

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่สมาชิก
ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ได้มีหนังสือ ที่ ๕๑๒๐/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด (ชสค.) และสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ ๒ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้มีการประชุมหารือร่วมกันว่า การดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนและ ชสค. ขัดต่อพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. การดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนและ ชสค. ที่อาจเข้าข่ายการรับประกันภัย มีลักษณะดังนี้ คือ

๑.๑ สหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้สวัสดิการ หรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว ตามมาตรา ๔๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ สหกรณ์ได้ออกระเบียบเพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อให้สวัสดิการแก่สมาชิกรายบุคคล ที่กู้เงิน โดยเก็บค่าธรรมเนียมหรือเงินสมทบจากสมาชิกรายบุคคลที่กู้เงินสหกรณ์ หากสมาชิก รายบุคคลผู้กู้ถึงแก่ความตายหรือทุพพลภาพ และมีหนี้เงินกู้คงเหลืออยู่ กองทุนจะชดใช้เงินให้แก่ สหกรณ์แทนสมาชิกผู้ค้ำประกันหรือทายาทที่ต้องรับภาระหนี้สินแทนสมาชิกรายบุคคลผู้กู้

๑.๒ สหกรณ์เครดิตยูเนียนหลาย ๆ แห่งบริหารความเสี่ยงโดยเข้าเป็นสมาชิกของ ชสค. ซึ่ง ชสค. เป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่งที่ตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์เครดิตยูเนียน ชสค. ได้ออกระเบียบจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและ การสงเคราะห์แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะตัดเงินเป็นค่าใช้จ่ายประจำนำส่ง เข้ามาที่กองทุนที่ ชสค. ตั้งขึ้น หากสมาชิกรายบุคคลของสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งเป็นผู้กู้ ถึงแก่ความตายหรือทุพพลภาพและมีเงินกู้คงเหลืออยู่ กองทุนที่ ชสค. ตั้งขึ้นจะชดใช้เงินให้แก่ สหกรณ์เครดิตยูเนียนสมาชิกแทนสมาชิกรายบุคคลผู้ค้ำประกันหรือทายาทที่ต้องรับหนี้สินแทน สมาชิกรายบุคคลผู้กู้ที่เสียชีวิตนั้นแทน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ผู้ค้ำประกันไม่เดือดร้อน และไม่ก่อให้เกิดหนี้สูญแก่สหกรณ์สมาชิก

๒. จากการหารือร่วมกันในประเด็นดังกล่าวข้างต้น มีความเห็นเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ

๒.๑ ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การดำเนินการตามระเบียบชุมนุมสหกรณ์เครดิต ยูเนียนว่าด้วยกองทุนสวัสดิการและการสงเคราะห์สมาชิกเข้าข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากเข้าลักษณะการทำสัญญาประกันภัย กล่าวคือ มีคู่สัญญาสองฝ่าย

คือ สหกรณ์เครดิตยูเนียน กับ ชสค. (กรณีเงินที่นำส่งเข้ากองทุนเป็นของ ชสค.) หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียนรายหนึ่งกับสหกรณ์เครดิตยูเนียนรายอื่น ๆ (กรณี ชสค. เป็นผู้บริหารเงินที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนหลาย ๆ แห่งส่งเข้ากองทุน) โดยฝ่ายหนึ่งตกลงว่าจะดัดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้ในกรณีวินาศภัยหากมีขึ้น หรือเหตุอย่างอื่นในอนาคตดังระบุไว้ในสัญญาได้เกิดขึ้น (ชสค. ตกลงจะนำเงินจากกองทุนที่จัดตั้งโดย ชสค. มาดัดใช้เงินให้แก่สหกรณ์เครดิตยูเนียนสมาชิกกรณีสมาชิกผู้กู้เสียชีวิต) ขณะที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งตกลงจะส่งเงินให้ (สหกรณ์เครดิตยูเนียนต่าง ๆ ดัดเงินเป็นค่าใช้จ่ายส่งเข้ากองทุนของ ชสค.) ดังนั้น การดังกล่าวจะกระทำได้อันเมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต หรือธุรกิจประกันวินาศภัย แล้วแต่กรณี หากไม่ปฏิบัติตามจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๗ กรณีประกันวินาศภัย)

๒.๒ ฝ่ายที่สอง เห็นว่าไม่เข้าข่ายฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๗ กรณีประกันวินาศภัย) เนื่องจากสามารถกระทำได้ภายใต้กฎหมายเฉพาะ โดยเห็นว่า ปัจจุบันหน่วยงานที่สามารถรับประกันชีวิตได้ภายใต้กฎหมายเฉพาะ เช่น

