

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคนกลางประกันภัยในประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยแล้ว ปรากฏว่ายังไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลคนกลางประกันภัยไว้โดยเฉพาะ จึงต้องอาศัยเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

จากการศึกษาถึงแนวทางในการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมกับแนวทางในการควบคุมและส่งเสริมตัวแทนและนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนและนายหน้าประกันวินาศภัย จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการคุ้มครองมหาชนและสังคมส่วนรวม โดยมีได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกลางประกันภัยกับบุคคลอื่นไว้ ฉะนั้นกรณีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนหรือนายหน้าจึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวแทนและนายหน้า มาใช้บังคับ

ในการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคนกลางประกันภัย โดยที่พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัยของบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย ให้มีฐานะที่มั่นคง มีการดำเนินงานที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ อีกทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้เอาประกันภัย หรือ ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัยและประชาชนทั่วไปให้ได้รับประโยชน์ตามสิทธิที่พึงได้รับตามสัญญาประกันภัย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันภัยถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจประกันภัย โดยตัวสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ซึ่งได้แก่กรมธรรม์ประกันภัยที่บริษัทออกให้แก่ผู้เอาประกันภัย และราคาซึ่งได้แก่อัตราเบี้ยประกันภัยที่บริษัทกำหนดว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน และนายทะเบียนมีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งกรมธรรม์ประกันภัยและอัตราเบี้ยประกันภัยที่นายทะเบียนได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ทั้งนี้เพื่อให้กรมธรรม์และอัตราเบี้ยประกันภัยเกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคตลอดเวลาตามสถานการณ์และเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของผู้รับประกันภัยแล้ว พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับยังเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและกำกับดูแลการกระทำของคนกลางประกันภัยด้วย ดังได้กล่าวไว้แล้วว่าคนกลางประกันภัยเป็นบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับผู้อุปประกันภัยตั้งแต่เริ่มต้นทำสัญญาจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญา

ในบทนี้ ได้วิเคราะห์กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมคนกลางประกันภัยของประเทศ อังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ โดยพิจารณาในแง่ของการบัญญัติกฎหมาย พระราชบัญญัติ เพื่อใช้ในการควบคุมคนกลางประกันภัย ซึ่งทำให้สามารถควบคุมการดำเนินธุรกิจคนกลางประกันภัยและให้ความคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ของผู้อุปประกันภัยจากการกระทำชักชวน ชี้ช่องหรือจัดการของคนกลางประกันภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวในประเทศไทยต่อไป โดยจะทำการวิเคราะห์กฎหมายในการควบคุมคนกลางประกันภัยของประเทศไทย อังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย โดยจะแยกวิเคราะห์ออกเป็นในส่วนของแต่ละกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมขอบเขตของกฎหมาย และลักษณะอื่นๆ ที่ใช้ควบคุมคนกลางประกันภัย เป็นต้น

วิเคราะห์กฎหมาย

จากบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคนกลางประกันภัยของประเทศไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา (เฉพาะรัฐนิวยอร์กและรัฐแคลิฟอร์เนีย) และสิงคโปร์ ที่ผู้เขียนนำมาเปรียบเทียบไว้แล้วในตอนต้น ซึ่งจะขอวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ดังนี้

4.1. วิเคราะห์โดยละเอียด

1. เนื่องจากคนกลางประกันภัยเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญกับธุรกิจประกันภัย ดังนั้นประเทศที่มีระบบประกันภัยที่ได้มาตรฐาน จำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อควบคุมคุณสมบัติเกี่ยวกับสถานะทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเงินของผู้ขอรับใบอนุญาตอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีกฎหมาย The Model Act ที่กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถ ซื่อสัตย์และไว้วางใจได้ มีความรับผิดชอบทางการเงินเป็นอย่างดี เป็นที่ยอมรับแก่บุคคลทั่วไป ส่วนในประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีทรัพย์สินมากกว่าหนี้สินตามจำนวนที่กำหนดไว้ แต่กฎหมายของไทยตามมาตรา 64 ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ได้กำหนด

คุณสมบัติของคนกลางประกันภัยตามที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 แต่ก็ยังขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสถานะทางการเงินของคนกลางประกันภัย เมื่อคนกลางประกันภัยผู้ใดถึงแก่ความตาย ล้มละลาย หรือไม่สามารถประกอบอาชีพนี้ต่อไปนี้ได้ หรือปรากฏในภายหลังว่าบุคคลนั้นขาดคุณสมบัติในการเป็นคนกลางประกันภัยด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องแจ้งแก่ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตโดยไม่ชักช้า แต่กฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ให้อำนาจนายทะเบียนในการเพิกถอนใบอนุญาตของคนกลางประกันภัย แต่ก็ยังขาดบทบัญญัติที่ใช้ควบคุมคุณสมบัติเกี่ยวกับสถานะของบุคคล ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ กำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุหนึ่งปี นับแต่วันที่ขอใบอนุญาต หากต่ออายุ ครบสองครั้งติดต่อกัน ใบอนุญาตคราวต่อไปจะมีอายุห้าปี ซึ่งหากสถานะของบุคคลดังกล่าวเปลี่ยนไป ในระหว่างที่ใบอนุญาตยังไม่หมดอายุและนายทะเบียนไม่ทราบเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงนั้น ก็ไม่มีมาตรการใดกำหนดให้บอกต่อนายทะเบียนในการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งอาจทำให้นำใบอนุญาตไปใช้ในทางที่มีขอบได้

2. ในประเทศอังกฤษ กฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันการอบรมเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนนายหน้าประกันภัย และได้รับการรับรองจากคณะกรรมการหรือเห็นว่าบุคคลนั้น มีความรู้ และทักษะเพียงพอแก่การประกอบอาชีพ ทำให้เห็นว่าต่างประเทศให้ความสำคัญกับบุคคลที่จะประกอบอาชีพ การเป็นตัวแทนนายหน้าประกันภัย ส่วนประเทศสิงคโปร์มีวิทยาลัยประกันภัย เพื่อให้บุคคลสอบผ่านการศึกษาระดับวุฒิบัตรด้านการประกันวินาศภัยจากวิทยาลัยประกันภัยเพื่อให้มีประสบการณ์ในธุรกิจประกันวินาศภัยก่อนได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนหรือได้รับประกาศนียบัตรในประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็มีองค์กรและสถาบันต่างๆ ที่ให้บริการเกี่ยวกับการให้ความรู้แก่บรรดาตัวแทนและนายหน้าประกันภัย แต่ในประเทศไทยเองยังไม่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดกำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันการอบรมหรือวิทยาลัยเกี่ยวกับการประกันภัย มีเพียงวิชาการประกันภัยที่สอดแทรกอยู่ในหลักสูตรการเรียนการสอนของบางสถาบันเท่านั้น ผู้เขียนคิดว่าหากมีการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวขึ้น ก็จะเป็นการพัฒนาศักยภาพด้านความรู้ ความสามารถในวิชาชีพการประกันภัยได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ที่สนใจศึกษาหาความรู้เพิ่มขึ้น เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดจากกระทำความผิดของผู้หาประกัน

3. กฎหมายต่างประเทศได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการเก็บเบี้ยประกันภัย ซึ่งตัวแทนหรือตัวแทนและนายหน้าประกันภัยได้รับไว้จากการทำสัญญาประกันภัย โดยมีการป้องกันการเก็บเบี้ยประกันภัยอย่างรัดกุมเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลดังกล่าว และ

เป็นการรักษาผลประโยชน์ให้ผู้เอาประกันภัย แล้วเกิดความเสียหายตามที่เอาประกันไว้ ก็จะเป็นเหตุให้บริษัทประกันภัยปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เป็นผลให้ผู้เอาประกันเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่กฎหมายไทยตามมาตรา 79 ในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และมาตรา 77 ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่ากรณีที่บริษัทได้ออกกรมธรรม์และส่งมอบกรมธรรม์ประกันภัยให้แก่ ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์แล้ว ให้สันนิษฐานว่าผู้เอาประกันภัยได้ชำระเบี้ย ประกันภัยแก่บริษัทแล้ว หากแต่กรณีที่ตัวแทนและนายหน้าประกันภัยไม่ว่าจะได้รับการมอบอำนาจหรือไม่ได้รับการมอบอำนาจให้เก็บเบี้ยประกันภัยก็ตาม ให้บริษัทประกันภัยสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเอากับตัวแทนและนายหน้าประกันภัยดังกล่าวได้ด้วย

4. ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามลดยี่ประกันภัย การเปลี่ยนกรมธรรม์ประกันภัยหรือการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จกับผู้รับประกันภัยและผู้เอาประกันภัยเพราะถือเป็นการฉ้อโกงทางแพ่งและทางอาญา แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากนัก เพราะเห็นว่าไม่สำคัญ แต่หากมีการกำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา ก็จะเป็นการช่วยลดภาระของภาครัฐได้ในเรื่องของการไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงต่อผู้เอาประกันภัย เพื่อหวังว่าจะได้รับค่าบำเหน็จจากการขายประกัน และเป็นการผิดจรรยาบรรณหรือวินัยด้านวิชาชีพ

5. ตามบทบัญญัติของ Insurance Brokers (Registration) Act 1977 ได้กำหนดให้นายหน้าประกันภัยรวมทั้งลูกจ้างต้องชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งที่เกิดขึ้น ไม่ว่ากรณีที่เกิดขึ้นจากการประมาทเลินเล่อ นี้อผล หรือความไม่ซื่อสัตย์อื่นๆ ก็ตาม นอกจากนี้ยังออกกฎหมายจัดตั้งกองทุนเงินช่วยเหลือ หรือการจ่ายเงินเพื่อการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย แต่ตามกฎหมายของไทย ยังไม่มีบทบัญญัติในลักษณะนี้ ดังนั้นหากตัวแทนและนายหน้าประกันภัยกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือบุคคลอื่น และได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากบริษัทประกันภัยที่เกี่ยวข้อง ก็จะเป็นการช่วยป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้เอาประกันภัยหรือบุคคลอื่นได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันและเพื่อความยุติธรรม ก็อาจบัญญัติให้ยกเว้นความรับผิดชอบและสิทธิไล่เบี้ยของบริษัทประกันภัยภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมก็ได้

6. กฎหมายของต่างประเทศมีบทบัญญัติการควบคุมทางด้านวินัยของผู้ประกอบอาชีพตัวแทนและนายหน้าประกันภัย อย่างของประเทศอังกฤษ Insurance Brokers (Registration) Act 1977 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีความผิดทางวินัย ในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐต่างๆ มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นตัวแทนหรือ

นายหน้าประกันภัยอาจถูกพัก เพิกถอนใบอนุญาตหรือปฏิเสธการต่อใบอนุญาตได้ เมื่อบุคคลนั้น ถูกลงโทษในความผิดอาญา หรือกระทำการละเมิดต่อจรรยาบรรณในการประกันภัย ส่วนสิงคโปร์ ก็มีการกำหนดให้เพิกถอนการจดทะเบียน กรณีตัวแทนนายหน้ากระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ข้อบังคับใดๆ หรือถ้าคณะกรรมการพบว่ามีความประพฤติไม่สมควรอันเป็นการร้ายแรงเกี่ยวกับการประกันภัย สำหรับในประเทศไทยก็มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน ตามมาตรา 81 ในพระราชบัญญัติ ประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และมาตรา 76 ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ให้นายทะเบียน มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนและนายหน้าประกันภัย ซึ่งเป็นมาตราเดียวกัน แต่จะ สังเกตว่าตามมาตรา 76(3) และ มาตรา 81(3) ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากตัวแทนหรือนายหน้าประกันภัยดำเนินงานทำให้เกิดหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอา ประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัยหรือประชาชน ไม่ได้บัญญัติการกระทำใน ลักษณะร้ายแรง ซึ่งห้ามตัวแทนนายหน้าประกันภัยกระทำ ซึ่งหากจะมีแนวทางในการปฏิบัติหรือมี บรรทัดฐานควบคุมความประพฤติผิดอันเป็นการกระทำในลักษณะร้ายแรง หรือละเมิดจรรยาบรรณ ก็จะเป็นการดี

7. ตามบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศอังกฤษและประเทศสิงคโปร์ ได้ให้สิทธิ บุคคลที่ถูกปฏิเสธการออกใบอนุญาตเป็นตัวแทนหรือนายหน้าประกันภัย สามารถร้องเรียนหรือ อุทธรณ์ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นตัวแทน นายหน้าประกันภัยของต่างประเทศกำหนดไว้กว้างๆ แต่ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้บุคคลดังกล่าว สามารถร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้ แต่หากจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นตัวแทน นายหน้าประกันภัยให้กว้างขวางขึ้น หรือให้สิทธิผู้ที่ถูกปฏิเสธการออกใบอนุญาตสามารถร้องเรียน หรืออุทธรณ์ได้ ก็จะทำให้ตัวแทนนายหน้ามีคุณภาพสูงขึ้นกว่าเดิม

8. โดยหลักแล้ว กฎหมายของทุกประเทศจะบัญญัติว่าห้ามบริษัทฯ ไม่ให้จ่ายค่าบำเหน็จ แก่ตัวแทนและนายหน้าประกันภัยที่ไม่มีใบอนุญาต นอกจากนี้ยังมีกฎหมายในการจ่ายค่าบำเหน็จ ที่ เข้มงวดและรัดกุมด้วย เช่น มลรัฐ Illinois ในประเทศสหรัฐ ส่วนในกฎหมายไทย ตามมาตรา 31(9) ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และมาตรา 33(8) ในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า ห้ามจ่ายบำเหน็จให้แก่บุคคลที่ช่วยให้มีการทำสัญญาซึ่งไม่ใช่ตัวแทนหรือ นายหน้าประกันภัยของบริษัทฯ แต่ไม่ได้ห้ามตัวแทนหรือนายหน้าประกันภัยจ่ายค่าบำเหน็จหรือ

ค่าตอบแทนแก่บุคคลที่ช่วยให้มีการทำสัญญา ดังนั้นจุดนี้อาจเป็นการเปิดช่องโหว่ให้ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตกระทำการหาประกันภัยและรับค่าบำเหน็จ ผ่านตัวแทนหรือนายหน้าประกันภัยได้

9. กฎหมายของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา กำหนดให้คนกลางประกันภัยต้องอธิบายความจริงเกี่ยวกับข้อคุ้มครองในกรมธรรม์ประกันภัยที่ตนเสนอขาย หากมีการแถลงข้อความอันเป็นเท็จต้องได้รับโทษตามกฎหมาย และยังมีกฎหมายห้ามคนกลางประกันภัยกระทำการใดๆ อันเป็นการชักชวนผู้เอาประกันภัยให้แถลงข้อความเท็จต่อบริษัทประกันภัย แต่ในประเทศไทย ตามมาตรา 865 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบทบัญญัติเอาไว้เฉพาะว่าให้ผู้เอาประกันภัยมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงให้ผู้ประกันภัยทราบเท่านั้น แม้แต่ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ก็ได้มีบทบัญญัติใดๆ ห้ามคนกลางประกันภัยกระทำการชักชวนหรือให้มีการแถลงข้อความจริงอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงแก่ผู้รับประกัน รวมทั้งการเปิดเผยข้อความจริงในเรื่องการคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยแก่ผู้เอาประกันภัย จึงเป็นเหตุให้คนกลาง ประกันภัยอาศัยช่องว่างนี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย เพราะทำให้ผู้เอาประกันภัยเข้าใจผิดต่อข้อความจริงในกรมธรรม์ที่คนกลางประกันภัยเสนอขาย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ยังมีปัญหาทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ ดังนั้นเพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานคนกลางประกันภัยของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับคนกลางประกันภัยของต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อให้การควบคุมและกำกับดูแลคนกลางประกันภัยที่เอารัดเอาเปรียบผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันตามกรมธรรม์ประกันภัยบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิจัยปัญหากฎหมายการควบคุมคนกลางประกันภัย พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังไม่มีเครื่องมือเพียงพอ จากการเทียบเคียงกฎหมายอื่นที่สามารถเทียบเคียงกันได้ เช่น พระราชบัญญัติธนาคาร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติสภาพัฒน์ พ.ศ. 2547 เป็นต้น พบว่าสามารถจะนำบทบัญญัติบางประการในกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมาปรับใช้กับคนกลางประกันภัยผู้ที่กระทำให้เกิดหรืออาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันตามกรมธรรม์ประกันภัยได้ในหลายกรณี

ในการควบคุมและกำกับดูแลคนกลางประกันภัยให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ จำเป็นจะต้องมีกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ทัดเทียมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับมาตรฐานของคนกลางประกันภัย จำเป็นจะต้องพัฒนากฎหมายควบคู่กันไปกับ

การพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพคนกลางประกันภัยไปพร้อมๆ กัน โดยเน้นให้มีคนกลางประกันภัยที่เป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการยกระดับคนกลางประกันภัยให้มีมาตรฐานทั้งในด้านความรู้และจรรยาบรรณที่ดี ซึ่งกำหนดกรอบมาตรฐานการดำเนินธุรกิจที่ดี รวมทั้งส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลกันเองของภาคเอกชนเพื่อลดภาระของภาครัฐ และรัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนสามารถใช้อำนาจรัฐได้เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลกันเอง โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลกันเองที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวมด้วยกันทั้งเพื่อให้คนกลางประกันภัยมีความมั่นคงในวิชาชีพของตน มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับคนกลางประกันภัยในนานาประเทศและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนจึงคิดว่าหากมีการปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายให้รัดกุม ชัดเจน และตรงประเด็นมากกว่านี้ ประกอบกับการจัดตั้งสถาบันการฝึกอบรมให้กับคนกลางประกันภัยโดยเฉพาะ อาจทำให้เกิดปัญหาน้อยลง หรืออาจไม่เกิดขึ้นเลยก็ได้ อีกทั้งยังทำให้คนกลางประกันภัยเป็นที่เชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชนยิ่งขึ้น และได้มาตรฐานเทียบเท่ากับต่างประเทศด้วย เพราะคนจะหันมาทำประกันภัยกันมากขึ้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ต้องอาศัยกลไกทางเศรษฐกิจ การเมืองควบคู่กันไปด้วย

4.2 วิเคราะห์โดยรวม

1. ระบบการควบคุมและส่งเสริมธุรกิจประกันภัยในแต่ละประเทศนั้น ถึงแม้จะมีความแตกต่างกันในเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อยเล็กน้อย แต่ก็มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกันนั่นคือการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้เอาประกันภัยไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการกระทำของบุคคลดังกล่าว

2. ในแต่ละประเทศจะมีการตราบทบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมคนกลางประกันภัย (ตัวแทนและนายหน้าประกันภัย) โดยเฉพาะ แยกต่างหากออกจากประกันภัยส่วนอื่นๆ จึงทำให้กฎหมายมีความชัดเจน ครอบคลุมและรัดกุมยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงคิดว่าในอนาคตอันใกล้ ประเทศไทยน่าจะมีการร่างกฎหมายฉบับใหม่ หรือจัดทำพระราชบัญญัติเพื่อควบคุมและส่งเสริมคนกลางประกันภัยโดยเฉพาะ แยกออกจากพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ

3. ในประเทศสหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ มีบทบัญญัติกฎหมายครอบคลุมตัวแทนและนายหน้าประกันภัย แต่ประเทศอังกฤษ มีเพียง Insurance Brokers (Registration) Act 1977 ซึ่งใช้กับนายหน้าประกันภัยอย่างเดียว เนื่องจากประเทศอังกฤษใช้กฎหมายแบบ Common Law

4. ในแต่ละประเทศจะเรียกชื่อผู้หาประกันภัยแตกต่างกันไป เช่น Insurance Broker Insurance agent, Soliciting agent, Life Insurance Solicitor แต่เมื่อวิเคราะห์คำจำกัดความและบทบาทตามตัวบทกฎหมายแล้ว จะพบว่าบุคคลดังกล่าวมีความหมายใกล้เคียงกับกฎหมายทั้งสิ้น

