

การใช้หลักธรรมาภิบาลในการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย

Adoption of Principle of Good Governance in Licensing Insurance Business

ยุทธนา สุวรรณประดิษฐ์¹
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
254 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330, ประเทศไทย
Email: ysuwanpradit@hotmail.com

Yuttana Suwanpradit²
Faculty of Law, Chulalongkorn University
254 Phayathai Road, Wangmai, Pathumwan, Bangkok 10330, Thailand
Email: ysuwanpradit@hotmail.com

Received: January 20, 2020 Revised: April 2, 2020 Accepted: April 24, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้เห็นว่าในการใช้อำนาจอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ภายใต้หลักธรรมาภิบาลมีความเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สอดคล้องตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ตลอดจนมีกระบวนการพิจารณาอนุญาตโดยหน่วยงานที่กำกับดูแล ซึ่งมุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้เอาประกันภัย และรักษาเสถียรภาพความมั่นคงของธุรกิจประกันวินาศภัย เป็นสำคัญ

ผลของการศึกษาพบว่า การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย (คปภ.) จะต้องยึดหลักนิติรัฐและหลักย่อยที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติ เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นธรรมและโปร่งใส และให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่าที่คำนึงถึงคุณสมบัติทางการเงินของบริษัทที่ยื่นคำขอ, ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ, นโยบายและกลยุทธ์ของบริษัทที่ยื่นคำขอ, การบริหารและการจัดการความเสี่ยง, ระบบการควบคุมภายในและโครงสร้างการถือหุ้นที่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในกำกับดูแล ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้ยื่นคำขอมีความสามารถดำเนินธุรกิจประกันวินาศภัยได้ และมีฐานะมั่นคงเพียงพอที่จะไม่ทำให้ผู้เอาประกันภัยและประชาชนได้รับความเสียหาย

คำสำคัญ: หลักธรรมาภิบาล; การอนุญาต; ธุรกิจ; ประกันวินาศภัย

¹ นักวิจัยอิสระด้านกฎหมาย.

² Independence Researcher in Legal Field.

Abstract

This article aims to study the adoption of Principle of Good Governance in licensing insurance business related to regulations, methods and conditions in compliance with the Insurance Act (Second Edition) B.E. 2551. The governing body also designates a licensing procedure to protect the assured clients's rights and benefits as well as to maintain the security of insurance business.

Research results show that the Insurance Commission's licensing needs to comply with the Principle of Legal State as well as related subordinate principles. The compliance is to uphold the righteousness and transparency. Equally important is the Principle of Worthiness based on financial profile of requesting companies; their expertise on information technology; their policy and strategy; their management and risk management; internal control system and shareholder structures as required by law. It is also necessary to sustain mutual cooperation with other governing bodies both in Thailand and abroad. The ultimate goal is to ensure that requesting insurance companies possess full potential as well as financial security to ensure smooth operation of insurance business in the future. The assured clients and general public will never suffer from their performance at all.

Keywords: Principle of Good Governance; Licensing; Business; Insurance

1. บทนำ

หลักธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการบริหาร ธนาคารโลกได้ให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ ลักษณะและวิถีทางการใช้อำนาจและการบริหารจัดการภาครัฐ³ ที่ต้องการสร้างระบบที่ทำให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมกับประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงคำว่า “ธรรมาภิบาล” แล้ว ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้วางรากฐานความคิดของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้ดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พัฒนาและกำหนดให้หลักธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือในการวางกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของหน่วยงานภาครัฐและการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ⁴ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้หลักธรรมาภิบาล เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์แห่งชาติ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญ

³ Busabong Chaicharoenwattana and Boonmee Saelee, *Good Governance Indicator*, 3rd ed. (Bangkok: King Prajadhipok's Institute, 2007), 9. [In Thai]

⁴ Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2550, Chapter 4, Article 74 Paragraph 1, Royal Gazette Krisdika Version vol. 124 Section 47 ง (August 24, 2007): 20. [In Thai]

ฉบับนี้กำหนดให้นำหลักธรรมาภิบาลมาพิจารณาในการจัดทำนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อการบริหารและการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งการขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้าอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจและสังคม⁵ โดยปรากฏอยู่ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และส่วนที่ 6 ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐและการป้องกันการทุจริตมิชอบด้วย

ในการศึกษาถึงบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย หรือ คปภ. (ต่อไปจะขอเรียกว่า สำนักงาน คปภ.) มีอำนาจอนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ หรือการจัดตั้งสาขาในประเทศไทยของบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศ จึงต้องนำหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาประกอบด้วย

1) หลักนิติรัฐ เป็นแนวคิดที่เรียกร้องให้รัฐต้องปกครองด้วยหลักเหตุผลของกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนนำมาตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีเนื้อหาสาระและรูปแบบที่เป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนหรือไม่⁶ โดยนำหลักย่อยของหลักนิติรัฐมาประกอบการพิจารณาประกอบด้วย 1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย การพิจารณาเพื่อตรวจสอบว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมีความชัดเจนเพียงพอให้บุคคลสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดได้⁷ และ 2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง มาพิจารณาเพื่อตรวจสอบว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คปภ. ได้ใช้อำนาจผูกพันตนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่⁸

2) หลักความเสมอภาค เป็นหลักการที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม โดยไม่กระทำตามอำเภอใจ ไม่เลือกปฏิบัติ ยึดความเสมอภาคและความเท่าเทียม⁹

3) หลักความคุ้มค่า เป็นหลักบริหารและเป็นเครื่องมือสร้างความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนด โดยยึดความต้องการของประชาชนและนโยบายของรัฐ และการพัฒนาคุณภาพ¹⁰

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนได้นำหลักธรรมาภิบาลข้างต้นมาพิจารณากับองค์ประกอบในด้านรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมาย กระบวนการในการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาปฏิบัติ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังต่อไปนี้

⁵ Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2560, Article 65, Royal Gazette Krisdika Version vol. 134 Section 40 (April 16, 2017): 17. [In Thai]

⁶ Kriengkrai Charoenthanavat, *Concept of Public Law*, 4th ed. (Bangkok: Winyuchon, 2018), 115-121. [In Thai]

⁷ Banjert Sinkaneti, *Das Rechtsstaatsprinzip, Rechtsstaat and Rule of Law* (Bangkok: Thammasat University, 2010), 236-237. [In Thai]

⁸ Ibid., 237.

⁹ Apiwat Sudsaow, "Principle of Equality Under the Constitution of Thailand," last modified 2019, accessed March 30, 2020, https://www.senate.go.th/assets/portals/272/files/Sub_Jun/8think/think16.pdf/ [In Thai]

¹⁰ Rachaya Pakdeejit, *Good Governance for Administration of Government and Private Sector*, 2nd ed. (Bangkok: Chulalongkorn University, 2014), 24-25. [In Thai]

2. สภาพของปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยกับหลักธรรมาภิบาล

ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่มีความประสงค์ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจะต้องดำเนินการในแต่ละกรณี คือ กรณีการยื่นคำขอใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ และกรณีการขอจัดตั้งสาขาของบริษัทประกันภัยต่างประเทศ ซึ่งมีความน่าสนใจในการนำหลักธรรมาภิบาลมาวิเคราะห์ดังนี้

2.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ

จากการศึกษา ผู้เขียนได้วิเคราะห์องค์ประกอบแห่งรูปแบบของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องเป็นผู้มีอำนาจที่สัมพันธ์กับการกิจกรรมตามกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจประกันวินาศภัยกับโครงสร้างการกำหนดอำนาจในการอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามบทบัญญัติในมาตรา 6 วรรคแรกของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ สำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ ซึ่งกำหนดว่าจะต้องจัดตั้งในรูปแบบบริษัทมหาชนและได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจากรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ สำหรับบริษัทประกันภัยต่างประเทศที่จะตั้งสาขาเพื่อประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยในประเทศไทย ซึ่งกำหนดว่าบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศจะตั้งสาขาของบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ก่อนมีการดำเนินการ บทบัญญัติทั้งสองมาตรามีความน่าสนใจที่สมควรนำมาพิจารณาดังนี้

2.1.1 อำนาจในการอนุมัติการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยกับโครงสร้างของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย

ในการกำหนดให้รัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรี มีอำนาจอนุมัติการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของสำนักงาน คปภ. เมื่อพิจารณามาตรฐานการกำกับดูแลธุรกิจประกันวินาศภัย (Insurance Core Principles: ICP) ซึ่งเป็นหลักประกันภัยสากล ที่กำหนดโดยสมาคมผู้กำกับดูแลธุรกิจนานาชาติ (International Association of Insurance Supervisors: IAIS)¹¹ ที่กำหนดไว้ว่าหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยต้องมีอำนาจในการพิจารณาควบคุมการให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย หากพิจารณาตามโครงสร้างของหน่วยงานกำกับดูแล ผู้มีอำนาจอนุมัติให้มีการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการของสำนักงาน คปภ. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย เพราะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการพิจารณาควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจประกันวินาศภัย และเข้าใจสภาพธุรกิจประกันวินาศภัยดี ทั้งนี้ ในการกำหนดให้คณะกรรมการสำนักงาน คปภ. มีอำนาจดังกล่าวได้ มีความจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ

¹¹ Insurance Core Principles, "Standards, Guidance and Assessment Methodology, ICP 2 Supervisor, International Association of Insurance Supervisors (IAIS)," last modified 2019, accessed February 28, 2020, <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles/>

ประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 เพราะมาตรา 12 (3) กำหนดให้ “คณะกรรมการสำนักงาน คปภ. ต้องให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต” คณะกรรมการสำนักงาน คปภ. มีอำนาจเพียงให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตเท่านั้น

2.1.2 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ควรได้รับการแก้ไขให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับเรื่องความมั่นคงทางการเงิน ความเชี่ยวชาญในการดำเนินธุรกิจประกันวินาศภัย และโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดีของบริษัทประกันวินาศภัย

ในการยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ผู้ยื่นคำขอต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงและการอนุญาตที่รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขเอาไว้โดยได้¹² อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนพบว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2538) ที่เป็นหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีได้กำหนดเงื่อนไขของการขออนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยและสำหรับการเปิดสาขาของบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศ ซึ่งออกโดยกรมการประกันภัย (หน่วยงานกำกับธุรกิจประกันวินาศภัยในขณะนั้น) สังกัดกระทรวงพาณิชย์ มิได้กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอแสดงสถานะความเสี่ยง ต้นทุน ช่องทางการจำหน่าย แนวทางในการพัฒนาผลิตภัณฑ์เป็นเงื่อนไขในการยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของผู้เอาประกันภัย สถานะและความมั่นคงของการดำเนินธุรกิจประกันวินาศภัย แต่กำหนดเพียงให้ผู้ยื่นคำขอแสดงรายการเกี่ยวกับชื่อของผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต สถานที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของบริษัทที่ขออนุญาต หลักประกันและหลักทรัพย์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินและอาคารสำนักงาน รวมถึงค่าใช้จ่ายของการได้มา ทุน แนวนโยบายและแผนงาน ค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้จ่ายประกันภัยที่คาดว่าจะได้รับ และค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ต้องใช้ในการจัดตั้งบริษัทที่ยื่นคำขออนุญาตเป็นต้น

ตามหลักประกันภัยสากลกำหนดว่าในการพิจารณาอนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย หน่วยงานกำกับดูแลต้องพิจารณาแผนธุรกิจที่แสดงให้เห็นถึงสถานะความเสี่ยง ต้นทุนในการจัดตั้งธุรกิจ เงินทุนที่ใช้ แนวทางการพัฒนาธุรกิจ ข้อมูลผลิตภัณฑ์ วิธีการขาย และช่องทางการขาย โดยกำหนดให้เป็นเงื่อนไขที่นำมาพิจารณาในด้านการคุ้มครองผู้เอาประกันภัยในฐานะผู้บริโภค และพิจารณาถึงการปฏิบัติตามข้อบังคับทางด้านเงินทุน การดำรงความเพียงพอของเงินทุน¹³ การรักษาส่วนเหลือมทรัพย์สินเหนือหนี้สิน การจัดการด้านประกันภัยต่อ ตลอดจนการกำหนดความเหมาะสมของบุคลากร การบริหารจัดการที่ยึดหลักบรรษัทภิบาล¹⁴ ซึ่งครอบคลุมระบบการจัดการความเสี่ยง การจัดทำสัญญาต่าง ๆ กับบริษัทในเครือและการว่าจ้างบุคคลภายนอก การจัดให้ระบบควบคุมภายใน ระบบข้อมูลสารสนเทศ นโยบายและแนวทางในการประกอบธุรกิจ ให้เป็นเงื่อนไขที่นำมาพิจารณาในด้านการดำรงความมั่นคงทางการเงินและการบริหารจัดการอย่างมีบรรษัทภิบาลของผู้ขอใบอนุญาต

¹² Non-Life Insurance Act (2nd amendment) B.E. 2551, Article 6 Paragraph 6, Royal Gazette Krisdika Version vol. 125 Section 27 ง (February 5, 2008): 63. [In Thai]

¹³ Ministerial Announcement No. 3 (B.E. 2538) Issued by the Virtue of Non-Life Insurance Act B.E. 2535, Royal Gazette Krisdika Version vol. 112 Section 57 ง (December 30, 1995): 46. [In Thai]

¹⁴ Insurance Core Principles, ICP 5 Suitability of Persons and ICP 7 Corporate Governance.

