริษัทเรียกเก็บจากประชาชนผู้เอาประกันภัยจะต้องไม่ก่อให้เกิดกำไรให้กับบริษัทประกันภัยและผู้เกี่ยวข้องและไม่ให้บริษัทประกันภัยไม่ขาดทุน เรียกโดยทั่วไปว่า no loss no profit

การที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามเป็นการสร้างภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นให้แก่ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่อยู่ในเงื่อนไขการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในลักษณะเป็นสวัสดิการสังคม ดังนั้นเงินของประชาชนที่ถูกบังคับให้ต้องชำระเบี้ยประกันภัยจะต้อง ถูกเรียกเก็บ ไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไปที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมาย เป็นการเฉลี่ยความเสี่ยงภัยตามหลักการและทฤษฎีประกันภัย ดังนั้นการประกันภัยภาคบังคับโดยหลักการที่ต้องแล้วจะไม่มีทำให้ค่านายหน้าแก่ตัวแทนขายประกันและจะไม่ถือเอาเบี้ยประกันภัยที่บริษัทรับไว้ในรอบระยะเวลาทำประกันภัยเหลือเมื่อครบอายุกรมธรรม์ประกันภัยมาถือเป็นกำไรในการนำไปปันผลให้กับผู้ถือหุ้นของบริษัท เหมือนกับการประกันภัยภาคสมัครใจอีกประการหนึ่ง ภาครัฐไม่ควรจัดเก็บภาษีอากรใดๆจากการประกันภัยประเภทนี้ จึงจะเป็นการไม่มุ่งกำไรการค้าหรือแสวงหากำไรอย่างแท้จริง