

บทความวิชาการ

ปัญหาทางกฎหมายของคำสั่งนายทะเบียน ที่ 38/2564 เรื่อง ให้ยกเลิกเงื่อนไขการใช้สิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยโดยบริษัท ในกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 สำหรับบริษัทประกันวินาศภัย

Legal Problems of Registrar Order No. 38/2564 on Elimination of Conditions for Exercising the Rights to Terminate the Insurance Policies by Companies in the COVID-19 Insurance Policy for Non-Life Insurance Companies

สุเมธ जानประดับ¹

Sumate Janpradab²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เลขที่ 282 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก
เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, 282 Ramkhamhaeng
Road , Huamark, Bangkok, Bangkok 10240

* Corresponding author E-mail: SumateJanpradab@gmail.com

¹ รองศาสตราจารย์สุเมธ जानประดับ, อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² Associate Professor Sumate Janpradab, Curriculum Lecturer in LL.M. Programme
at Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

ธนสาร จองพานิช³

Tanasarn Chongpanish⁴

คณะนิติศาสตร์ โทมัส อไควนัส มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

เลขที่ 592/3 ซอยรามคำแหง 24 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก

เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

School of Law Thomas Aquinas, Assumption University

592/3 Soi Ramkhamhaeng 24, Ramkhamhaeng Rd., Hua Mak, Bang Kapi,

Bangkok 10240

Email: tanasarnchn@au.edu

ณัชชญา ทองจันทร์⁵

Nachatchaya Thongjan⁶

คณะนิติศาสตร์ โทมัส อไควนัส มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

เลขที่ 592/3 ซอยรามคำแหง 24 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก

เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

School of Law Thomas Aquinas, Assumption University

592/3 Soi Ramkhamhaeng 24, Ramkhamhaeng Rd., Hua Mak, Bang Kapi,

Bangkok 10240

Email: suneethn@au.edu

³ ดร.ธนสาร จองพานิช คณะนิติศาสตร์ โทมัส อไควนัส มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

⁴ Dr. Tanasarn Chongpanish, Thomas Aquinas School of Law, Assumption University

⁵ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณัชชญา ทองจันทร์ คณะนิติศาสตร์ โทมัส อไควนัส มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

⁶ Assistant Professor Nachatchaya Thongjan, School of Law Thomas Aquinas, Assumption University

วิชัย สุธรรมธารีกุล⁷

Vichai Suthamtarikul⁸

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

เลขที่ 761 ถนนพัฒนาการ แขวงสวนหลวง เขตสวนหลวง

กรุงเทพมหานคร 10250

Faculty of Law, Kasem Bundit University

761 Pattanakarn Rd., Suanluang Bangkok 10250

Email: vichailaw@gmail.com

วันที่รับบทความ : 25 สิงหาคม 2565 วันที่แก้ไขบทความ : 3 มีนาคม 2566

วันที่ตอบรับ : 11 มิถุนายน 2566 วันที่เผยแพร่ : 11 มิถุนายน 2566

⁷ นายวิชัย สุธรรมธารีกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

⁸ Mr.Vichai Suthamtarikul Lecturer, Faculty of Law, Kasem Bundit University

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา กรณีที่บริษัทประกันภัย มีหนังสือถึงผู้เอาประกันภัยเพื่อแจ้งการใช้สิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยการติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) แบบ เจอ จ่าย จบ หรือ COVID 2 in 1 จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ออกคำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 เรื่องให้ยกเลิกเงื่อนไขการใช้สิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยโดยบริษัทสำหรับกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 ผู้เขียนจึงศึกษากรณีดังต่อไปนี้ (1) คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 เป็นกฎหมายหรือไม่ (2) คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 ขัดต่อหลักกฎหมาย ไม่มีผลย้อนหลังหรือไม่ และ (3) คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 ในบริบทของหลักกฎหมายมหาชน และหลักกฎหมายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ผลจากการศึกษา พบว่า 1. คำสั่งนี้ไม่ใช่กฎหมายเพราะ (1) ไม่มีผลในอนาคต (2) ไม่ได้ระบุโทษ (3) ไม่มีการจัดเป็นหมวดหมู่ และ (4) ไม่ได้ใช้โดยทั่วไป 2. คำสั่งนี้ไม่ขัดต่อหลักที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง (Ex Post Facto Law) เพราะการใช้กับหลักนี้ คำสั่งนี้ต้องเป็นกฎหมาย และ 3. คำสั่งนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเพราะสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเป็นเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งที่สร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและเป็นแบบเฉพาะกรณี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ผู้เขียนจึงได้ขอเสนอแนะว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ไม่ควรยกเลิกคำสั่งนี้ เพราะจะเปิดช่องให้บริษัทประกันภัยใช้สิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 หรือกรมธรรม์ประกันภัยประเภทอื่น ๆ ในอนาคต โดยอ้างบรรทัดฐานจากการยกเลิกคำสั่งดังกล่าว

