

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน
และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายประกันภัย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๖๗๘๒ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงพาณิชย์ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ ว่า

(๑) นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น จะมีอำนาจเข้าไปในธนาคารพาณิชย์เพื่อตรวจสอบหรือประเมินทรัพย์สินของบริษัทประกันภัยที่ฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ได้หรือไม่

(๒) นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเชิญเจ้าหน้าที่ธนาคารพาณิชย์ที่บริษัทประกันภัยมีเงินหรือทรัพย์สินฝากไว้มาให้ถ้อยคำหรือส่งคำชี้แจงตามที่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องการได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ประกอบกับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์แล้วมีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาข้อที่หนึ่ง มาตรา ๓๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ และมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ ใน (๑) ได้บัญญัติไว้

^๑ มาตรา ๓๘ ให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของบริษัท และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

(๑) เข้าไปในสำนักงานของบริษัทในระหว่างเวลาทำการเพื่อทราบข้อเท็จจริง ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานอื่นๆ จากกรรมการผู้จัดการ ที่ปรึกษา พนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท และสอบถามบุคคลดังกล่าวนี้ได้ ในการนี้บุคคลดังกล่าวต้องให้ความสะดวกตามสมควร

(๒) เข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบหรือประเมินราคาทรัพย์สินของบริษัท

(๓) สั่งให้บริษัทหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันชีวิตของบริษัทส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นๆ

(๔) เรียกบุคคลดังกล่าวใน (๑) หรือ (๒) มาให้ถ้อยคำ หรือจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวยื่นคำชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงตามที่ต้องการก็ได้

^๒ มาตรา ๓๙ ให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของบริษัท และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

ชัดแจ้งมีข้อความทำนองเดียวกันว่า นายทะเบียนและพนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัย แล้วแต่กรณีโดยเข้าไปในสำนักงานของบริษัทดังกล่าว ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในเบื้องต้นว่า นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ จะต้องเข้าไปเฉพาะในสำนักงานของบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัย แต่เพื่อที่จะให้การตรวจสอบของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ผลดียิ่งขึ้น กฎหมายจึงได้บัญญัติความต่อไปใน (๒) ว่า ให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ “เข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เมื่อตรวจสอบหรือประเมินราคาทรัพย์สินของบริษัท” ได้ด้วย ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า อำนาจในการ “เข้าไปในสถานที่ใด ๆ” ของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เช่นว่านี้มีความหมายแค่ไหน เพียงไร

ในประเด็นข้อนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า คำว่า “สถานที่ใด ๆ” นั้น จะต้องตีความอย่างเคร่งครัดเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว คือ การ “เข้าไปในสถานที่ใด ๆ” นั้น มีความหมายจำกัดแต่เฉพาะเข้าไปในสถานที่ที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัย เท่านั้น เช่น สำนักงานของตัวแทนหรือนายหน้าของบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัย เป็นต้น และเมื่อได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วเห็นว่า โดยสภาพตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ธนาคารพาณิชย์หาได้อยู่ในความหมายที่เป็นสถานที่ที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัยไม่

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นต่อไปว่า การจะแปลความหมายคำว่า “เข้าไปในสถานที่ใด ๆ” อย่างกว้างขวางว่า นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายประกันภัยทั้งสองฉบับมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ก็ได้ซึ่งรวมทั้งธนาคารพาณิชย์ด้วยแล้ว จะทำให้หลักกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการครอบครองทรัพย์สินและเคหสถานของบุคคลซึ่งเป็นกฎหมายหลักหมุดความหมายไป และขัดแย้งกับกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า การเข้าไปตรวจสอบทรัพย์สินในเคหสถานของผู้อื่นนั้นจะกระทำได้ เว้นแต่เจ้าของอนุญาตหรือมีหมายค้นของเจ้าหน้าที่ในการนั้น หรือหมายของศาล ดังเช่นที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๘^๓ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๒^๔ และ

(๑) เข้าไปในสำนักงานของบริษัทในระหว่างเวลาทำการเพื่อทราบข้อเท็จจริง ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานอื่น ๆ จากกรรมการผู้จัดการ ที่ปรึกษา พนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท และสอบถามบุคคลดังกล่าวนี้ได้ ในการนี้บุคคลดังกล่าวต้องให้ความสะดวกตามสมควร

(๒) เข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบหรือประเมินทรัพย์สินของบริษัท

(๓) สั่งให้บริษัทหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันวินาศภัยของบริษัท ส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่น ๆ

(๔) เรียกบุคคลดังกล่าวใน (๑) หรือ (๓) มาให้ถ้อยคำ หรือจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวยื่นคำชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงตามที่ต้องการก็ได้

^๓ มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๙^๕ และมาตรา ๖๙^๖ เป็นต้น จะเห็นว่ นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจเข้าไปในธนาคารพาณิชย์เพื่อตรวจสอบหรือ ประเมินราคาทรัพย์สินของบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัยที่ฝากไว้กับธนาคาร พณิชย์ ได้

สำหรับปัญหาข้อที่สอง เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากปัญหาข้อแรก การที่จะวินิจฉัย ต่อไปว่านายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเชิญเจ้าหน้าที่ธนาคารพาณิชย์มาให้ ถ้อยคำหรือให้ส่งคำชี้แจงตามที่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องการได้หรือไม่ นั้น จะต้อง พิจารณาว่ากฎหมายได้ให้อำนาจนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของบริษัทประกันชีวิตหรือ บริษัทประกันวินาศภัยกระทำการดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงไร

เมื่อได้พิจารณามาตรา ๓๘ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ และมาตรา ๓๙ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำนองเดียวกันว่า “(๓) สั่งให้บริษัทหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ประกันชีวิต (หรือธุรกิจประกันวินาศภัย) ของบริษัทส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นๆ” และ “(๔) เรียกบุคคลดังกล่าวใน (๑) หรือ (๓) มาให้ถ้อยคำหรือจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวยื่นคำชี้แจงแสดง ข้อเท็จจริงตามที่ต้องการก็ได้” แล้วจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์มิได้เป็น “ผู้ทำ ธุรกิจเกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันชีวิต” ของบริษัทประกันชีวิต หรือเป็น “ผู้ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับ ธุรกิจประกันวินาศภัย” ของบริษัทประกันวินาศภัยตาม (๓) และเจ้าหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ก็

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองก็ดี การตรวจค้นเคหสถานก็ดี จะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

“มาตรา ๓๖๒ ผู้ใดเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นเพื่อถือการครอบครอง อสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือเข้าไปกระทำการใดๆ อันเป็นการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ของเขาโดยปกติสุข ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

“มาตรา ๕๙ เจ้าพนักงานหรือศาลผู้มีอำนาจออกหมายจับหมายค้นหรือหมายขัง จะออก หมายนั้นโดยพลการหรือโดยมีผู้ร้องขอก็ได้

ในกรณีที่ผู้ร้องขอ เจ้าพนักงานหรือศาลผู้ออกหมายจะต้องสอบให้ปรากฏเหตุผลสมควรที่ จะออกหมายนั้นเสียก่อน เหตุผลนี้จะได้จากคำแจ้งความโดยสาบานตัวหรือจากพฤติการณ์อย่างอื่นก็ได้

๖ มาตรา ๖๙ เหตุที่จะออกหมายค้นได้มีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานประกอบการสอบสวนได้ส่วนมูลฟ้อง หรือพิจารณา

(๒) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยผิดกฎหมาย หรือมีเหตุอัน สมควรสงสัยว่าได้ใช้หรือตั้งใจจะใช้ในการกระทำความผิด

(๓) เพื่อพบและช่วยบุคคลซึ่งได้ถูกหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(๔) เพื่อพบบุคคลซึ่งมีหมายให้จับ

(๕) เพื่อพบและยึดสิ่งของตามคำพิพากษา หรือตามคำสั่งศาลในกรณีที่พบ หรือจะยึด โดยวิธีอื่นไม่ได้แล้ว

มิใช่เป็นพนักงานของบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัยตาม (๔) ด้วย ตามนัยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

นอกเหนือจากที่กล่าวมานี้ ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๖ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ผู้ใดได้ล่วงรู้กิจการของธนาคารพาณิชย์ใด เนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ นับเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยของธนาคารพาณิชย์จะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยนอกจากตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ดังนี้ เจ้าหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์จึงย่อมอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวนี้ถือเป็นเหตุผลสำคัญที่จะปฏิเสธไม่ยอมมาให้ถ้อยคำหรือส่งคำชี้แจงแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยประกันชีวิตหรือตามกฎหมายว่าด้วยประกันวินาศภัยได้ ฉะนั้นจึงเห็นว่า นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายประกันภัยทั้งสองฉบับไม่มีอำนาจเชิญเจ้าหน้าที่ธนาคารพาณิชย์มาให้ถ้อยคำหรือส่งคำชี้แจงตามที่ตนต้องการ

กล่าวโดยสรุปแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) เห็นว่า นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายประกันภัยทั้งสองฉบับข้างต้นไม่มีอำนาจเข้าไปในธนาคารพาณิชย์เพื่อตรวจสอบหรือประเมินราคาทรัพย์สินของบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัยที่ฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ และไม่มีอำนาจเชิญเจ้าหน้าที่ธนาคารพาณิชย์ที่บริษัทประกันภัยมีเงินหรือทรัพย์สินฝากไว้มาให้ถ้อยคำหรือส่งคำชี้แจงตามที่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องการได้

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๑๘