5. เนื่องจากธุรกิจประกันภัย มีเรื่องการเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายประเทศสิงคโปร์ จึงมีข้อกำหนดให้คนกลางประกันภัยที่รับเงินค่าเบี้ยประกันภัยจากลูกค้า หรือผู้เอาประกันภัย หรือการชำระเงินของบริษัทประกันภัยให้แก่คนกลางประกันภัย เพื่อนำไปให้ผู้เอาประกัน คนกลางประกันภัย จะไม่นำเงินดังกล่าวไปชำระหนี้สินใดๆ ของบริษัทประกันภัยของผู้เอาประกันภัยตามจำนวนเงินเหล่านั้น ต้องมีการป้องกันอย่างเพียงพอในการรักษาเงินนั้น ทั้งนี้ หากบริษัทประกันภัยไม่ได้รับชำระเบี้ยประกันภัยอย่างถูกต้องและครบถ้วนแล้ว เมื่อเกิดความเสียหาย อาจเป็นเหตุให้บริษัทประกันภัยต้องรับผิดชอบ หากเป็นเหตุให้ผู้เอาประกันภัยเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรม ในขณะที่พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ของประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติกฎหมายข้อนี้กำหนดไว้ มีบัญญัติแต่เพียงว่ากรณีบริษัทได้ส่งมอบกรมธรรม์แก่ผู้เอาประกันภัยแล้ว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้เอาประกันภัยได้ชำระเบี้ยประกันภัยแก่บริษัทไว้เรียบร้อยแล้ว

6. ในมลรัฐประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายกำหนดว่าบุคคลที่หาประกันภัยจะต้องได้รับอนุญาตจากมลรัฐหนึ่งหรือหลายมลรัฐที่ตนดำเนินธุรกิจอยู่ ห้ามมีการจัดหากรมธรรม์ประกันภัยจากบริษัทประกันภัยต่างมลรัฐ ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการในมลรัฐนั้นๆ หากผู้ใดฝ่าฝืน จะมีความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา ส่วนในประเทศสิงคโปร์ ห้ามหาประกันภัยสำหรับบริษัทประกันภัยต่างชาติ

7. ในประเทศสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่งานของรัฐสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายแทนประชาชนได้ หากความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดจากการกระทำของตัวแทนและนายหน้าประกันภัย แต่กฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 รวมทั้งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องนี้ไว้

8. ในประเทศสิงคโปร์ การควบคุมคนกลางประกันภัย กฎหมายมีบทบัญญัติให้เอกชนควบคุม และกำกับดูแลตนเองในเรื่องของการออกใบอนุญาต, คุณสมบัติของคนกลางประกันภัย, การยกเลิกใบอนุญาต เพื่อเป็นลคภาระของภาครัฐ แต่ในประเทศไทยคนกลางประกันภัยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุม และกำกับดูแลของภาครัฐเท่านั้น

9. ในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายกำหนดให้ตัวแทนประกันภัยและนายหน้าประกันภัย ต้องอธิบายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยที่ตนเสนอขาย หากแถลงข้อความอันเป็นเท็จ อาจมีโทษตามกฎหมาย แต่ในประเทศไทยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 865 กำหนดไว้แต่เพียงเฉพาะให้ผู้เอาประกันภัยต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงให้ผู้รับประกันภัยทราบ และไม่มีกฎหมายฉบับใด ระบุว่าให้ตัวแทนหรือนายหน้าประกันภัยที่กระทำการชักชวน หรือชี้ช่อง ต้องเปิดเผยข้อความจริงในเรื่องของความคุ้มครองตามกรมธรรม์แก่ผู้เอาประกันภัย ทำให้บุคคลเหล่านี้อาศัยช่องโหว่ทางกฎหมาย หาประโยชน์จากผู้เอาประกันภัยทำให้ผู้เอาประกันภัยไม่ได้รับข้อความที่เป็นจริง และเข้าใจผิดเกี่ยวกับความคุ้มครองในกรมธรรม์ และเกิดปัญหาฟ้องร้องกันอยู่เนืองๆ ในปัจจุบัน

จากกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ไม่มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย แม้แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะมีก็แต่เพียงกฎหมายลักษณะละเมิดบัญญัติไว้ เพียงเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่กฎหมายละเมิดดังกล่าว มีขอบเขตความรับผิดชอบจำกัดอยู่ หากกฎหมายไทยมีกฎหมายกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของคนกลางประกันภัยไว้ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงลงไป อาจช่วยลดปัญหาความเสียหาย และช่วยปกป้องผลประโยชน์ของผู้เอาประกันภัย หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มากขึ้น