ด้วยเหตุนี้ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ ประกันวินาศภัยตามบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 6 วรรคห้า และมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติ ประกันวินาศภัยฯ รัฐมนตรีต้องนำหลักประกันภัยสากลมาพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใน กฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีต้องยึดความมั่นคงทางการเงิน ความเชี่ยวชาญและความสามารถในการดำเนินธุรกิจ ประกันวินาศภัย การนำความรู้และวิทยาการใหม่มาพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัย โครงสร้างการบริหารและผู้ถือ หน้าที่เหมาะสมของผู้ยื่นคำขอเป็นสำคัญ

2.1.3 การให้สิทธิแก่ผู้ยื่นคำขอดำเนินการเพื่อคัดค้านคำวินิจฉัยในกรณีที่ใบคำขออนุญาต ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยได้รับการปฏิเสธ

ตามมาตรฐานการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย กำหนดให้มีกระบวนการยื่นอุทธรณ์ในการ ตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล รวมถึงมีการตรวจสอบความชอบของกฎหมาย¹⁵ ซึ่งสอดคล้องกับหลักความ ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คปภ. ต้องผูกพันตนตามกฎหมายที่ออก โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า การดำเนินการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คปภ. ต้องชอบ ด้วยกฎหมายและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและการปฏิบัติที่ให้ความเสมอภาค¹⁶ ตลอดจนให้สิทธิแก่ผู้ ยื่นคำขอในการอุทธรณ์หากใบคำขออนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยที่ยื่นไปถูกปฏิเสธโดยปราศจากเหตุผล ที่สมควร

ทั้งนี้ การปฏิเสธใบคำขอในการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย เข้าข่ายเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและปฏิบัติให้สอดคล้องกับ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คปภ. มีหน้าที่แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับ ทราบในการใช้สิทธิอุทธรณ์อย่างชัดเจนตามมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ. ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ ภายในไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นภายในสิบห้า วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมาพิจารณาปรับใช้กับการปฏิเสธใบคำขอประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ และการขออนุญาตจัดตั้งสาขาเพื่อประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยของ บริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ

เนื่องจากสำนักงาน คปภ. เป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำนักงาน คปภ. จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 44 โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับทราบถึงเหตุผลในการปฏิเสธใบคำขอและแจ้งขั้นตอนในการใช้สิทธิในการอุทธรณ์การ พิจารณาของสำนักงาน คปภ. ให้ผู้ยื่นคำขอรับทราบ

¹⁵ Insurance Core Principles, “Standards, Guidance and Assessment Methodology, ICP 2 Supervisor, International Association of Insurance Supervisors (IAIS),” last modified 2019.

¹⁶ Banjert Sinkaneti, *Das Rechtsstaatsprinzip, Rechtsstaat and Rule of Law*, 236-237. [In Thai]

2.2 ความชัดเจนในกระบวนการพิจารณาใบคำขอประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย

ตามมาตรา 6 วรรคห้าของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ได้ให้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาต และขั้นตอนการขออนุญาตต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2538) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และ 6 วรรคสี่ของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ซึ่งกำหนดเอกสารและข้อมูลที่สำคัญที่ใช้ขออนุญาตและอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การวางหลักทรัพย์และดำรงเงินกองทุนเท่านั้น แต่ยังคงขาดความชัดเจนในด้านอื่น ๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาการตีความและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนั้น มีรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 วิธีการและเงื่อนไขการพิจารณาใบคำขอประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย

เนื่องจากยังไม่มีระเบียบและขั้นตอนของการพิจารณาใบคำขอรับอนุญาตและขออนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยที่ชัดเจน อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่ารัฐมนตรีต้องปฏิเสธใบคำขออนุญาตซึ่งยื่นไว้แล้วแต่ไม่สมบูรณ์ หรือรัฐมนตรีมีอำนาจขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ยื่นคำขอได้ แต่อาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ยื่นคำขอปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 วรรคห้า ของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ให้ผู้ยื่นคำขอปฏิบัติ

ในความเห็นของผู้เขียน การกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถกำหนดเงื่อนไขได้ โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงื่อนไข อาจทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลยพินิจ อีกทั้งการไม่กำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการพิจารณาใบคำขอรับอนุญาตและขออนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยที่ชัดเจน จะก่อให้เกิดปัญหาการตีความ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความชัดเจนของกฎหมาย และผลของความไม่ชัดเจนของกฎหมาย อาจก่อให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่โปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาค เพื่อขจัดปัญหาของการตีความและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการพิจารณาใบคำขอหรือการอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ผู้เขียนเห็นว่าควรจัดทำระเบียบหรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายโดยกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการพิจารณาใบคำขอและการอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยให้ชัดเจน

2.2.2 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการแจ้งผลเพื่อให้สิทธิแก่บุคคลในการปรับปรุงแก้ไข

ในการพิจารณาใบคำขออนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย รัฐมนตรีจะต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขออย่างรอบคอบและเป็นธรรม โดยพิจารณาความเพียงพอทางด้านการเงิน มีระบบการบริหารที่ดี เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขในการพิจารณาเหล่านี้ต้องมีการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขอย่างชัดเจน โดยวิธีการและเงื่อนไขนั้นต้องคำนึงถึงเป้าหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เอาประกันภัยและความมั่นคงของผู้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยด้วย ขณะเดียวกันต้องมีวิธีการแจ้งผลการพิจารณาให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้รับทราบผลการพิจารณาอย่างเป็นธรรมภายในระยะเวลาที่เหมาะสม¹⁷ อย่างไรก็ตาม ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2538) และบทบัญญัติในมาตรา 6 วรรคห้าของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ไม่ได้กำหนดวิธีการและเงื่อนไขในเรื่องนี้ไว้ เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค

¹⁷ Insurance Core Principles, “Standards, Guidance and Assessment Methodology, ICP 2 Supervisor, International Association of Insurance Supervisors (IAIS),” last modified 2019.

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีอาจนำบัญญัติในมาตรา 27 วรรคสองของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535¹⁸ ซึ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นมาปรับใช้ในลักษณะของกฎหมายทั่วไป โดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ทำการแนะนำให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำขอให้ถูกต้อง หากมีเอกสารใดไม่ครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันทีหรือดำเนินการภายในไม่เกินเจ็ดวัน เมื่อผู้ยื่นคำขอแก้ไขคำขอหรือจัดส่งเอกสารตามที่ระบุครบถ้วน รัฐมนตรีจะปฏิเสธไม่ดำเนินการพิจารณาตามคำขอมิได้¹⁹ ในกรณีนี้เมื่อไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใดกำหนดระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะ รัฐมนตรีต้องพิจารณาและแจ้งผลให้ทราบภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับคำขอและเอกสารครบถ้วน²⁰ หลักการนี้สอดคล้องกับมาตรฐานการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย (Insurance Core Principles: ICP) ข้อ 4.4.4²¹ อนึ่งเพื่อความชัดเจน รัฐมนตรีควรพิจารณาแก้ไขกฎกระทรวงให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 6 วรรคห้าของพระราชบัญญัติที่ผู้เขียนเสนอ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีออกคำสั่งทางปกครองด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข และแจ้งผลให้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตทราบตามระยะเวลาที่กำหนด

2.2.3 การให้คำชี้แจงเมื่อปฏิเสธคำขอรับใบอนุญาต หรือเมื่อมีการกำหนดเงื่อนไข หรือข้อจำกัดเพิ่มเติม

ในการปฏิเสธคำขอรับใบอนุญาต หรือกรณีมีการกำหนดเงื่อนไข หรือข้อจำกัดเพิ่มเติมให้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตปฏิบัตินั้น ผู้เขียนพบว่าต้องเกิดขึ้นด้วยเหตุผลด้านการกำกับดูแลเป็นสำคัญ หรือต้องการทำให้เกิดการทบทวนมาตรการการกำกับดูแล หรือสร้างมาตรการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ไว้ก่อน²² ซึ่งทำให้ผู้ยื่นคำขอมิภาวะในการปฏิบัติเพิ่มขึ้น หรือหากไม่ดำเนินการตามคำขออาจได้รับการปฏิเสธ

เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีสาระสำคัญว่าคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผล คำว่า “เหตุผล” ในการปฏิเสธคำขอรับใบอนุญาต หรือกรณีมีการกำหนดเงื่อนไข หรือข้อจำกัดเพิ่มเติมให้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตปฏิบัติของรัฐมนตรีที่มีต่อผู้ยื่นคำขอ จึงต้องสามารถชี้แจงเหตุผลที่ประกอบด้วยอย่างน้อย 1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ เกี่ยวกับการมีคุณสมบัติที่ไม่สอดคล้องในการดำเนินธุรกิจประกันวินาศภัยที่พิจารณาจากระดับของเงินกองทุน ระบบการบริหารกิจการที่ดีตามหลักบรรษัทภิบาล ซึ่งครอบคลุมวิธีและกระบวนการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมต่อผู้เอาประกันภัย การบริหารความเสี่ยง โครงสร้างการปกครองที่เหมาะสม 2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิงในการปฏิเสธ ยกเลิก การเพิ่มเงื่อนไข หรือกำหนดข้อจำกัด โดยต้องอ้างอิงกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และ 3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งคุ้มครอง

¹⁸ Administrative Procedure Act B.E. 2535, Article 27 Paragraph 2, Royal Gazette Krisdika Version vol. 113 Section 60 (November 14, 1996): 3. [In Thai]

¹⁹ Ibid., Article 27 Paragraph 3.

²⁰ Administrative Procedure Act (2nd Amendment) B.E. 2557, Article 39/1, Royal Gazette Krisdika Version vol. 131 Section 89 ง (December 30, 2014): 2. [In Thai]

²¹ Insurance Core Principles, “Standards, Guidance and Assessment Methodology, ICP 2 Supervisor, International Association of Insurance Supervisors (IAIS),” last modified 2019.

²² Insurance Core Principles, ICP 4.5.

ผู้เอาประกันภัยและรักษาความมั่นคงของธุรกิจประกันวินาศภัย เพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ในการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดให้แก่ผู้ยื่นคำขอปฏิบัติ หรือเมื่อมีการปฏิเสธคำขอของผู้ยื่นคำขอ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลในการพิจารณาและเหตุผลนั้นต้องสอดคล้องกับเป้าหมายในการควบคุมและกำกับดูแล และกฎหมายที่ให้อำนาจ และในขณะที่ยังไม่มีระเบียบและหลักเกณฑ์มาปฏิบัติ จึงควรนำบทบัญญัติของมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปฏิบัติเป็นหลักกฎหมายทั่วไป²³

2.3 การส่งเสริมประสิทธิภาพแห่งกระบวนการพิจารณาเพื่ออนุมัติใบคำขออนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยโดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่กำกับดูแลทั้งภายในประเทศและในประเทศของผู้ลงทุน (Home Supervisor) ให้ดำเนินการพิจารณาก่อนให้ใบอนุญาตในกรณีการจัดตั้งสาขาย่อยหรือบริษัทลูกของต่างประเทศตามหลักความคุ้มค่า

ในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลทั้งภายในและต่างประเทศ จะช่วยให้กระบวนการตรวจสอบคำขอใบอนุญาตทั้งกรณีคำขอใบอนุญาตใหม่ คำขอจัดตั้งสาขาย่อย หรือบริษัทลูกของต่างประเทศ รวมถึงการขอต่ออายุใบอนุญาต มีความมั่นใจได้ว่าผู้ยื่นความประสงค์มีความเหมาะสมที่สมควรได้รับการอนุมัติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามหลักความคุ้มค่าที่ให้ความสำคัญกับการก่อให้เกิดภาระในด้านการกำกับดูแลหรือการคุ้มครองผู้เอาประกันภัยและประชาชน ในการตรวจสอบข้อมูลกับหน่วยงานกำกับดูแลอื่นทั้งภายในและต่างประเทศจึงเป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นและสมควรพิจารณาดำเนินการตามขอบเขตต่อไปนี้