คำสำคัญ: หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง, คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564, กรมธรรม์ประกันภัย COVID-19

ABSTRACT

This academic article aims to study the case that the insurance companies sending the insurance termination letter to the insured on the rights to terminate the COVID-19 secure insurance plan and the Office of Insurance Commission issuing the Registrar Order No. 38/2564 on elimination the conditions for exercising the rights to terminate the insurance policies by the COVID-19 insurance companies. The author studies the following issues: (1) Is the Registrar Order No. 38/2564 a law? (2) Is the Registrar Order No. 38/2564 contrary to the law and retroactive? (3) Is the Registrar Order No. 38/2564 legal in the context of public law and administrative law?

The study found the following results. 1) The Registrar Order was not a law due to (1) no future effect, (2) no penalty, (3) no category and (4) no general application. 2) The Registrar Order did not contradict the Ex Post Facto Law because this principle was only applicable to a law. 3) The Registrar Order was a legal administrative order because the Office of Insurance Commission was a regulatory official exercising administrative power in issuing an order creating legal relations among individuals and a specific case by virtue of Section 5 of the Administrative Procedures Act, B.E. 2539 (1996).

The author suggests that the Office of Insurance Commission should not terminate this order because insurance companies exploit a loophole to terminate the COVID-19 insurance policies or other insurance policies in the future by citing the norms.

Keywords: Ex Post Facto Law, Registrar Order No. 38/2564, COVID-19 Insurance Policy

ความนำ

การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า COVID-19 ในประเทศไทยได้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นการระบาดรอบแรก บริษัทประกันภัยหลายแห่งได้ออกโฆษณาเชิญชวนให้ประชาชนทำประกันภัย COVID-19 ปรากฏว่ารัฐบาลโดยกระทรวงสาธารณสุขสามารถควบคุมการแพร่ระบาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งกลางปี พ.ศ. 2563 ทำให้จำนวนผู้ป่วยลดน้อยถอยลงอย่างมาก บริษัทประกันภัยจึงได้ประโยชน์จากเบี้ยประกันภัยเป็นเงินมหาศาล เพราะจ่ายค่าสินไหมทดแทนไม่มาก ต่อมาในปี พ.ศ. 2564 บริษัทประกันภัยก็ยังแข่งขันกันโดยเชิญชวนให้ประชาชนทำประกันภัยรูปแบบต่าง ๆ เช่น เจอ จ่าย จบ แต่ปรากฏว่าการระบาดของ COVID-19 ระลอกใหม่ที่ไวรัสกลายพันธุ์ได้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จนเป็นเหตุให้ประชาชนเจ็บป่วยจากการติดเชื้อ COVID-19 และถึงแก่ความตายมากกว่าการระบาดในปี พ.ศ. 2563 ทำให้บริษัทประกันภัยหลายแห่งต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวนมาก จนกระทั่งมีบริษัทประกันภัยสองรายประสบปัญหา คือ ไม่มีเงินจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย และต่อมาถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย เนื่องจากมีพฤติการณ์ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน นับว่าเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนจำนวนมาก

อนึ่ง การรับประกันภัย COVID-19 มีบริษัทประกันภัยหลายแห่งได้กำหนดเงื่อนไขให้บริษัทมีสิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยได้ เมื่อบริษัทมีภาระต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ป่วย หรือถึงแก่ความตายจาก COVID-19 จำนวนมากซึ่งเป็นเงินหลายพันล้านบาท จึงมีบริษัทประกันภัยบางแห่งแสดงท่าทีที่จะบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 ที่มีผลบังคับอยู่ โดยอาศัยเงื่อนไขในกรมธรรม์ที่ให้สิทธิบริษัทประกันภัยบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 เพื่อลดภาระในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เอาประกันภัย (สกล หาญสุทธิวารินทร์, 2565)

เมื่อบริษัทประกันภัยบางแห่งแสดงท่าทีที่จะใช้สิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 ทำให้ประชาชนที่ซื้อประกันภัย COVID-19 ไว้นับจำนวนมากเกิดความสับสนต่อความคุ้มครองที่จะได้รับและมีความรู้สึกว่าได้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากบริษัทประกันภัย อีกทั้งยังเห็นว่า บริษัทประกันภัยเอาเปรียบ ซึ่งสร้างความเครียดวิตกกังวล และซ้ำเติมแก่ผู้เอาประกันภัยที่มีความกลัวจากการแพร่ระบาดของโรคร้ายนี้ อยู่แล้ว (สกล หาญสุทธิวารินทร์, 2564)