(๑) ธนาคารออมสิน สามารถรับประกันชีวิตได้ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งกำหนดให้ธนาคารออมสินสามารถรับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว

(๒) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สามารถรับประกันชีวิตได้ตามมาตรา ๑๐ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งกำหนดให้ธนาคารมีอำนาจในการรับฝากเงินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกร

(๓) สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการเรียกเก็บเงินค่าสมัคร เงินค่าบำรุง และเงินสงเคราะห์จากสมาชิกเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการงานศพ หรือจัดการงานศพและสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ตกลงเข้าร่วมกันนั้นถึงแก่ความตาย โดยมีได้ประสงค์หากำไรหรือรายได้เพื่อแบ่งปันกัน การดำเนินการดังกล่าวจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับสัญญาประกันชีวิต

เมื่อพิจารณามาตรา ๔๖ (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ปรากฏว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์ หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นซึ่งเป็นบทบัญญัติคล้ายกับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ที่กำหนดให้ธนาคารออมสินสามารถรับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว หรือมาตรา ๑๐ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่กำหนดให้ธนาคารมีอำนาจในการรับฝากเงินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกร หรือมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดว่า “การฌาปนกิจสงเคราะห์” หมายความว่า กิจการที่บุคคลหลายคนตกลงเข้าร่วมกันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการงานศพ หรือจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ตกลงเข้าร่วมกันนั้นถึงแก่ความตาย และมีได้ประสงค์จะหากำไรหรือรายได้เพื่อแบ่งปันกัน จึงเห็นว่า ชสค. สามารถจัดตั้งกองทุนดังกล่าวได้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

สำนักงาน คปภ. จึงขอหารือว่า การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่สมาชิกเข้าข่ายการรับประกันภัยหรือไม่ หากเข้าข่าย ชสค. หรือสหกรณ์สามารถดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) ผู้แทนสำนักงาน คปภ. และผู้แทนชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด (ชสค.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทน ชสค. ว่า ชสค. ได้ก่อตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๘ และได้ดำเนินการให้สวัสดิการและสงเคราะห์แก่สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในด้านต่าง ๆ มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ สำหรับการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่สมาชิก (กองทุนฯ) ซึ่งเป็นประเด็นตามข้อหารือของสำนักงาน คปภ. นั้น เป็นการให้สวัสดิการและการสงเคราะห์แก่สมาชิกรายบุคคลของสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งเสียชีวิตใน ๒ กรณี คือ (๑) การสมทบเงินทุน โดยหากสมาชิกรายบุคคลของสหกรณ์เครดิตยูเนียนเสียชีวิต กองทุนฯ จะจ่ายเงินสมทบเงินทุนให้แก่ทายาทของสมาชิกผู้เสียชีวิต และ (๒) การชดเชยเงินกู้คงเหลือ โดยหากสมาชิกรายบุคคลของสหกรณ์เครดิตยูเนียนเสียชีวิต กองทุนฯ จะจ่ายเงินกู้ตามยอดหนี้คงเหลือ ณ วันที่สมาชิกรายบุคคลผู้นั้นเสียชีวิต แต่ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย สำหรับเกณฑ์ในการส่งเงินนั้น สหกรณ์เครดิตยูเนียนแต่ละแห่งจะส่งเงินเข้ากองทุนฯ จำนวนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับยอดเงินค่าหุ้นและเงินฝากของสมาชิกรายบุคคล รวมทั้งยอดหนี้คงค้างของจำนวนหนี้ของสมาชิกรายบุคคลที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนแต่ละแห่งมีอยู่ ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อให้สวัสดิการและสงเคราะห์แก่สมาชิกรายบุคคลของสหกรณ์เครดิตยูเนียนดังกล่าวเป็นไปโดยความสมัครใจของสหกรณ์เครดิตยูเนียนเองที่ประสงค์จะร่วมกันในการนำส่งเงินเข้ากองทุน เนื่องจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนแต่ละแห่งไม่สามารถดำเนินการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวได้ด้วยตนเองเพราะศักยภาพไม่เพียงพอ จึงต้องรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยให้ ชสค. เป็นผู้บริหารกองทุน ในการจ่ายเงินจากกองทุนฯ จะจ่ายให้แก่สหกรณ์เครดิตยูเนียนมิได้จ่ายให้แก่สมาชิกรายบุคคลของสหกรณ์เครดิตยูเนียนแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด (ชสค.) ในการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่สมาชิกเข้าลักษณะเป็นการรับประกันภัย หรือไม่ อย่างไร

เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้บัญญัติถึงลักษณะของกิจการที่จะถือได้ว่าเป็นการประกันวินาศภัยหรือการประกันชีวิต จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาประกันภัยและความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา รวมทั้งการบังคับตามสัญญาประกันภัย โดยเมื่อพิจารณามาตรา ๘๖๑*

* มาตรา ๘๖๑ อันว่าสัญญาประกันภัยนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้ในกรณีวินาศภัยหากมีขึ้น หรือในเหตุอย่างอื่นในอนาคตตั้งได้ระบุไว้ในสัญญา และในการนี้บุคคลอีกคนหนึ่งตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัย

มาตรา ๘๖๒^๖ มาตรา ๘๖๔^๗ และมาตรา ๘๘๔^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เห็นได้ว่า สัญญาประกันวินาศภัย คือ สัญญาซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ ในกรณีที่มีความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้นในอนาคตกตามที่ได้ระบุไว้ในสัญญา ซึ่งประมาณเป็นเงินได้ โดยผู้เอาประกันภัยตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่าเบี้ยประกันภัยให้ ส่วนสัญญาประกันชีวิต คือ สัญญา ซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับประกันภัยตกลงจะใช้เงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้รับประโยชน์โดยอาศัย ความทรงชีพหรือมรณะของบุคคลคนหนึ่ง และในการนี้ผู้เอาประกันภัยตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันภัย

เมื่อพิจารณาลักษณะการดำเนินการของ ชสค. กับสหกรณ์เครดิตยูเนียนแล้ว เห็นว่า การจัดตั้งกองทุนฯ เป็นไปเพื่อให้สวัสดิการและสงเคราะห์แก่สมาชิกรายบุคคลของสหกรณ์เครดิต ยูเนียนแต่ละแห่ง โดยเงินของกองทุนฯ ได้มาจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนแต่ละแห่งตัดเป็นรายจ่าย ประจำนำส่งเข้ากองทุนฯ ในรูปเงินอุดหนุน กองทุนฯ จะจ่ายเงินให้แก่สหกรณ์เครดิตยูเนียน เมื่อสมาชิกรายบุคคลของสหกรณ์เครดิตยูเนียนเสียชีวิต การดำเนินการดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็น สัญญาประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีคู่สัญญาสองฝ่าย คือ ชสค. ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับประกันภัย และสหกรณ์เครดิตยูเนียนแต่ละแห่งอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เอาประกันภัย และเป็นผู้รับประโยชน์ และมีการกำหนดให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนแต่ละแห่งต้องส่งเงินอุดหนุน เข้ากองทุนฯ แม้เงินอุดหนุนดังกล่าวจะไม่ได้เรียกว่าเบี้ยประกันภัย แต่ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับ เบี้ยประกันภัย^๙

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าการดำเนินการในการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการ และการสงเคราะห์แก่สมาชิกของ ชสค. เข้าลักษณะเป็นการรับประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

ประเด็นที่สอง หากการดำเนินการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและการสงเคราะห์ แก่สมาชิกของชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด (ชสค.) เข้าลักษณะเป็นการรับ ประกันภัย การดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด ดังกล่าว จะต้อง อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ หรือสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การดำเนินการของ ชสค. มีลักษณะเป็นการรับประกันภัย กรณีจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย

^๖มาตรา ๘๖๒ ตามข้อความในลักษณะนี้

คำว่า “ผู้รับประกันภัย” ท่านหมายความว่า คู่สัญญาฝ่ายซึ่งตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้

คำว่า “ผู้เอาประกันภัย” ท่านหมายความว่า คู่สัญญาฝ่ายซึ่งตกลงจะส่งเบี้ยประกันภัย

คำว่า “ผู้รับประโยชน์” ท่านหมายความว่า บุคคลผู้จะพึงได้รับค่าสินไหมทดแทนหรือ รับจำนวนเงินใช้ให้

อนึ่ง ผู้เอาประกันภัยและผู้รับประโยชน์นั้น จะเป็นบุคคลคนหนึ่งคนเดียวกันก็ได้

^๗มาตรา ๘๖๔ อันคำว่า “วินาศภัย” ในหมวดนี้ ท่านหมายรวมเอาความเสียหายอย่างใด ๆ บรรดาซึ่งจะพึงประมาณเป็นเงินได้