2.3.1 การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน

ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล อาจเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีกฎหมายรับรองหรือมีข้อตกลงระหว่างกัน หรือให้ความรู้ความเข้าใจในการกำกับดูแลธุรกิจประกันวินาศภัยของประเทศผู้ยื่น และสามารถของหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศผู้ยื่นในการแทรกแซงเพื่อป้องกันการขัดแย้งที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแล เพราะหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศผู้ยื่น²⁴ โดยแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ การชำระค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัยได้ จำนวนเรื่องร้องเรียน การถูกลงโทษทางปกครอง สภาพคล่องทางการเงิน โครงสร้างผู้ถือหุ้น จำนวนบริษัทในเครือ และการลงทุนอื่น ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตกับสำนักงาน คปภ. ถึงความมั่นคงของผู้ยื่นคำขอและคุ้มครองผู้เอาประกันภัย

2.3.2 การขอความเห็นจากหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศผู้ยื่นคำขอเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ก่อนที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย (คปภ.) รัฐมนตรีหรือ คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้ใบอนุญาตตามเกณฑ์การกำกับดูแลในด้านเสถียรภาพ (Prudential Regulation)

การขอความเห็นจากหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศผู้ยื่นคำขอเพื่อให้โอกาสคัดค้านในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของประเทศตน ความไม่สามารถชำระค่าสินไหมทดแทนให้กับ

²³ Administrative Procedure Act B.E. 2535, Article 37 Paragraph 1, Royal Gazette Krisdika Version vol. 113 Section 60 (November 14, 1996): 3. [In Thai]

²⁴ Insurance Core Principles, “Standards, Guidance and Assessment Methodology, ICP 2 Supervisor, International Association of Insurance Supervisors (IAIS),” last modified 2019.

ผู้เอาประกันภัยได้ การกำหนดให้ส่งแผนการดำเนินธุรกิจเพราะหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศนั้น ตรวจสอบว่าผู้ยื่นคำขอขาดสภาพคล่องทางการเงิน มีเรื่องถูกร้องเรียนจำนวนมาก หรือมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้เอาประกันภัยและความมั่นคงของธุรกิจประกันวินาศภัย เป็นต้น การให้โอกาสหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศผู้ยื่นคำขอได้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบบการกำกับดูแลที่พิจารณาเพื่อนำการกำกับแบบกลุ่มเข้ามาในการกำกับดูแลด้วย²⁵

ในมาตรฐานการกำกับดูแลประกันภัยสากล ให้ความสำคัญว่ากระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล จะต้องคำนึงถึงมาตรการรักษาความลับของข้อมูลที่ยอมรับได้โดยคำนึงถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อตกลงระหว่างกันและบันทึกข้อตกลง²⁶ ผู้เขียนค้นพบว่ามีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและหน่วยงานระหว่างประเทศที่ทำการตกลงเป็นบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนกลับพบว่าแม้จะมีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกัน แต่การแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวยังไม่มีความหมายรับรอง ฉะนั้นการประสานความร่วมมือในการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลของสำนักงาน คปภ. และหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศผู้ยื่นคำขอจะเกิดขึ้นได้ ในความเห็นของผู้เขียนควรดำเนินการดังนี้

1) ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย พ.ศ. 2550 ในมาตรา 12 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คปภ. ให้มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลธุรกิจประกันวินาศภัยได้ และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย ให้กำหนดให้การให้ใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต และการเปิดสาขาของบริษัทประกันวินาศภัย ต้องพิจารณาข้อมูลจากหน่วยงานกำกับดูแลภายในและของประเทศผู้ยื่นคำขอ

2) ให้ทำความร่วมมือระหว่างประเทศโดยจัดให้มีบันทึกข้อตกลงระหว่างกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับนโยบาย โดยข้อตกลงนั้นต้องนำมากำหนดเป็นกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้อำนาจสำนักงาน คปภ. สามารถดำเนินการได้โดยมีกฎหมายรับรอง

จึงเห็นได้ว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลระหว่างสำนักงาน คปภ. และหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพราะมีความสำคัญกับการพิจารณาให้ใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย รวมถึงการจัดตั้งสาขาของบริษัทประกันภัยต่างประเทศในประเทศไทยตามหลักความคุ้มค่าที่คำนึงถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในขั้นตอนการพิจารณาเพื่อให้เกิดความมั่นใจ อีกทั้งยังส่งเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและระบบการกำกับดูแลที่ยึดเอาประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและความมั่นคงของระบบการประกันภัยเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลนั้นจะต้องมีกฎหมายรองรับและมีระบบการคุ้มครองข้อมูลอย่างปลอดภัย

²⁵ Insurance Core Principles, ICP 4.8.2.

