

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ในเรื่องธุรกิจประกันภัยในกรณีอำนาจในการตั้งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ตั้งแต่บทที่ 1-4 มีบทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นประโยชน์ ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

ธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และเป็นตลาดทุนอย่างหนึ่งที่สะสมเงินออมของประชาชนไว้ทั้งแบบระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว จึงอาจถือได้ว่าธุรกิจประกันภัยเป็นสถาบันการเงินอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก แต่ในปัจจุบันบริษัทประกันภัยบางบริษัทประสบปัญหาขาดเงินกองทุนที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย มีหนี้สินเกินกว่าทรัพย์สินหรือมีฐานะการเงินไม่มั่นคงอันอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันหรือประชาชนทำให้เกิดการประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือประวิงคืนเบี้ยประกันที่ต้องจ่าย ซึ่งภาวการณ์ดำเนินกิจการในลักษณะดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้เอาประกันหรือประชาชนจำนวนมาก รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทดำเนินการในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย ทั้งในส่วนของสัญญาประกันภัย ธรรมเนียมประกันภัย รวมถึงการใช้อำนาจตรวจสอบดูแล และควบคุมธุรกิจประกันภัยด้วย ซึ่งอำนาจดังกล่าวรวมถึงอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 หมวด 3 มาตรา 59 โดยบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการตั้งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งเห็นว่าอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตนี้ควรเป็นอำนาจของนายทะเบียน เพราะเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานด้านกิจการประกันภัยโดยตรง และคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการก็เป็นคำสั่งที่ต่อเนื่องจากการที่ได้มีการตั้งควบคุมกิจการประกันภัยแล้วแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ส่วนรัฐมนตรีบางครั้งไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยตรงและไม่มีความเชี่ยวชาญในงานด้านกิจการประกันภัย ดังนั้นการกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งจึงไม่มีความเหมาะสมกับการ

ปฏิบัติงานอย่างแท้จริง จึงควรบัญญัติให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจของนายทะเบียนเหมือนอย่างเช่นในต่างประเทศบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศไนจีเรีย ซึ่งบัญญัติให้อำนาจในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นอำนาจของนายทะเบียนโดยกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะที่กำกับดูแล โดยให้อำนาจแก่นายทะเบียนในการในการควบคุมกิจการรวมถึงในเรื่องอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการได้โดยไม่ต้องผ่านการอนุญาตจากรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ดีการให้อำนาจแก่นายทะเบียนเป็นผู้มีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการธุรกิจประกันวินาศภัยแต่เพียงลำพังนั้นก็อาจมีข้อเสียขึ้นได้ กล่าวคือ ทำให้ขาดการกลั่นกรองตรวจสอบการใช้อำนาจของนายทะเบียนเพราะนายทะเบียนเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณาอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางที่มีข้อได้ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและเหมาะสมเห็นควรมีการกำหนดให้อำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยให้อยู่ในอำนาจของนายทะเบียน หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) มาตรา 59 ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวโดยบัญญัติให้อำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย เป็นอำนาจของนายทะเบียนเพราะนายทะเบียนเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน โดยตรง ยังส่งผลให้เกิดข้อดีกว่าการที่บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้อย่างแน่นอน และการออกคำสั่งในเรื่องดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งที่ต่อเนื่องจากการที่นายทะเบียนได้มีคำสั่งควบคุมกิจการประกันภัยแล้วแต่ไม่เป็นผลสำเร็จ ซึ่งนำมาสู่คำสั่งในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัยในที่สุด และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับในทางปฏิบัติเหมือนอย่างเช่นในกฎหมายของต่างประเทศ

2) ปัญหาเกี่ยวกับการกลั่นกรองตรวจสอบการใช้อำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยนั้น เกิดจากบทบัญญัติตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ที่ได้กำหนดให้อำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศ

ภัยเป็นของรัฐมนตรี เพราะเมื่อรัฐมนตรีมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย รายใดแล้ว จะทำให้คำสั่งของรัฐมนตรีนั้นมีผลเป็นที่สุด เนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครอง ไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ด้วยผลของมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้อำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยนั้นเป็นของนายทะเบียนเพราะหากเมื่อนายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยแล้ว หากบริษัทประกันวินาศภัยที่ถูกนายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียน บริษัทประกันวินาศภัย นั้นก็ชอบที่จะอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยให้ ทบทวนคำสั่งดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยผลของมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและ ส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดว่า บรรดาคำสั่งทางปกครอง ของเลขาธิการในฐานะนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กฎหมายว่าด้วยการ ประกันชีวิต และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคให้ผู้ประสพภัยจากโรค ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัย ซึ่งทำให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบ ธุรกิจประกันภัยได้มี โอกาสกลั่นกรองตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนว่าชอบด้วย กฎหมายแล้วหรือไม่อีกครั้งหนึ่งซึ่งมาตรการนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะเป็นการกำหนดให้มี กระบวนการควบคุมและทบทวนเกี่ยวกับการออกคำสั่งภายในที่มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิของ บริษัทประกันภัยก่อนที่คำสั่งนั้นจะมีผลออกสู่ภายนอก ซึ่งบางครั้งกระบวนการอาจยุติลงได้ภายใน องค์กร โดยไม่ต้องไปองค์ภายนอก เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น

