

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การหักเงินค่าปรับก่อนส่งเข้ากองทุนประกันชีวิตและการมอบอำนาจ
ของคณะกรรมการให้แก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม
พระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยได้รับหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ๑๒๐๐/๕๒๘ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่พระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) ขอหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. เนื่องจากมาตรา ๘๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้กองทุนประกันชีวิตประกอบด้วย “เงินค่าปรับตามมาตรา ๑๑๗ หลังจากหักเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแล้ว” สำนักงาน คปภ. เห็นว่า มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้สำนักงาน คปภ. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ สำนักงาน คปภ. จึงไม่อาจอาศัยข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อหักเงินสินบนรางวัล และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อนที่จะนำเงินค่าปรับตามมาตรา ๑๑๗ ส่งเข้ากองทุนประกันชีวิตได้ จึงขอหารือว่า สำนักงาน คปภ. จะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๘๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ ออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการหักเงินค่าปรับเป็นเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อนนำส่งกองทุนได้หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคลใดเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย บุคคลนั้นสามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตนได้หรือไม่ เช่น อำนาจของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการจะมอบหมายให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจแทนได้หรือไม่ อย่างไร

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๖๓ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานรัฐมนตรี(สำนักงานประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมบัญชีกลางและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยแล้ว เห็นว่า กรณีตามข้อหารือมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

๑. สำนักงาน คปภ. จะหักเงินค่าปรับตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อนส่งเข้ากองทุนประกันชีวิตตามมาตรา ๘๕ (๕) ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยจะมอบหมายให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจแทนคณะกรรมการได้หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า บรรดาเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐถือว่าหน่วยงานได้รับเงินค่าปรับไว้แทนรัฐ ซึ่งโดยปกติหน่วยงานที่ได้รับเงินไว้มีหน้าที่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดเลย เว้นแต่จะหักเป็นรายจ่ายตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดในข้อบังคับตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอันจะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วเงินค่าปรับที่หน่วยงานของรัฐได้รับมาจะต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ บัญญัติไว้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ยกเว้นให้ไม่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง

สำหรับประเด็นที่หารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่ามาตรา ๘๕ (๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

^๑มาตรา ๕ ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ในกรณีดังนี้

(๑) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(๒) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(๓) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

^๒มาตรา ๘๕ กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจประกันชีวิตของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

(๒) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๕๒

(๓) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๘๕/๓

ประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้กองทุนประกันชีวิตประกอบด้วยเงินค่าปรับตามมาตรา ๑๑๗^๓ หลังจากหักเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแล้ว จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติยกเว้นให้เงินค่าปรับไม่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะว่าเงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา ๑๑๗ หลังจากหักเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแล้วให้นำส่งเข้ากองทุนประกันชีวิต สำนักงาน คปภ. จึงมีอำนาจหักเงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา ๑๑๗ ไว้เพื่อใช้เป็นเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ โดยหลักเกณฑ์ในการหักเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖^๔ ประกอบกับมาตรา ๘๕ (๕)^๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการหักเงินค่าปรับเพื่อเป็นเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อนที่จะส่งเข้ากองทุนประกันชีวิตได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่าอำนาจตามมาตราใดเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ของคณะกรรมการ หรือของนายทะเบียน ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดการใช้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะแล้ว บุคคลนั้นจึงมีหน้าที่ใช้อำนาจด้วยตนเอง เว้นแต่

(๔) เงินเพิ่มที่ได้รับตามมาตรา ๘๕/๔

(๕) เงินค่าปรับตามมาตรา ๑๑๗ หลังจากหักเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแล้ว

(๖) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้มอบให้

(๗) ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

(๘) เงินสนับสนุนจากรัฐบาล

^๓มาตรา ๑๑๗ ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นมาตรา ๙๑ และมาตรา ๑๑๖ ให้คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนสามคนและคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

^๔มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้กับออกประกาศตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

กฎหมายจะกำหนดให้มอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ประกอบกับอำนาจในการสั่งการของคณะกรรมการตามมาตรา ๔๔^๖ หรือมาตรา ๔๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ ที่สำนักงาน คปภ. หรือมานั้น หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการจะมีโทษตามที่มาตรา ๙๘^๘ มาตรา ๑๐๐^๙ หรือมาตรา ๑๑๔^{๑๐} บัญญัติไว้ ดังนั้น คณะกรรมการจึงไม่อาจมอบหมายให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจสั่งการแทนได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๑

^๖มาตรา ๔๔ ถ้าปรากฏว่ารายงานประจำปีของบริษัทส่งตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ไม่ถูกต้องหรือไม่มีความครบถ้วนบริบูรณ์ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้บริษัทแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องหรือครบถ้วนบริบูรณ์ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

ในกรณีที่บริษัทไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าบริษัทมิได้ส่งรายงานประจำปีตามมาตรา ๔๓

^๗มาตรา ๔๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้บริษัทยื่นรายงานหรือเอกสารใดๆ เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจประกันชีวิต โดยคณะกรรมการจะให้คำชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความแห่งรายงานหรือเอกสารนั้นด้วยก็ได้

รายงานหรือเอกสารที่ยื่นหรือแสดงหรือทำคำชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความตามวรรคหนึ่ง บริษัทต้องทำให้ครบถ้วนตรงต่อความเป็นจริง

^๘มาตรา ๙๘ บริษัทใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗/๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๔๔ หรือคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา ๔๖/๑ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

^๙มาตรา ๑๐๐ บริษัทใดจงใจแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงที่ต้องบอกให้แจ้งในการยื่นรายการหรือให้คำชี้แจงตามมาตรา ๔๕ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

^{๑๐}มาตรา ๑๑๔ ในกรณีที่บริษัทใดจงใจกระทำความผิดเพราะฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๓๖ หรือมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง หรือจงใจแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงที่ต้องบอกให้แจ้งหรือให้คำชี้แจงตามมาตรา ๔๕ กรรมการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของบริษัทนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของบริษัทนั้นด้วย