

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจในการกู้ยืมเงินหรือออกตั๋วสัญญาใช้เงินของกองทุนประกันวินาศภัย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๑๐๐๘/๙๖๓ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ปัจจุบันมีบริษัทประกันภัยขนาดกลางล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งกองทุนประกันวินาศภัยมีเงินไม่เพียงพอในการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยของบริษัทดังกล่าว จึงต้องมีการจัดหาเงินเข้ากองทุนประกันวินาศภัยจากแหล่งอื่น แต่โดยที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยมีความเห็นไม่ตรงกันในข้อกฎหมาย กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเห็นว่า กองทุนประกันวินาศภัยสามารถใช้อำนาจตามความในมาตรา ๘๐/๑ (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ หากไม่ใช้วิธีการกู้เงินดังกล่าว กองทุนประกันวินาศภัยสามารถออกตั๋วสัญญาใช้เงินให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากการเอาประกันภัยกรณีที่กองทุนประกันวินาศภัยมีเงินไม่เพียงพอได้ ส่วนสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเห็นว่า มาตรา ๘๐/๑ (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ไม่ได้ระบุให้กองทุนประกันวินาศภัยมีอำนาจกู้ยืมเงินหรือออกตั๋วเงิน กองทุนประกันวินาศภัยจึงไม่สามารถกู้ยืมเงินด้วยวิธีใด ๆ ได้ การที่กองทุนประกันวินาศภัยจะให้ความช่วยเหลือเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้กรณีที่บริษัทประกันวินาศภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้องดำเนินการโดยขอรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลตามมาตรา ๘๐ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ เพื่อความชัดเจนในการดำเนินงานตามกระบวนการที่จำเป็นต่อไป สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. กองทุนประกันวินาศภัยสามารถใช้อำนาจตามความในมาตรา ๘๐/๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ที่บัญญัติว่า “ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร” และมาตรา ๘๐/๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ที่บัญญัติว่า “กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน” โดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัย ได้หรือไม่

๒. หากไม่ใช้วิธีการกู้ยืมเงินจากแหล่งอื่นตามข้อ ๑ กองทุนสามารถออกตัวสัญญาใช้เงินให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัย กรณีที่กองทุนยังมีเงินไม่เพียงพอ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๗๙<sup>๑</sup> และมาตรา ๘๐/๒ (๑)<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนประกันวินาศภัยขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยในกรณีบริษัทล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยด้วยการให้เงินช่วยเหลือแก่เจ้าหนี้ดังกล่าว โดยมาตรา ๘๐/๑<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้กองทุนประกันวินาศภัยมีอำนาจกระทำการภายในขอบวัตถุประสงค์ ซึ่งอำนาจนี้ให้รวมถึงการถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ให้บริษัทกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน และกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ดังนั้น การพิจารณาว่ากองทุนประกันวินาศภัยมีอำนาจกระทำการใดจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว

<sup>๑</sup>มาตรา ๗๙ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นเรียกว่า “กองทุนประกันวินาศภัย” มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัย ในกรณีบริษัทล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และเพื่อพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ

กองทุนไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

<sup>๒</sup>มาตรา ๘๐/๒ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความช่วยเหลือเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยในกรณีบริษัทล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup>มาตรา ๘๐/๑ กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗๙ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(๓) ให้บริษัทกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(๔) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน

(๕) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ

กองทุน

การที่กองทุนประกันวินาศภัยมีเงินไม่เพียงพอที่จะให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยและประสงค์จะกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินหรือออกตั๋วสัญญาใช้เงินเพื่อนำเงินมาช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๐/๑ (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า มาตรา ๘๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ได้กำหนดให้อำนาจกองทุนประกันวินาศภัยเฉพาะเรื่องให้บริษัทกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยมีได้ให้อำนาจกู้ยืมเงินหรือออกตั๋วสัญญาใช้เงิน หากกฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้กองทุนประกันวินาศภัยมีอำนาจกู้ยืมเงินหรือออกตั๋วสัญญาใช้เงินก็ต้องกำหนดให้อำนาจดังกล่าวนั้นไว้ทำนองเดียวกับกฎหมายจัดตั้งนิติบุคคลอื่น เช่น มาตรา ๘ (๔)<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน หรือมาตรา ๘ (๓)<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถานสินเชื่อท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกตั๋วสัญญาใช้เงินตามจำนวนและเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสินเชื่อท้องถิ่น กรณีจึงหมายความว่า กฎหมายไม่ประสงค์ให้กองทุนประกันวินาศภัยมีอำนาจกู้ยืมเงินหรือออกตั๋วสัญญาใช้เงินได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ในบันทึก เรื่อง อำนาจในการกู้เงินของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สรุปลงได้ว่า สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางไม่มีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ใด ๆ เพราะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ให้อำนาจไว้ หากกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ มีอำนาจกู้เงินได้ ก็จะต้องบัญญัติให้อำนาจนั้นไว้อย่างชัดเจน<sup>๖</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าว กองทุนประกันวินาศภัยจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๐/๑ (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินหรือออกตั๋วสัญญาใช้เงินเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยในกรณีที่กองทุนประกันวินาศภัยมีเงินไม่เพียงพอได้

<sup>๔</sup> มาตรา ๘ กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

๑.ล.๑

๑.ล.๑

<sup>๕</sup> มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสินเชื่อท้องถิ่น หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๓) ออกตั๋วสัญญาใช้เงินตามจำนวนและเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

<sup>๖</sup> บันทึก เรื่อง อำนาจในการกู้เงินของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๗๔๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๓/๒๕๓๓)

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ  
(คุณพรทิพย์ จาละ)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กรกฎาคม ๒๕๕๒