3) ปัญหาเกี่ยวกับมูลเหตุในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) มาตรา 59 ได้บัญญัติมูลเหตุ ที่บริษัทประกันวินาศภัยอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตไว้ 5 ประการ คือ

(1) มีหนี้สินเกินกว่าทรัพย์สินหรือมีฐานะการเงินไม่มั่นคงอันเกิดความเสียหาย แก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน

(2) ผ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง เงื่อนไขที่รัฐมนตรี กำหนด หรือประกาศที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ รัฐมนตรี นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในเมื่ออาจทำให้ เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน

(3) หยุคประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(4) ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือ ประวิงการคืนเบี้ยประกันภัยที่ต้องจ่ายหรือคืนโดยไม่มีเหตุอันควร หรือจ่ายหรือคืนไปโดยไม่สุจริต

(5) ถ้าประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยต่อไปอาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน

ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ยังไม่มีความครอบคลุมเพียงพอถึงลักษณะการดำเนินการบางอย่างของบริษัทเมื่อ ได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลียแล้ว ในเรื่องเหตุแห่งการเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวนี้ โดยประเทศออสเตรเลียได้กำหนดในเรื่องมูลเหตุแห่งการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยไว้ถึง 8 ข้อดังนี้ คือ

(1) บริษัทประกันภัยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการ ดำเนินการที่ประกาศใช้แล้ว

(2) บริษัทประกันภัยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ไว้ ซึ่งออกตามความในกฎหมายนี้

(3) บริษัทประกันภัยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการตามที่ได้เคยให้ไว้

(4) เมื่อปรากฏว่าการให้บริษัทใดประกอบกิจการอยู่ อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ

(5) บริษัทประกันภัยประสบภาวะล้มละลายหรือใกล้จะประสบภาวะล้มละลาย และไม่สามารถฟื้นตัวกลับคืนมาได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(6) บริษัทประกันภัยไม่สามารถดำรงเงินกองทุนอย่างเพียงพอตามที่กำหนดไว้ หรือใกล้ที่จะไม่สามารถดำรงเงินกองทุนอย่างเพียงพอภายในระยะเวลาที่กำหนด

(7) บริษัทประกันภัยหยุดประกอบกิจการในประเทศออสเตรเลีย

(8) บริษัทประกันภัยไม่ได้เริ่มประกอบกิจการในประเทศออสเตรเลียภายในระยะเวลา 12 เดือนนับแต่วันได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ

ดังนั้นเพื่อให้มีความครอบคลุมถึงฐานะและการดำเนินกิจการบางอย่างของบริษัท เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้เอาประกันภัยและประชาชนจึงเห็นควรนำเอามูลเหตุแห่งการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยของประเทศออสเตรเลีย มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทย โดยเห็นควรนำเอามูลเหตุเพิกถอนใบอนุญาต ตามข้อ 4 และข้อ 5 ของกฎหมายออสเตรเลียมาบัญญัติเพิ่มเติมเป็นข้อ 6 และข้อ 7 ในมูลเหตุเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยของกฎหมายไทยใน มาตรา 59 เป็นดังนี้

(1) มีหนี้สินเกินกว่าทรัพย์สินหรือมีฐานะการเงินไม่มั่นคงอันเกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน

(2) ผ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด หรือประกาศที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งตั้งการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในเมื่ออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน

(3) หยุคประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(4) ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือ ประวิงการคืนเบี้ยประกันภัยที่ต้องจ่ายหรือคืน โดยไม่มีเหตุอันควร หรือจ่ายหรือคืนไปโดยไม่สุจริต

(5) ถ้าประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้เอาประกันภัย หรือประชาชน

(6) เมื่อปรากฏว่าการให้บริษัทใดประกอบกิจการอยู่ อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ

(7) บริษัทประกันภัยประสบภาวะล้มละลายหรือใกล้จะประสบภาวะล้มละลาย และไม่สามารถฟื้นตัวกลับคืนมาได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้เพื่อให้มีความครอบคลุมถึงฐานะหรือการดำเนินงานบางอย่างของบริษัทประกันวินาศภัยให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น