²⁶ Ibid., ICP 4.8.

3. สรุปผล

จากการศึกษาค้นคว้า โดยวิเคราะห์การปรับใช้หลักธรรมาภิบาลกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ในด้านสาระบัญญัติของกฎหมายนั้น เป็นที่สรุปได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา 6 ที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยรายใหม่ และบทบัญญัติของมาตรา 7 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสาขาของบริษัทประกันวินาศภัยของต่างประเทศในประเทศไทยของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย มีบทบัญญัติที่มีได้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล โดยโครงสร้างการให้อำนาจการพิจารณาใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ควรกำหนดให้คณะกรรมการสำนักงาน คปภ. เป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติให้ความเห็นชอบคำขอประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย เพราะเป็นผู้ที่มีภารกิจในการควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจประกันวินาศภัยโดยตรง ส่วนในด้านวิธีบัญญัติของกฎหมาย ผู้เขียนสรุปได้ว่าควรกำหนดปัจจัยความเสี่ยงในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาต และบัญญัติให้สิทธิโต้แย้งคำขอที่ได้รับการปฏิเสธตามหลักความชัดเจนของกฎหมาย ซึ่งความไม่ชัดเจนของกฎหมายย่อมจะส่งผลให้เกิดปัญหาของการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายและนำมาซึ่งปัญหาในการใช้ดุลยพินิจและคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองที่เรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจต้องผูกพันตามกฎหมาย และในด้านการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้เขียนพบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยมิได้นำหลักความคุ้มค่ามาส่งเสริมการบริหารจัดการตามขั้นตอนการอนุมัติด้วยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลทั้งภายในและต่างประเทศ

References

- Agere, Sam. *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspective*. London: Commonwealth Secretariat, 2000.
- Apiwat Sudsaow. "Principle of Equality Under the Constitution of Thailand." Last modified 2019. Accessed March 30, 2020. https://www.senate.go.th/assets/portals/272/files/Sub_Jun/8think/think16.pdf/ [In Thai]
- Banjert Sinkaneti. *Das Rechtsstaatsprinzip, Rechtsstaat and Rule of Law*. Bangkok: Thammasat University, 2010. [In Thai]
- Busabong Chaicharoenwattana, and Boonmee Saelee. *Good Governance Indicato*. 3rd ed. Bangkok: King Prajadhipok's Institute, 2007. [In Thai]
- Christopher, David O'Brien. "When Insurers have Discretion: Lessons for Regulations from UK Insurers' Response to Global Financial Crisis." *Journal of Insurance Regulation, National Association of Insurance Commissioners* 38, no. 4 (2019): 56.
- F. A., Nigro, and Nigro L. G. *Modern Public Administration*. Manila: Cacho Hermanos, 1984.

-
- Grundi, Helmut, Ming (Ivy) Dong, and Jens Gal. “The Evaluation of Insurer Portfolio Investment Strategies for Long-term Investing.” *OECD Journal Financial Market Trends* 2016, no. 1 (2016): 87.
- Insurance Core Principles. “Standards, Guidance and Assessment Methodology, ICP 2 Supervisor, International Association of Insurance Supervisors (IAIS).” Last modified 2019. Accessed February 28, 2020. <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles/>
- Kriengkrai Charoenthanavat. *Concept of Public Law*. 4th ed. Bangkok: Winyuchon, 2018. [In Thai]
- Mulgan, Richard. “The Process of Public Accountability.” *Australian Journal of Public Administration* 56, no. 1 (March 1997): 32.
- Paul, Samuel. *Accountability in Public Services: Exit, Voice, and Capture*. Washington, D. C.: The World Bank, 1991.
- Rachaya Pakdeejit. *Good Governance for Administration of Government and Private Sector*. 2nd ed. Bangkok: Chulalongkorn University, 2014. [In Thai]
- Somyot Chuathai. *Rule of Law, Rechtsstaat and Rule of Law*. Bangkok: Thammasat University, 2010. [In Thai]
- Vicha Mahakoon. *Code of Conduct for Legal Occupation, Ethics, Good Governance and Laws*. Songkla: Prince of Songkla University, 2013. [In Thai]