

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การประกันภัยทางการเกษตร

กรมส่งเสริมการเกษตรได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๐๐๔/๖๒๓๓ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ และ ที่ กษ ๑๐๐๖/๗๗๗๓ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายตามข้อ ๑.๒.๗ ในการดำเนินมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรผ่านกลไกและเครื่องมือของรัฐให้มีประสิทธิภาพ และเร่งสร้างระบบประกันความเสี่ยงทางการเกษตร ทั้งระบบประกันความเสี่ยงราคาพืชผลผ่านกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้าสินค้าเกษตรและระบบประกันภัยพืชผลอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการประกันความเสี่ยงของพืชผลทางการเกษตร โดยมีรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นกรรมการและเลขานุการ

การดำเนินการเพื่อเตรียมจัดทำแนวทางกำหนดระบบประกันภัยทางการเกษตรมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับประกันภัยทางการเกษตร โดยเก็บเบี้ยประกันจากเกษตรกรผู้เอาประกันภัยส่วนหนึ่ง และรัฐจ่ายงบประมาณสมทบส่วนหนึ่งเพื่อลดภาระของเกษตรกรแล้วนำเบี้ยประกันทั้งหมดมาสมทบเป็นกองทุนเพื่อการประกันภัยทางการเกษตร โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้บริหารกองทุนเพื่อนำมาชดเชยให้แก่เกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติตามหลักเกณฑ์การประเมินความเสียหายที่ทำข้อตกลงกันไว้ระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับเกษตรกรผู้เอาประกันภัย ซึ่งกำหนดรายละเอียดวงเงินคุ้มครองไว้ล่วงหน้า

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยคณะกรรมการนโยบายและพัฒนากิจการเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายกรมส่งเสริมการเกษตรในฐานะเลขานุการคณะกรรมการประกันภัยความเสี่ยงของพืชผลทางการเกษตร ดำเนินการรวบรวมและศึกษาข้อมูลเพื่อจัดทำระบบประกันภัยนำเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้หารือข้อกฎหมายต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

๑. การดำเนินการรับประกันภัยทางการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขัดต่อมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร

๒. การดำเนินการรับประกันภัยทางการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขัดต่อมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการเกษตร) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังไม่ได้ดำเนินการรับประกันภัยทางการเกษตรแต่ได้จัดทำ “โครงการศึกษาแนวทางการดำเนินการประกันภัยธรรมชาติสำหรับการผลิตข้าว” เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อเป็นต้นแบบในการขยายการประกันภัยไปสู่พืชชนิดอื่นต่อไป มีระยะเวลาโครงการ ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔) เมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้วจะได้นำผลการศึกษาวิจัยและร่างพระราชบัญญัติการประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการเกษตรประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๘๔^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และโดยที่มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดในส่วนที่ ๑ บททั่วไป ของหมวด ๕ นั้น บัญญัติให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามเจตจำนงของหมวดนี้ได้

การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการตามโครงการประกันภัยทางการเกษตรโดยมุ่งศึกษา รวบรวมข้อมูล และวิจัยเกี่ยวกับระบบประกันภัยพืชผลทางการเกษตร ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาตินั้น ไม่ถือเป็นการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนตามนัยมาตรา ๘๔^๓ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเมื่อเกิดความเสียหายแก่พืชผลทางการเกษตรอันเนื่องจากความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ โดยปกติของการบริหารราชการแผ่นดินก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่

^๑มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๗๕ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

จะต้องชดเชยความเสียหายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรและเมื่อพิจารณามาตรา ๘๔^๕ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเกษตรกรให้ได้รับประโยชน์สูงสุด การดำเนินการดังกล่าวถือว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลอันเป็นการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง จึงสามารถดำเนินการได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕^๕ มีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อให้ทางราชการสามารถควบคุมและกำกับดูแลกิจการธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ตัวแทนประกันวินาศภัย และนายหน้าประกันวินาศภัย โดยการตราพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖^๖ เพื่อคุ้มครองประชาชนและผู้เอาประกันภัย และพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ และการที่มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยต้องจัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจากรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีด้วย แสดงให้เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยมุ่งบังคับเฉพาะกรณีที่เป็น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยฉบับปัจจุบันได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มีบทบัญญัติหลายประการไม่เหมาะสมกับกาลสมัยและไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังขยายตัวในปัจจุบันและในอนาคต ประกอบกับได้มีการเปลี่ยนฐานะของสำนักงานประกันภัยเป็นกรมการประกันภัย ดังนั้น เพื่อเป็นการรองรับการขยายตัวของธุรกิจประกันวินาศภัยสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความคล่องตัวและสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้เอาประกันภัยเพิ่มขึ้น ตลอดจนควรกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เสียใหม่ เพื่อให้สามารถควบคุมและกำกับดูแลกิจการธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๗เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ใช้บังคับมานาน และปรากฏว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ตัวแทนประกันวินาศภัย และนายหน้าประกันวินาศภัยในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันและไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองประชาชนและผู้เอาประกันภัย ดังนั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเพื่อคุ้มครองประชาชนและผู้เอาประกันภัย และพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๘มาตรา ๖ การประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจะกระทำได้เมื่อได้จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และโดยได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจากรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

การประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยโดยภาคเอกชนเท่านั้น จึงกำหนดให้ต้องจัดตั้งในรูปของบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อให้การประกอบธุรกิจมีความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงิน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมและกำกับดูแลโดยภาครัฐ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมธุรกิจประกันวินาศภัยของเอกชนโดยเฉพาะ เมื่อโครงการศึกษาวิจัยแนวทางการประกันภัยทางการเกษตรเป็นการดำเนินการโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นส่วนราชการ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๒