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้เอาประกันภัยจากสถานการณ์ของการแพร่ระบาดดังกล่าวและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและประชาชน รวมถึงเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบธุรกิจประกันภัยโดยรวม นายทะเบียนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ออกคำสั่งที่ 38/2564 เรื่อง ให้ยกเลิกเงื่อนไขการใช้สิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยโดยบริษัทในกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 สำหรับบริษัทประกันวินาศภัย ลงวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 สารสำคัญของคำสั่ง ดังกล่าว คือ ข้อความในข้อ 3 ให้ยกเลิกเงื่อนไขการใช้สิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยโดยบริษัทในกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 ที่บริษัทให้ความเห็นชอบจากนายทะเบียนและกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 ที่บริษัทประกันภัยออกให้แก่ผู้เอาประกันภัยก่อนวันที่มีคำสั่งนี้และยังมีผลบังคับ เว้นแต่ปรากฏหลักฐานชัดเจนต่อบริษัทว่าผู้เอาประกันภัยได้กระทำการโดยทุจริต หรือฉ้อฉลประกันภัยเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการประกันภัยนี้

การออกคำสั่งของนายทะเบียนดังกล่าวมีผลให้ข้อความที่เป็นเงื่อนไขให้บริษัทประกันภัยมีสิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 ถูกยกเลิกไป บริษัทประกันภัยจึงไม่อาจอาศัยข้อความนี้บอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 แต่ไม่ถูกตัดสิทธิกรณี ที่ผู้เอาประกันภัยกระทำการโดยทุจริต หรือฉ้อฉลประกันภัยเพื่อให้ตนเอง หรือผู้อื่น

ได้รับประโยชน์จากการประกันภัยนี้ เช่น เจตนาทำให้ตนติดเชื้อ COVID-19 เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิเคราะห์คำสั่งดังกล่าวออกเป็น 3 ประเด็น คือ (1) คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 เป็นกฎหมายหรือไม่ (2) คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 ขัดต่อหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังหรือไม่ และ (3) คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 ในบริบทของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนี้

คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 เป็นกฎหมายหรือไม่

ตามที่มีสถานการณ์ของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ COVID-19 ไปทั่วโลก และประเทศไทยโดยรัฐบาลได้มีมาตรการป้องกันลดโอกาสการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อนี้ในสถานที่ต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงสูง รวมถึงอาจมีมาตรการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับโรคดังกล่าวในอนาคต เพื่อความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้เอาประกันภัยจากสถานการณ์แพร่ระบาดดังกล่าวและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและประชาชน รวมถึงเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบธุรกิจประกันภัยโดยรวม และเป็นกรณีที่นายทะเบียนเห็นสมควรเนื่องจากเป็นเรื่องที่กระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยในวงกว้าง นายทะเบียนจึงออกคำสั่งที่ 38/2564 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 29 วรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ซึ่งวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กรมธรรม์ประกันภัยที่บริษัทออกให้แก่ผู้เอาประกันภัยต้องเป็นไปตามแบบและข้อความที่นายทะเบียนได้ให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ รวมทั้งเอกสารประกอบหรือแนบท้ายกรมธรรม์ประกันภัยด้วย” และวรรคสองบัญญัติว่า “แบบและข้อความที่นายทะเบียนได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้วตามวรรคหนึ่ง เมื่อนายทะเบียนเห็นสมควร หรือเมื่อบริษัทร้องขอ นายทะเบียนจะสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกแบบ หรือข้อความนั้นบางส่วน หรือทั้งหมดก็ได้” (พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535) ซึ่งคำสั่งนี้ทำให้บริษัทประกันภัยนั้นไม่สามารถบอกเลิกกรมธรรม์ได้ตามอำเภอใจ แต่อย่างไรก็ตาม

คำสั่งนี้ได้ออกมาหลังจากบริษัทประกันภัยได้แจ้งยกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยโควิด-19 กับผู้เอาประกันภัยไปแล้ว

ดังนั้น จึงต้องวิเคราะห์ว่าการออกคำสั่งของนายทะเบียนที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 29 วรรคสองนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่ ซึ่งนักกฎหมายและนักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านได้อธิบายความหมายและลักษณะของกฎหมายไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย (2546, หน้า 26-27) ได้แยกองค์ประกอบของกฎหมายตามเนื้อความว่ามี 4 ประการ คือ (1) ต้องมีลักษณะเป็นคำสั่ง หรือคำสั่งบังคับ ไม่ใช่เป็นเพียงคำแนะนำเท่านั้น (2) ต้องเป็นคำสั่งของรัฐ (3) ต้องกำหนดความประพฤติของมนุษย์ และ (4) ผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษหรือผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จิรนิติ หะวานนท์ (2553, หน้า 1) อธิบายองค์ประกอบของกฎหมายไว้ 4 ประการ คือ (1) เป็นแบบแผน หรือกฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ในสังคม (2) มีบทบังคับ (3) จัดเอาไว้เป็นระเบียบ และ (4) วัตถุประสงค์เพื่อความยุติธรรม

ศาสตราจารย์ พรชัย สุนทรพันธุ์ และรองศาสตราจารย์ อนุรักษ์ โปษะบุตร (2542, หน้า 9-11) ได้สรุปความหมายของกฎหมายว่าคือ คำสั่ง หรือข้อบังคับของรัฐาธิปัตย์ที่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับความประพฤติของพลเมืองที่อยู่ในรัฐ หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็จะมีผลและถูกลงโทษ

ดังนั้น ความหมายของกฎหมายดังกล่าว จึงแยกลักษณะของกฎหมายออกได้ 5 ประการ คือ (1) เป็นคำสั่ง หรือข้อบังคับ (2) มาจากรัฐาธิปัตย์ (3) ใช้ได้ทั่วไป (4) ใช้ได้เสมอไป และ (5) มีสภาพบังคับ

เมื่อพิจารณาจากความหมายและลักษณะแห่งกฎหมายที่ศาสตราจารย์หยุต แสงอุทัย ได้แยกองค์ประกอบของกฎหมายไว้ 4 ประการ ซึ่งในประการที่ 4 คือ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ หรือผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในคำสั่งนายทะเบียนที่ 358/2564 ไม่ได้ระบุโทษ หรือผลร้ายของผู้ฝ่าฝืนไว้แต่อย่างใดซึ่งตรงกับที่ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จิรนิติ หะวานนท์ ได้แยกองค์ประกอบของกฎหมายในประการที่ 2 ว่าต้องมีบทบังคับ

เช่น ในทางอาญามีโทษ ทางแพ่งก็อาจจะต้องถูกขับไล่ออกจากที่ดิน หรือต้องชดใช้ค่าเสียหาย ต้องชำระหนี้ ถ้าไม่ชำระก็อาจถูกยึดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเพื่อเอาเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นบทบังคับซึ่งสังคมใช้เพื่อทำให้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ขึ้นมา อีกทั้งองค์ประกอบข้อ 3 ที่ว่าจัดเป็นระเบียบเรียบร้อยคือ จัดเป็นหมวดหมู่ ในคำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 ก็ไม่ได้มีการจัดเป็นหมวดหมู่ หรือเป็นส่วนแต่อย่างใด

ส่วน ศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์ และรองศาสตราจารย์ณัฐพงศ์ โปษกะบุตร ได้แยกลักษณะของกฎหมายไว้ 5 ประการ โดยในประการที่ 3 ที่ว่าใช้ได้ทั่วไป หมายความว่า ไม่เฉพาะเจาะจงเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ต้องปฏิบัติตามนั้น ดังนั้นโดยหลักทั่วไปแล้ว คำสั่งที่เป็นกฎหมายจึงต้องใช้บังคับกับบุคคลทุกคน คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 นี้ใช้กับบุคคลที่เป็นนิติบุคคลในรูปบริษัทซึ่งต้องเป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยประกันวินาศภัย และหมายรวมถึง สาขาของบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าประกันวินาศภัย ดังนั้น คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 นี้ จึงไม่ครอบคลุมถึงบริษัทที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตด้วย ซึ่งมีหลายบริษัทที่ขายประกันภัย COVID-19 เช่น บริษัท เมืองไทยประกันชีวิต จำกัด (มหาชน) บริษัท อลิอันซ์อยุธยา แคปปิตอล จำกัด (มหาชน) บริษัท เอไอเอ จำกัด (มหาชน) (TNN ONLINE, 2565) บริษัท กรุงไทย แอ็กซ่า ประกันชีวิต จำกัด (มหาชน) เป็นต้น (Krungthai-Axa.co.th, 2565) เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 “ไม่ใช่กฎหมาย” เพราะไม่ได้ใช้ได้ทั่วไป

อนึ่ง ลักษณะของกฎหมายที่ว่าจะต้องใช้ได้ทั่วไปนั้นมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกด้วย คือ มาตรา 26 ที่ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ อีกทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560)

อีกทั้ง ลักษณะของกฎหมายตามความเห็นของ ศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์ และ รองศาสตราจารย์ ญัฐพงศ์ โพษะบุตร ประการที่ 5 คือ ต้องมีสภาพบังคับ ลักษณะในประการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะถ้ากฎหมายไม่มีสภาพบังคับ ประชาชนอาจไม่เกรงกลัวและไม่ปฏิบัติตาม แต่ถ้าเกิดผลร้าย หรือมีการลงโทษ ย่อมทำให้การเกรงกลัวต่อกฎหมายนั้น และยอมปฏิบัติตาม ส่วนสภาพบังคับนั้นมีได้หลายทาง ทั้งทางแพ่งและทางอาญา ทางอาญาเรียกว่าโทษที่เรียงความหนักเบา คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน แต่สภาพบังคับทางแพ่ง คือ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือยึดทรัพย์สิน ในปัจจุบันยังมีสภาพบังคับอื่นที่มีใช้ทางแพ่ง หรือทางอาญา แต่เป็นสภาพบังคับทางการเมือง เช่น ห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น หรือสภาพบังคับทางอาชีพ เช่น ห้ามประกอบอาชีพพนกมวย หรือนักฟุตบอล เป็นต้น