^๘มาตรา ๘๘๔ ในสัญญาประกันชีวิตนั้น การใช้จำนวนเงินยอมอาศัยความทรงชีพหรือมรณะ ของบุคคลคนหนึ่ง

^๙คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๖๔๒๓-๖๔๒๔/๒๕๕๕

พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วแต่กรณี เมื่อมาตรา ๑๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ และมาตรา ๑๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการเป็นผู้รับประกันภัยหรือรับประกันชีวิต เว้นแต่จะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยหรือเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนฯ ในลักษณะดังกล่าวจะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นผู้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยหรือธุรกิจประกันชีวิตแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะสามารถดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับการประกันภัยโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ

สำหรับประเด็นที่ว่า ชสค. สามารถดำเนินการรับประกันภัยภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ มาตรา ๔๖ (๒)^๘ กำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจในการให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว โดยมีได้ให้อำนาจแก่สหกรณ์ในการดำเนินการรับฝากเงินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากกรณีธนาคารออมสินที่มาตรา ๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้จัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเพื่อการประกอบธุรกิจตามที่กำหนดซึ่งมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจธนาคารออมสินในการรับฝากเงินออมเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว หรือกรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรซึ่งมาตรา ๑๐ (๑๒)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้ธนาคารมีอำนาจในการรับฝากเงินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกร หรือกรณีการดำเนินการของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ในการให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาประกันภัยโดยมีการตราพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการดำเนินการของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ มิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากกิจการดังกล่าว

^๖ มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการเป็นผู้รับประกันภัยโดยทำสัญญาประกันภัยกับบุคคลใด ๆ เว้นแต่จะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย

ห้ามมิให้ผู้ใดใช้กรรมวิธีประกันภัยของบริษัทซึ่งตนไม่มีสิทธิใช้ตามพระราชบัญญัตินี้

^๗ มาตรา ๑๘ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการเป็นผู้รับประกันภัยโดยทำสัญญาประกันชีวิตกับบุคคลใด ๆ เว้นแต่จะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต

ห้ามมิให้ผู้ใดใช้กรรมวิธีประกันภัยของบริษัทซึ่งตนไม่มีสิทธิใช้ตามพระราชบัญญัตินี้

^๘ มาตรา ๔๖ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้ได้

๑. ๑๒

๑. ๑๒

(๒) ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว

๑. ๑๒

๑. ๑๒

^๙ มาตรา ๗ ให้จัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ ดังต่อไปนี้

๑. รับฝากเงินออมสิน

๒. ออกพันธบัตรออมสิน และสลากออมสิน

๓. รับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว

๑. ๑๒

๑. ๑๒

^{๑๐} มาตรา ๑๐ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๔ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑. ๑๒

๑. ๑๒

(๑๒) รับฝากเงินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกรตามที่กำหนดในข้อบังคับของธนาคาร

๑. ๑๒

๑. ๑๒

อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อสมาคมได้” ประกอบกับเมื่อพิจารณาการดำเนินการของ ชสค. ในการจัดตั้งกองทุนฯ แล้ว เห็นว่า การดำเนินการของ ชสค. และสหกรณ์เครดิตยูเนียนแต่ละแห่ง มีลักษณะเป็นไปเพื่อเฉลี่ยความเสี่ยงภัยระหว่างสหกรณ์เครดิตยูเนียนด้วยกันเอง ในกรณีที่ต้องชดใช้เงินกู้คงเหลือแทนสมาชิกรายบุคคลที่เสียชีวิตหรือจ่ายเงินสมทบเงินทุนให้แก่ทายาทของสมาชิกรายบุคคลที่เสียชีวิต ประกอบกับการให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์แก่สมาชิกของสหกรณ์ในเรื่องใด หากเป็นกรณีที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายของกฎหมายอื่นด้วยแล้ว ก็จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวด้วย ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ มิได้ให้อำนาจสหกรณ์ดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับการรับประกันภัย สหกรณ์จึงไม่สามารถดำเนินการรับประกันภัยโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ ได้



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๐

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การดำเนินการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ทางด้านการเงินตามที่พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดไว้ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน และวิธีการควบคุมสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่รัดกุมพอที่จะป้องกันการฉ้อโกงและการแสวงหาผลประโยชน์จากกิจการฌาปนกิจสงเคราะห์ของกรรมการและเจ้าหน้าที่ของสมาคมได้ ทำให้สมาคมได้รับความเสียหาย สมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อให้การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนที่เป็นสมาชิกสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานของคณะกรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้