

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๐๘/๒๐๐๒๗



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 14567
วันที่ 9 พ.ย. 2555 13.54

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม ๖ กท. ๑๐๔๐๐

พ. นฤคจิตาภรณ์ ๒๕๕๕

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๒๖๘๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๕

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ ที่ได้รับการตรวจพิจารณาแล้วจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)
๒. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๗๘๕ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕
๓. สำเนาหนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๑๐๐๘/๒๐๙๐ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณายืนยันการนำเสนอเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ร่างพระราชบัญญัติฯ) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว ขอเรียนดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

๑.๑.๑ ปี ๒๕๕๑ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนของหลักเกณฑ์การกำกับดูแลบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย ตัวแทนประกันภัย และนายหน้าประกันภัย รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนประกันวินาศภัยและกองทุนประกันชีวิต เพื่อคุ้มครองประชาชนและผู้เอาประกันภัย และพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัยให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ

๑.๑.๒ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

/๑.๑.๓ ...

๑.๑.๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เชิญผู้แทนสำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และผู้แทนกระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เข้าร่วมประชุมชี้แจงรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๕

๑.๑.๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลัง (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) เพื่อแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) แล้ว โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในประเด็นมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดิมที่บัญญัติให้บริษัทต้องมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นอยู่ไม่ต่ำกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าและต้องมีการกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการตามวรรคหนึ่ง กรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการ หรือเพิ่มเสริมความมั่นคงของบริษัทใด หรือเพิ่มความมั่นคงของธุรกิจประกันภัยให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันให้บริษัทมีจำนวนหุ้นหรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กำหนดในวรรคสองได้นั้น ควรแก้ไขเป็น “...ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ...” ตามร่างเดิมที่เคยเสนอคณะรัฐมนตรี

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ดังนี้

๑.๒.๑ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒ ฉบับ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยมีสาระสำคัญ คือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับโครงสร้างบริษัท กองทุนประกันวินาศภัยและกองทุนประกันชีวิตให้มีความชัดเจนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของธุรกิจประกันภัย และให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑.๒.๒ ให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานศาลยุติธรรม เกี่ยวกับการกำหนดลำดับภูมิสิทธิในการจ่ายเงินส่วนแบ่งให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยให้ชัดเจน เช่นเดียวกับการกำหนดลำดับภูมิสิทธิเจ้าหน้าที่ในคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๑๓๐ การกำหนดวิธีการและขั้นตอน เพื่อให้ศาลได้รู้ถึงคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาของศาล และการกำหนดข้อยกเว้นกรณีให้ศาลงดการพิจารณาคดีที่มีผู้ฟ้องบริษัทสำหรับสิทธิเรียกร้องใด ๆ ต่อศาลไว้ก่อน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิของโจทก์ที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในการพิสูจน์ถึงความรับผิดชอบของจำเลยอื่น และพิสูจน์ถึงจำนวนค่าเสียหายที่จำเลยแต่ละรายนอกจากบริษัทผู้เอาประกันต้องรับผิดชอบต่อโจทก์เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีผลกระทบต่อการใช้สิทธิของบุคคล เป็นต้น ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ ให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

๒.๑ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน มีความจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขในสองส่วน คือ

๒.๑.๑ คำนิยามของผู้ถือหุ้นและกรรมการซึ่งมีผลต่อโครงสร้างผู้ถือหุ้นที่กำหนดให้เป็นนิติบุคคลไทย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจและสร้างความเข้มแข็งแก่บริษัทประกันภัย รวมทั้งมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๑.๒ ตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ กองทุนประกันวินาศภัยและกองทุนประกันชีวิตไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เอาประกันภัยได้ทันที ในกรณีที่บริษัทประกันภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ

ดังนั้น เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีมีมติรับในหลักการตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งขณะนั้นร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เรียบร้อยแล้ว จึงจำเป็นต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

๒.๒ กระทรวงการคลังมีความเห็นเช่นเดียวกับข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งแย้งกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ตรวจสอบพิจารณาแล้วเสร็จ จึงจำเป็นต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

๒.๓ การแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ หากสามารถดำเนินการได้รวดเร็วจะช่วยสร้างความแข็งแกร่งและความมั่นคงให้กับระบบธุรกิจประกันภัยของไทยได้

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

ด้วยโครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัทประกันภัยเกือบทุกบริษัทไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายปัจจุบันได้ และเป็นอุปสรรคในการพัฒนาธุรกิจและสร้างความเข้มแข็งแก่ธุรกิจประกันภัยในระยะยาว รวมทั้งขณะนี้บริษัทประกันภัยที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้เอาประกันภัยยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนประกันวินาศภัยและกองทุนประกันชีวิต จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ผ่านการตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) แล้ว และกระทรวงการคลังมีข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัติฯ เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นควรให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งโดยเร็ว

๔. การดำเนินการที่ผ่านมาของกระทรวงการคลังและข้อสังเกต

๔.๑ การดำเนินการที่ผ่านมาของกระทรวงการคลัง

๔.๑.๑ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยส่งผู้แทนกระทรวงการคลังเข้าร่วมชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ร่วมกับผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ผู้แทนสำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม และผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๔

๔.๑.๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๒๓๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขอให้กระทรวงการคลังยืนยันร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้ว และเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือตอบสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อยืนยันในหลักการเดิมตามมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ๔ ข้อ ของร่างพระราชบัญญัติฯ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)

๔.๑.๓ ผู้แทนกระทรวงการคลังได้เข้าร่วมชี้แจงอีกครั้งตามข้อสังเกตในข้อ ๔.๑.๒ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้มีการแก้ไขตามประเด็นข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง ยกเว้นในประเด็นมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดิม กรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการของบริษัท ให้รัฐมนตรีมีอำนาจผ่อนผันโดยไม่ต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของกรรมการเช่นเดิม

๔.๑.๔ สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๗๕๕ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงกระทรวงการคลังแจ้งว่า ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จโดยคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อสังเกตแย้งกับคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ว่าตามความในมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดิมที่กระทรวงการคลังเสนอขอแก้ไขกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการหรือเพิ่มเสริมความมั่นคงของบริษัทใด หรือเพิ่มความมั่นคงของธุรกิจประกันภัย ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันให้บริษัทมีจำนวนหุ้น หรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กำหนดในวรรคสองได้นั้น ควรแก้ไขเป็น “...ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ...” ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังครั้งที่ได้มีหนังสือยืนยันการตรวจรับร่างพระราชบัญญัติฯ ในข้อ ๔.๑.๒

๔.๒ ข้อสังเกต

๔.๒.๑ ผู้แทนกระทรวงการคลังได้ยืนยันระหว่างการเข้าร่วมชี้แจงตามข้อ ๔.๑.๓ ในประเด็นมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดิม เรื่องอำนาจรัฐมนตรีในการพิจารณาขอผ่อนผัน หากมีความจำเป็นที่เห็นสมควร ดังนั้น รัฐมนตรีควรมีอำนาจผ่อนผันโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ หากแต่คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่ารัฐมนตรีมีอำนาจผ่อนผันได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จึงมีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) และผู้แทนกระทรวงการคลัง

๔.๒.๒ ตามความในหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือที่อ้างถึง) และถึงกระทรวงการคลัง (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกามีข้อสังเกตเช่นเดียวกับกระทรวงการคลังตามข้อ ๔.๒.๑

๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ

๕.๑ กระทรวงการคลังขอยืนยันการนำร่างพระราชบัญญัติประวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ ที่ได้รับการตรวจพิจารณาแล้วจากคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๕.๒ อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังมีความเห็นเพิ่มเติมเช่นเดียวกับข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา เรื่อง มาตรา ๓ วรรคสี่ แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่บัญญัติให้บริษัทต้องมีจำนวนหุ้นที่ผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าและต้องมีการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการตามวรรคหนึ่ง โดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจอนุญาตให้มีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละสี่สิบเก้าและมีการการที่เป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยได้เกินหนึ่งในสี่แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการ หรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของบริษัทใด หรือเพื่อความมั่นคงของธุรกิจประกันวินาศภัย รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันให้บริษัทมีจำนวนหุ้นหรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กำหนดในวรรคสองได้

/ควรแก้ไขเป็น ...

ควรแก้ไขเป็น “...ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ...” ตามร่างเดิมที่เคยเสนอคณะรัฐมนตรี และเป็นลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามที่กระทรวงการคลังเสนอในข้อ ๕
จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
สำนักนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน
โทร. ๐-๒๒๗๓-๙๐๒๐ ต่อ ๓๖๙๙
โทรสาร ๐-๒๖๑๘-๓๓๖๙
E-mail katesarapornj.fpo@gmail.com