เมื่อพิจารณาคำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 สั่ง ณ วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 เห็นได้ว่า “**ไม่มีสภาพบังคับ**” ระบุไว้ในคำสั่งแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม บริษัทประกันภัยที่มีจดหมายแจ้งยกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยโควิด-19 ไปก่อนที่นายทะเบียนออกคำสั่งที่ 38/2564 ได้มีการขอแจ้งยกเลิกจดหมายดังกล่าวโดยยืนยันให้ความคุ้มครองกรมธรรม์ประกันภัยโควิด-19 กับลูกค้าตามเดิมนั้นถือว่า บริษัทได้ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนดังกล่าวแล้ว

คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 ขัดต่อหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังหรือไม่

แม้ว่าคำสั่งนี้ ผู้เขียนวิเคราะห์ได้ว่า “ไม่ใชกฎหมาย” แต่ปัญหายังไม่หมดไป เนื่องจากการออกคำสั่งนี้มีประเด็นปัญหาที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ต่อไปเพราะการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจรัฐในการออกคำสั่งใด ๆ และมีผลกระทบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐ ซึ่งหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นหลักการหนึ่งที่มุ่งคุ้มครองและประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยแล้ว ผู้เขียนจึงจะต้องวิเคราะห์ว่าคำสั่งนี้มีผลย้อนหลังและขัดกับหลักการดังกล่าวหรือไม่

หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง (Ex Post Facto Law) หมายความว่า “กฎหมายจะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคตนับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไปเท่านั้น และกฎหมายจะไม่ใช้บังคับแก่การกระทำ หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวันที่ใช้บังคับกฎหมาย” (หยุด แสงอุทัย, 2542, หน้า 84) ซึ่งตรงกับสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย (Nullum Crimen nulla poena sine lege หรือ No crime no punishment without law)” หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังจึงเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีต่อการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะตามหลักนิติรัฐนั้นผู้ปกครองจะต้องปกครองโดยกฎหมายที่เป็นธรรมซึ่งการใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมนั้นผู้ปกครองจะต้องคำนึงถึง “กฎของกฎหมาย” หรือ “Rule of Law” คือ กฎที่บังคับด้วยบทกฎหมายเพื่อให้กฎหมายมีความถูกต้องชอบธรรม สอดคล้องกับสามัญสำนึกและเหตุผลสมควรของมนุษย์ อีกทั้ง หลักการใช้กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังยังเป็นหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ที่เป็นหลักสัจธรรมอยู่ชั่วนิรันดร์ ดังนั้นผู้ปกครองจะออกกฎหมายของบ้านเมืองให้มีผลชัด หรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้ หากกฎหมายของบ้านเมืองมีผลชัด หรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นย่อมใช้บังคับไม่ได้ นอกจากนี้ หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังยังเป็นหลักกฎหมายที่นานอารยประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดขึ้นมา เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งมีทั้งที่ใช้เป็นหลักกฎหมายภายในของแต่ละประเทศและเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดจากความตกลงร่วมมือกันเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ที่อยู่ในภูมิภาคหรือในโลก (ณัฐพงศ์ โปษะบุตร, 2550, หน้า 27-28) หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังนำมาใช้ได้กับกฎหมายทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง กฎหมายมหาชน กฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” เป็นต้น

ประเทศไทยเคยมีกฎหมายเก่าในอดีตให้เห็นเป็นตัวอย่างว่ายึดถือหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่านี้ คือ พระอัยการอาญาหลวง บทที่ 43 ซึ่งบัญญัติว่า “พระเจ้าอยู่หัวท่านห้ามมิให้มุขมนตรี ราชินิกุล ขุนหมื่นหัวพันทั้งหลายคบกันเสพยาสุราเมา สู้ฝืนเที่ยวเล่นในเวลากลางคืน และลักลอบเจรจากต่อนมิชอบ อันผิดจากพระราชกฤษฎีกา ผู้ใดมิฟังพระราชบัญญัติตรัสห้ามดังนี้ ท่านว่าผู้นั้นทรยศขบถต่อแผ่นดิน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน ถ้ามีผู้สู้ฝืน เสพยาสุราเมา คบกันกินเหล้า เที่ยวเล่นเวลากลางคืน แลเจรจากต่อนมิชอบดังกล่าวนั้นก่อนทรงพระราชบัญญัติ ท่านไม่ให้มิโทษแก่ผู้นั้น” จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าเป็นการสู้ฝืน เสพยาสุราเมาในหมู่ขุนนาง ข้าราชการในเวลากลางคืน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการคบคิดกันกระทำความผิด ทั้งในบทบัญญัติต่อมาอย่างกำชับไว้อีกว่า ข้าราชการมีกิจธุระการงานใด ๆ ที่จำเป็น ไปมาหาสู่กันในเวลากลางคืนก็ให้แจ้งแก่เจ้าขุนมูลนายรับทราบไว้ก่อน จึงจะไม่มีความผิด เนื่องจากกฎหมายบทนี้คงเป็นสิ่งใหม่ กล่าวคือแต่เดิมพวกขุนนาง ข้าราชการทำได้โดยไม่ผิด เพราะมีฉะนั้น เมื่อจะห้ามมิให้กระทำต่อไปจึงต้องประกาศให้ทราบกันทั่วไก่อน เมื่อขุนนาง ข้าราชการทราบข้อห้ามแล้วยังขึ้นกระทำอีก จึงเป็นความผิด (สุเมธ จานประดับ และ กำธร กำประเสริฐ, 2550, หน้า 80)

หลังจากมีการประกาศคำสั่งนี้ ได้ไม่นานมีนักกฎหมายหลายท่านให้ความเห็นว่าคำสั่งนายทะเบียนนี้ต้องมีผลในอนาคต ไม่ใช่ย้อนหลัง ดังนั้น คำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือยกเลิกกรรมธรรม์ประกันภัยดังกล่าวของภาครัฐจะต้องมีผลในอนาคต กล่าวคือ มีผลกับกรรมธรรม์ที่บริษัทประกันภัยจะได้นำออกเสนอขายต่อประชาชนภายหลังมีคำสั่งดังกล่าว หรือมิให้มีการเสนอขายกรรมธรรม์ดังกล่าวในอนาคตอีกต่อไป

มิเช่นนั้นแล้วจะขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง (Ex Post Facto Law)

เมื่อพิจารณาถ้อยคำของมาตรา 29 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจนายทะเบียนที่จะสั่งแก้ไข หรือยกเลิกข้อความในกรมธรรม์ประกันภัยดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อคำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 เป็นกฎหมายหรือไม่ ถึงแม้ว่าเนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวนี้ให้มีผลบังคับใช้ก่อนวันที่มีคำสั่งนี้ และยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป แต่คำสั่งนี้จะนำมาใช้กับหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลังไม่ได้ เพราะการที่จะใช้กับหลักนี้คำสั่งดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายจึงไม่ขัดต่อหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง

คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 ในบริบทกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กรณีที่นายทะเบียน (คปภ.) ได้อาศัยอำนาจของมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ออกคำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 ว่าเป็นไปตามหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องพิจารณาในบริบทของหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครอง ดังนี้

ตามบริบทของหลักกฎหมายมหาชน ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2551) ได้ให้นิยามเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความชอบด้วยกฎหมายไว้ว่า การกระทำใด ๆ ขององค์กรของรัฐหรือที่เรียกว่า ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย และไม่กระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเอาไว้ หากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้เลย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐซึ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจมีสถานะที่เหนือกว่าประชาชนทั่วไปอยู่แล้ว จะไม่สามารถใช้อำนาจนั้นตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในลักษณะเกินเลยต่อความจำเป็นที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนได้ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการให้การประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐสมัยใหม่ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก และหลักว่า

ด้วยความชอบด้วยกฎหมายนี้ยังเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของหลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม (ณัฐพงศ์ โปษะบุตร, 2550, หน้า 27-28) ที่นานาอารยประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ยึดหลักการดังกล่าวมาเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในภูมิภาคหรือในโลกอีกด้วย

บริบทของหลักกฎหมายปกครองที่ถือว่าการออกคำสั่งทางปกครองก็จะต้องชอบด้วยกฎหมายตามหลักการข้างต้น ซึ่งคำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 นั้นถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากคำนิยามองค์ประกอบตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ว่าคำสั่งทางปกครองจะต้องมีลักษณะ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, 2540, หน้า 100-114) ที่เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ คือบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการกระทำทางปกครอง และการกระทำนั้นเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย เช่น การออกคำสั่งจะต้องใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่การใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจตุลาการ และสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว คำสั่งนั้นจะต้องมีผลเฉพาะกรณีซึ่งมุ่งบังคับใช้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยไม่ต้องระบุชื่อผู้นั้นก็ได้ และจะต้องมีผลภายนอกโดยตรงกับผู้รับคำสั่งนั้นอีกด้วย เป็นต้น

