

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และเป็นตลาดทุนอย่างหนึ่งที่สะสมเงินออมของประชาชนไว้ทั้งแบบระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว จึงอาจถือได้ว่าธุรกิจประกันภัยเป็นสถาบันการเงินอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากและยังเป็นธุรกิจที่ต้องการความมั่นคงสูง เพราะหากธุรกิจประกันภัยประสบภาวะล้มเหลวทางการดำเนินการหรือทางการเงิน ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ถือกรมธรรม์ที่มีจำนวนไม่น้อยเป็นความเสียหายที่มีผลกระทบในวงกว้างทั้งภาครัฐและภาคเอกชนและต่อสังคมเป็นกิจการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประชาชน แต่ในปัจจุบันบริษัทประกันภัยบางบริษัทประสบปัญหาขาดเงินกองทุนที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย มีหนี้สินเกินกว่าทรัพย์สินหรือมีฐานะการเงินไม่มั่นคงอันอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันหรือประชาชนทำให้เกิดการประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือประวิงคืนเบี้ยประกันที่ต้องจ่าย ซึ่งภาวะการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันหรือประชาชนจำนวนมาก รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทดำเนินการในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย ทั้งในส่วนของสัญญาประกันภัย กรมธรรม์ประกันภัย รวมถึงการใช้อำนาจตรวจสอบดูแล และควบคุมธุรกิจประกันภัยด้วย ซึ่งอำนาจดังกล่าวรวมถึงอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยพ.ศ. 2535 หมวด 3 มาตรา 59 โดยบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเช่นกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นแก่บริษัท สัมพันธ์ประกันภัยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ลงนามในคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 380/2552 เพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยของบริษัทสัมพันธ์ประกันภัย จำกัด เหตุแก่ปัญหาทางการเงินไม่สำเร็จ ยังมีหนี้สินท่วม 7 ร้อยกว่าล้าน ค่าสินไหมทดแทนค้างจ่ายอีก 7 ร้อยล้าน โดย คปภ. ให้ความเวลาในการแก้ไขปัญหารู้นาะทางการเงินเกือบ 2 ปี นับตั้งแต่สั่งให้หยุดรับประกันชั่วคราวเมื่อปี 50 ซึ่งคำสั่งปิดไม่เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ

ปัจจุบัน แต่ปัญหาจากการบริหารกิจการล้มเหลวซึ่งทาง คปภ.ดำเนินการตามกฎหมายและให้เวลาบริษัทแก้ไขปัญหาฐานะทางการเงินนานถึง 1 ปี 8 เดือนแล้ว นับตั้งแต่สั่งให้หยุดรับประกันชั่วคราวตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม 2550 แต่บริษัทไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ทำได้เพียงจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เอาประกัน 12.78 ล้านบาท หรือคิดเป็น 1,757 รายเท่านั้น<sup>1</sup>

จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมากและยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ดังนั้น ตัวบุคคลที่จะใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานด้านนี้ โดยเฉพาะ ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจนี้มีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่จึงเป็นประเด็นที่ต้องนำมาทำการศึกษาเพื่อแก้ไขกฎหมายให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของรัฐมนตรีในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยทั้งของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) มาตรา 59 ได้บัญญัติให้อำนาจในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยดังกล่าวแก่รัฐมนตรี ซึ่งถือว่ามาตรการนี้ยังไม่มีความสอดคล้องกับการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง เพราะคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนี้ถือว่าเป็นคำสั่งที่สืบเนื่องมาจากการที่นายทะเบียน ได้ออกคำสั่งให้มีการควบคุมบริษัทประกันวินาศภัยแล้ว แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ จึงนำมาสู่การออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยในที่สุด ซึ่งเห็นว่าเพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานจึงควรบัญญัติ

<sup>1</sup> หนี้ท่วม-คลังสั่งปิดสัมพันธ์ประกันภัย. (2012 July 20). เข้าถึงได้จาก: <http://www.decha.com/main/showtopic.php?id=38000>. (ออนไลน์).

ให้อำนาจนี้แก่นายทะเบียน อีกทั้งคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนี้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อรัฐมนตรีมีคำสั่งจะทำให้คำสั่งของรัฐมนตรีมีผลเป็นที่สุดไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ ถ้าหากได้มีการแก้ไขกฎหมายให้นายทะเบียนเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้แล้ว คำสั่งของนายทะเบียนก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยได้ ซึ่งเห็นว่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าเพราะการอุทธรณ์ภายในคืออยู่อย่างหนึ่งเพราะสามารถปรับแก้ดุลพินิจได้ และอาจยุติได้โดยไม่ต้องไปองค์กรภายนอก เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะปัญหาการประกันภัยในเรื่องของอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 หมวด 3 มาตรา 59 โดยบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งไม่สอดคล้องกับในทางปฏิบัติเหมือนอย่างเช่นในต่างประเทศ อีกทั้งปัญหาเกี่ยวกับการกลั่นกรองตรวจสอบการใช้อำนาจและมูลเหตุในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัยโดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทั้งข้อมูลภายในประเทศ และข้อมูลจากต่างประเทศ รวบรวมค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ วารสาร บทความ ข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรือเว็บไซต์ (Website) ที่เกี่ยวข้องกับของไทยและต่างประเทศ รวมถึงสารนิพนธ์และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนค้นคว้ากฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับอำนาจของ รัฐมนตรี ในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของรัฐมนตรีในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยทั้งของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจรัฐมนตรีในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางและข้อเสนอแนะแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีในการตั้งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย