

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐

และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐

(การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย)

กระทรวงพาณิชย์มีหนังสือ ที่ พณ.๐๒๐๑/๓๑๑๗ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากปัจจุบันมีบริษัทที่ประกอบธุรกิจประกันภัยได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ ในเรื่องเกี่ยวกับการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นโดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือขาดความเข้าใจเกี่ยวกับกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น ซึ่งความผิดดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษไว้ถึงขั้นจำคุกแก่คณะกรรมการหรือผู้บริหารงานของบริษัทด้วย สำนักงานประกันภัยเห็นว่า กรณีที่ผู้กระทำความผิดรายใดไม่มีเจตนาจะกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและการกระทำความผิดนั้นมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบริษัทและประชาชนแล้ว นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มีอำนาจที่จะกล่าวตักเตือนและใช้ดุลพินิจไม่ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีได้ แต่เพื่อความรอบคอบในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว สำนักงานประกันภัยจึงได้เสนอให้กระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณากลับกรองความเห็นของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง เพื่อวินิจฉัยว่าการกระทำความผิดของบริษัทนั้นมีเจตนาหรือไม่ หากเห็นว่าไม่มีเจตนาให้ยุติเรื่องได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป กระทรวงพาณิชย์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเห็นว่ากระทรวงพาณิชย์จะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวตามที่สำนักงานประกันภัยเสนอมาได้หรือไม่ จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานประกันภัย) แล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กรณีตามข้อหารือนี้เป็นเรื่องบริษัทที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตและบริษัทที่ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยได้กระทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขเกี่ยวกับการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือมาตรา ๒๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย

^๑ มาตรา ๒๒ นอกจากการประกันชีวิต บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดได้ก็เฉพาะที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎกระทรวงนั้นจะกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจนั้นๆ ให้บริษัทปฏิบัติตามก็ได้ การประกอบธุรกิจใดที่ไม่ปฏิบัติตามหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้ถือว่า เป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่ได้กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๒๐ นอกจากการประกันวินาศภัย บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดได้ก็เฉพาะที่

พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้วแต่กรณี มีปัญหาว่ากระทรวงพาณิชย์จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำความผิดของกรรมการของบริษัทหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของบริษัทในกรณีที่บริษัทกระทำความผิดเพราะฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งมีบทลงโทษถึงขั้นจำคุกแก่กรรมการของบริษัทหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของบริษัท โดยวินิจฉัยว่ามีเจตนาหรือไม่ หากเห็นว่าไม่มีเจตนา ก็ให้ยุติเรื่องได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป จะกระทำได้อหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้ว เห็นว่า ตามบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจแต่เพียงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อเปรียบเทียบเฉพาะแต่ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียวหรือซึ่งเป็นความผิดลหุโทษได้เท่านั้น (มาตรา ๙๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ และมาตรา ๘๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ) แต่สำหรับ ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีโทษถึงจำคุกนอกจากความผิดซึ่งเป็นความผิดลหุโทษนั้น กฎหมายหาได้ให้อำนาจรัฐมนตรีฯ แต่งตั้งคณะกรรมการในทำนองนี้ไว้ด้วยไม่ จึงเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะสอบสวนและทำความเข้าใจว่า ผู้ต้องหากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่มิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวที่จะสอบสวนผู้ฝ่าฝืน นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวมีหน้าที่แต่เพียงเป็นผู้กล่าวหาเท่านั้น ฉะนั้น กระทรวงพาณิชย์จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาลั่นกรองว่า ผู้ฝ่าฝืนมีเจตนากระทำความผิดหรือไม่นั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยประกันชีวิตหรือกฎหมายว่าด้วยประกันวินาศภัยให้อำนาจกระทำได้

กำหนดในกฎกระทรวง กฎกระทรวงนั้นจะกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจนั้นๆ ให้บริษัทปฏิบัติด้วยก็ได้ การประกอบธุรกิจใดที่ไม่ปฏิบัติหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้ถือว่าเป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่ได้กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ มาตรา ๙๘ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการมีจำนวนสามคนซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งกำหนดโทษปรับสถานเดียวหรือความผิดซึ่งเป็นความผิดลหุโทษได้ เมื่อคณะกรรมการได้ทำการเปรียบเทียบคดีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้วให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

^๔ มาตรา ๘๘ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการมีจำนวนสามคนซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งกำหนดโทษปรับสถานเดียวหรือความผิดซึ่งเป็นความผิดลหุโทษได้ เมื่อคณะกรรมการได้ทำการเปรียบเทียบคดีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้วให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์
(นายอมร จันทสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๖