เพราะฉะนั้น หากพิจารณาในบริบทของหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครอง ผู้เขียนเห็นว่าคำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กล่าวคือ นายทะเบียน (คปภ.) ผู้ออกคำสั่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และใช้อำนาจทางปกครองที่ได้รับมอบจากรัฐในการออกคำสั่ง และคำสั่งดังกล่าวได้สร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มีผลเฉพาะกรณี และมีผลภายนอกโดยตรงที่หยั่งลึกเงื่อนไขการใช้สิทธิบอกเลิกกรรมธรรม์ประกันภัย โดยบริษัทสำหรับกรรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 ที่บริษัทได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน และในเมื่อนายทะเบียน (คปภ.) ได้อาศัยอำนาจของมาตรา 29 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ออกคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้ให้

อำนาจไว้ก่อนกับคำสั่งนี้ไม่ได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ หรือออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ จะต้องกระทำโดยการรับมอบอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดเพียงเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม ในบริบทของหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครองจะพิจารณาว่าคำสั่งดังกล่าวขัดต่อหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมก็ตาม แต่การใช้หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังก็มีข้อยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือความมั่นคงของรัฐ ซึ่งในกรณีฉุกเฉิน เป็นต้นว่า สถานการณ์โรคระบาดที่ควบคุมไม่อยู่ สภาวะสงคราม หรือมีการประท้วงโดยใช้ความรุนแรง รัฐอาจมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งที่มีผลย้อนหลังที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขของสังคมหรือความมั่นคงของรัฐ เช่นเดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัย ได้ออกคำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 ที่มีผลบังคับย้อนหลังแต่เพื่อความเป็นธรรม บรรเทาความเดือดร้อน และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนผู้เอาประกันภัยจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขของสังคมและความมั่นคงและเชื่อมั่นต่อระบบการประกันภัยที่ใช้ภายในรัฐ นั่นเอง

บทส่งท้าย

การที่บริษัทประกันภัยมีหนังสือถึงผู้เอาประกันภัยเพื่อแจ้งการใช้สิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยการติดเชื้อ COVID-19 จนเป็นเหตุให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัยได้ออกคำสั่งนายทะเบียนที่ 38/2564 เรื่องให้ยกเลิกเงื่อนไขการใช้สิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยกับผู้เอาประกันภัย แต่คำสั่งนี้ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้คำสั่งนี้ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง (Ex Post Facto Law)

หากพิจารณาในบริบทของหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครอง คำสั่งนี้เป็นคำสั่งทางปกครองเพราะนายทะเบียนได้อำนาจจากมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้และ คำสั่งนี้ไม่ได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นไปตามหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายที่ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ หรือออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ จะต้องกระทำโดยการ รับมอบอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

แม้ว่าในบริบทของหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครองจะ พิจารณาว่าคำสั่งนี้ขัดต่อหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลัก นิติรัฐและหลักนิติธรรมก็ตาม แต่การใช้หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังก็มีข้อยกเว้นในเรื่อง ที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือความมั่นคงของรัฐเช่นในกรณีฉุกเฉินของ สถานการณ์โรคระบาดที่ควบคุมไม่อยู่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งนี้ที่มีผลบังคับย้อนหลังแต่ เพื่อความเป็นธรรม บรรเทาความเดือดร้อน และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนผู้ เอาประกันภัยจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และรักษาไว้ซึ่งความ สงบสุขของสังคมและความมั่นคงและเชื่อมั่นต่อระบบการประกันภัยที่ใช้ภายในรัฐ

โดยจากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ปัญหา เบื้องต้น ดังนี้

1) ในประเด็นที่บริษัทประกันภัยได้บอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยโควิด COVID-19 และมีผลกระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยในวงกว้างนั้น คณะผู้เขียนเห็นว่า เป็นการใช้สิทธิบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยโดยไม่สุจริตตามมาตรา 5 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะขณะที่บริษัทฯ เข้าทำสัญญากับผู้เอาประกันภัย บริษัทฯ จะต้องประเมินสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด COVID-19 รุนแรงแค่ไหน และต้อง มีการวางแผนรับความเสี่ยงภัยอยู่แล้วก่อนการตัดสินใจรับประกันภัย บริษัทฯ จึงไม่ สามารถอ้างได้ว่าการแพร่ระบาดของโควิด COVID-19 มีผลต่อการบริหารความเสี่ยงภัย ภายหลังที่มีการรับประกันภัยแล้ว จึงเสนอให้บริษัทฯ ควรเลือกแนวทางแก้ไขปัญหากที่ไม่

