

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขที่กำหนดตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายทวี ไกรคุปต์) ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้มีหนังสือ ลับมาก - ด่วนมาก ที่ พณ.๐๘๐๓/๑๘๐ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงพาณิชย์มีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดรายการเกี่ยวกับคำขอรับใบอนุญาต และเงื่อนไขการจัดตั้งบริษัทจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจประกันชีวิต สำหรับปี ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ ปรากฏว่ามีผู้ยื่นคำขอตามที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าวหนึ่งรายซึ่งได้รับความเห็นชอบตามคำขอจากรัฐมนตรีให้ทำการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งความเห็นชอบจากกระทรวงพาณิชย์ ผู้ยื่นคำขอที่ได้รับความเห็นชอบนี้ได้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทถูกต้องตามเงื่อนไขในประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวทุกประการ และเนื่องจากประกาศกระทรวงดังกล่าวนี้มีได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ยื่นคำขอ ยื่นขอรับใบอนุญาตเมื่อจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดแล้ว เป็นเหตุให้บริษัทดังกล่าวทอดระยะเวลากการยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตต่อรัฐมนตรีภายหลังจากจดทะเบียนเป็นบริษัท จำกัดแล้วสองปีเศษ ด้วยเหตุนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการออก ใบอนุญาตให้บริษัทดังกล่าวต้องแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ภายในหนึ่งปีนับแต่วัน ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและผลดีต่อ ธุรกิจประกันชีวิตยิ่งขึ้น ซึ่งบริษัทได้มีหนังสือให้คำรับรองและยืนยันว่าบริษัทพร้อมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว รัฐมนตรีจึงได้ออกใบอนุญาตให้ แต่แล้วบริษัทก็ได้แปรสภาพเป็นบริษัท มหาชนจำกัดตามเงื่อนไขแต่ประการใด ทั้งที่ได้ขยายระยะเวลาออกไปให้อีกหนึ่งปีแล้วก็ตาม

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กระทรวงพาณิชย์จึงขอหารือว่า

๑. การกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทจำกัดต้องแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดนั้น จะขัดต่อมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่อย่างไร

๒. ความในมาตรา ๗ วรรคสอง รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขในการออก ใบอนุญาตได้หรือไม่ หรือจะกำหนดเงื่อนไขได้เฉพาะการจัดตั้งบริษัทจำกัดเท่านั้น

๓. การที่บริษัทไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในมาตรา ๗ นี้ จะเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตตามความในมาตรา ๔๒ (๒) แห่ง พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้หรือไม่ อย่างไร

๔. ถ้าหากเพิกถอนใบอนุญาตตามข้อ ๓ นี้ไม่ได้ การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในมาตรา ๗ นี้ จะลงโทษบริษัทผู้ฝ่าฝืนได้ประการใดบ้าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (การประชุมร่วมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงพาณิชย์ พร้อมด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีและสำนักงานประกันภัย) แล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ เรื่อง กำหนดรายการเกี่ยวกับคำขอรับใบอนุญาต และเงื่อนไขการจัดตั้งบริษัท จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจประกันชีวิต สำหรับปี ๒๕๑๘ และได้มีผู้ยื่นคำขอตามความในประกาศ กระทรวงพาณิชย์หนึ่งราย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ให้ความเห็นชอบให้ทำการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดและผู้ยื่นคำขอก็ได้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทถูกต้องตามเงื่อนไขในประกาศ กระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวทุกประการแล้ว แต่ผู้ยื่นคำขอได้มาแสดงหลักฐานว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขเรื่องการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด และขอให้สำนักงานประกันภัยออกใบอนุญาตให้ หลังจากที่ได้จดทะเบียนตั้งบริษัทจำกัดแล้ว ๒ ปีเศษ สำนักงานประกันภัยเห็นว่า แม้จะได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ แต่ก็ไม่ตรงกับ ความมุ่งหมายในการสั่งให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ อย่างไรก็ดี เนื่องจากประกาศกระทรวงพาณิชย์ข้างต้นมิได้ กำหนดระยะเวลาการขอให้ออกใบอนุญาตไว้ จึงได้เสนอให้กระทรวงพาณิชย์พิจารณา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น เห็นว่า สำนักงานประกันภัยได้แจ้ง คำสั่งให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และได้มีการเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนตั้งบริษัทจำกัดเสร็จเรียบร้อยแล้ว ประกอบกับมิได้มีการกำหนดระยะเวลาการขอให้ออก ใบอนุญาตไว้ในประกาศกระทรวงพาณิชย์ข้างต้นด้วย จึงมีคำสั่งให้ออกใบอนุญาตให้แต่เพื่อให้ บริษัทดังกล่าวมีฐานะมั่นคงเป็นผลดีต่อกิจการประกันชีวิตยิ่งขึ้น ในการออกใบอนุญาตจึงกำหนด เงื่อนไขว่าบริษัทดังกล่าวต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในประกาศกระทรวงพาณิชย์ข้างต้นโดยเคร่งครัด ตลอดไป จะต้องวางหลักทรัพย์ และดำรงไว้ซึ่งกองทุนตามกฎหมาย ทั้งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ ของทางราชการโดยเคร่งครัดเสมอไป กับจะต้องแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดด้วย ซึ่งถ้าบริษัทรับรองที่จะปฏิบัติตาม เงื่อนไขดังกล่าวก็ออกใบอนุญาตให้ได้ และต่อมาบริษัทนั้นได้มีหนังสือรับรองยืนยันจะปฏิบัติตาม เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดทุกประการ สำนักงานประกันภัยจึงได้ดำเนินการออกใบอนุญาตให้ บริษัทไปโดยได้ระบุเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในใบอนุญาตด้วย และบัดนี้กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัดได้ใช้บังคับมากว่าหนึ่งปีแล้ว บริษัทยังมิได้ดำเนินการแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด จึง มีปัญหาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตได้ หรือไม่ และการที่บริษัทไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขจะมีทางลงโทษได้ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (การประชุมร่วมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) เห็นว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเรื่องนี้ คือ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขใน การออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตได้หรือไม่ หรือมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขได้เฉพาะการ จัดตั้งบริษัทจำกัดเท่านั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัญหานี้ได้แก่มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา ๘ การประกอบธุรกิจประกันชีวิตจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี

คำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต ต้องมีรายการตามที่รัฐมนตรีกำหนดและจะดำเนินการเพื่อจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี ในการนี้รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขก็ได้

การควบบริษัทเข้ากันให้ถือว่าเป็นการจัดตั้งบริษัทจำกัด

เมื่อได้จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด และได้วางหลักทรัพย์ประกันตามมาตรา ๑๔ กับทั้งได้ดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุนตามมาตรา ๑๙ แล้ว ให้แจ้งต่อรัฐมนตรีเพื่อขอรับใบอนุญาต

ใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตให้ทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา ๗ แล้ว จะเห็นได้ว่า วรรคหนึ่งเพียงแต่วางหลักไว้ว่า การประกอบธุรกิจประกันชีวิต จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี ส่วนวรรคห้าก็กำหนดว่าใบอนุญาตให้ทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๗ วรรคห้านี้ คือ กฎกระทรวง (ฉบับที่ ๒)พ.ศ. ๒๕๑๐ ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งกำหนดแต่เพียงว่า “ใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตให้ทำตามแบบ ป.ช.๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้”บทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดเงื่อนไขตาม มาตรา ๗ ได้ คงมีบัญญัติไว้แต่เพียงแห่งเดียวในวรรคสองตอนท้ายว่า “ในการนี้ รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขก็ได้” จึงมีปัญหว่าความดังกล่าวนั้น จะหมายความว่าถึงเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตหรือหมายความว่าเฉพาะเงื่อนไขในการให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทจำกัดตามวรรคสองเท่านั้น

ในเมื่อความดังกล่าวอยู่ต่อท้ายความที่ว่า “และจะดำเนินการเพื่อจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี” ความดังกล่าวย่อมหมายความว่าในการให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทจำกัดนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขก็ได้ นอกจากนี้หากพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องการจะให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตได้ก็ต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจนทำนองเดียวกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การประกอบธุรกิจประกันชีวิตโดยตั้งเป็นสาขาของบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี ในการนี้รัฐมนตรีจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขก็ได้” และมาตรา ๑๑ ซึ่งบัญญัติว่า “บริษัทซึ่งเป็นสาขาของบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศจะเปิดสาขา ณ ที่ใด ๆ ก็ได้ บริษัทซึ่งมิใช่สาขาของบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศจะเปิดสาขาได้ก็แต่โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ในการอนุญาตรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขก็ได้” ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าตามมาตรา ๗ วรรคสอง รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขได้เฉพาะกรณีให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทจำกัดเท่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตไม่ได้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่ารัฐมนตรีไม่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตได้ ปัญหาข้ออื่นก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไป

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๔