เป็นการรอนสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนแทนที่จะเลือกการบอกเลิกกรรมธรรม์ แต่เป็นการประนีประนอมในการชำระค่าสินไหมทดแทนบางส่วนแทน หรือการผ่อนชำระ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อธุรกิจประกันภัย และบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ประสบภัย และในอนาคตบริษัทประกันภัยจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่ดีขึ้นกว่านี้

2) ในประเด็นที่คำสั่งนายทะเบียนที่ 38/25694 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคำสั่งดังกล่าวควรที่จะยกเลิกเพื่อไม่ให้เป็นการขัดต่อหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังหรือไม่นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ขัดต่อหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง อย่างไรก็ตามการใช้หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังก็มีข้อยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะในกรณีฉุกเฉินที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อโรคทวีความรุนแรงขึ้นและมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในวงกว้างแบบนี้ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยจึงสามารถออกคำสั่งดังกล่าวตามข้อยกเว้นข้างต้นได้ และในฐานะที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลภาคธุรกิจประกันภัยและมีหน้าที่ในการพิจารณาผลิตภัณท์ใหม่ ๆ ของการประกันภัย จึงไม่ควรยกเลิกคำสั่งดังกล่าวเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบประกันภัย เพราะระบบประกันภัยต้องเป็นที่พึ่งพาของประชาชนสำหรับการใช้ในการบริหารความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะทำให้บริษัทประกันภัยมีการปรับตัวและประเมินความเสี่ยงภัยอย่างรอบคอบต่อสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปเพื่อเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงต่อธุรกิจในอนาคต ซึ่งสามารถสร้างความเชื่อถือต่อผู้บริโภคยิ่งขึ้นและส่งผลดีต่อระบบอุตสาหกรรมประกันภัยและระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ

3) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการที่บริษัทประกันภัยอาจฟ้องสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวในอนาคต และไม่ว่าสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยจะยกเลิกคำสั่ง หรือศาลปกครองจะมีคำสั่งเป็นอย่างไรมาก่อน ผู้เขียน

มีความเห็นว่า การยกเลิกคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยและการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองจะเป็นการเปิดช่องให้บริษัทประกันภัยสามารถบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัย COVID-19 หรือกรมธรรม์ประกันภัยประเภทอื่น ๆ ในอนาคต โดยอ้างบรรทัดฐานจากการยกเลิกคำสั่งหรือเพิกถอนคำสั่ง เพราะฉะนั้นเห็นว่าจึงไม่ควรยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวด้วยเหตุผลข้างต้น

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางเบื้องต้นในการแก้ปัญหา ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการการศึกษาวิจัยต่อในทั้งบริบทของกฎหมายประกันภัยและกฎหมายปกครอง รวมไปถึงการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารความเสี่ยงของบริษัทประกันภัยในภาวะฉุกเฉินเพื่อให้ได้แนวทางที่จะพัฒนากฎหมายและการบริหารจัดการระบบประกันภัยของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นในอนาคต

Reference

- Chaiwat Wongwattanasat. (1997). Administrative Procedure Law. (Bangkok: Chirarath Printing).
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). (6 April 2017). Government Gazette, Vol. 134, Section 40 Kor., Page 8.
- Jiraniti Havanon. Professional Principles and Code of Ethics of Lawyers. (2010). Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Krungthai-Axa.co.th. (2021,17 July). Conditions and Coverage of COVID-19 Customers Who Have a Health Policy with Krungthai-AXA, Life Insurance without Outpatient Benefits or OPD. Retrieved on 19 March 2022, from <https://www.krungthai-axa.co.th/th/noopdcovid> 19.
- Nanthawat Boramanan. (2008). Lecture on Administrative Law No. 2: Fundamentals of Administrative Law. Retrieved on 20 May 2023, from <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>.

- Natthaphong Posakabut. (2007). Ex Post Facto Laws. Rapee Journal'05, Faculty of Law. Assumption University 27-28, 33. <https://repository.au.edu/items/393b97a2-a1a1-445c-b09d-6d7372dc59b4>
- Phornchai Soonthornpan and Natthaphong Posakabut. (1999). Principles of Private Law. (3rd Edition) Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Sakon Harnsuthiwarin (2022, January 25). Exercise of the Rights to Terminate the COVID-19 Insurance Policy. Retrieved 19 March 2022, from <https://www.bankokonews.com>.
- Sumet Jarnpradub and Kamthorn Kamprasert. (2007). History of Thai Law and Main Legal Systems. (5th Edition). Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- TNN ONLINE. (2021, 16 July). Check Here! All “Insurance” Companies with Active “Covid-19 policy”. Retrieved on 19 March 2022, from <https://www.Tnnthailand.com/news/wealth/85599>
- Yut Saeng-uthai. (2003). Law Studies. (5th Edition). Bangkok: Prakaipruek Press.
- Yut Saeng-uthai. (1999). Introduction to Common Law. (14th Edition). Bangkok: Yongpol Trading.