4.3. ผลดีผลเสีย

ผลกระทบจากการดำเนินงานโดยคณะกรรมการ ตามแนวทางการควบคุมดูแลคนกลางประกันภัยให้ได้มาตรฐานสากลนั้น อาจมีทั้งผลดีและผลเสียดังนี้

ผลดี

(1) เพื่อเป็นการควบคุม ดูแลความประพฤติของคนกลางประกันภัยในอันที่อาจจะทำให้เกิดหรือยังไม่เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนที่เกี่ยวข้อง

(2) เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมต่อผู้บริโภคน ไม่ให้ผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและถูกเอารัดเอาเปรียบจากกระทำของคนกลางประกันภัย

(3) เป็นเครื่องยืนยันความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพคนกลางประกันภัยว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะให้บริการแก่ประชาชน ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต

(4) เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานและประสานงานอันดีระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

(5) เพื่อยกระดับมาตรฐานคนกลางประกันภัยให้ทัดเทียมนานาชาติให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือแก่บุคคลทั่วไป ให้ประชาชนเปลี่ยนทัศนคติในเชิงบวกมากกว่าเชิงลบ

(6) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่อาจเปลี่ยนแปลงหรือเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

(7) เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุขและเรียบร้อยขึ้น

(8) เพื่อเป็นการลดปัญหาการะงับการรัฐ

ผลเสีย

(1) ทำให้เกิดความล่าช้าและสูญเสียเวลาในการปฏิบัติงานเนื่องจากขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนและยุ่งยากขึ้น

(2) ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยดูเหมือนต้องอยู่ในที่แคบลง เนื่องจากทำงานยากขึ้น

(3) เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในเรื่องของการส่งบุคลากรเข้าฝึกอบรม และเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ก่อนที่จะขอรับใบอนุญาตในการประกอบอาชีพคนกลางประกันภัย

(4) ขาดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

ข้อสรุป

เนื่องจากประเทศไทยมีอุปสรรคหลายประการในการยกระดับคนกลางประกันภัย ประการแรก คือ ความสามารถในการใช้ภาษาต่อประเทศไทย อันสืบเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันในการให้การศึกษาภาครัฐและภาคเอกชน ตัวแทนและนายหน้าประกันภัยเป็นหัวใจสำคัญของการเจริญเติบโตในส่วนรวมของธุรกิจประกันภัย เนื่องจากระดับการศึกษาของตัวแทนและนายหน้าไม่เป็นมาตรฐานสากล ทำให้พื้นฐานของธุรกิจประกันภัยไม่มั่นคง การซื้อขายประกันภัยไม่ได้ตั้งอยู่บนรากฐานของความต้องการคุ้มครองจากกรมธรรม์ประกันภัยที่เหมาะสมกับผู้เอาประกันภัย

ดังนั้น จึงสร้างปัญหาสะสมในด้านต่างๆ ทั้งในส่วนที่เป็นปัญหาจากคนกลางประกันภัยและจากผู้เอาประกันภัยด้วย

ส่วนความรู้ทางด้านประกันภัยของบุคคลากรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนควรให้ทัดเทียมกัน ในการกำหนดให้ตัวแทนและนายหน้ามีคุณสมบัติของการศึกษาใด ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ควรจะมีเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้การประสานงานเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันและทันกัน

ฉะนั้นแนวทางในการควบคุมดูแลคนกลางประกันภัยให้ได้มาตรฐานสากลเทียบเคียงกับกฎหมายต่างประเทศ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานของธุรกิจประกันภัยเจริญเติบโตทัดเทียม เป็นที่เชื่อถือและไว้วางใจ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองประชาชนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อยในสังคม

ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่า ควรมีการแยกกฎหมายคนกลางประกันภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ออกจากคนกลางประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่ง เพราะหากวิเคราะห์ตามหน้าที่ในพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับแล้ว จะเห็นว่าคนกลางประกันภัยมีหน้าที่เพียงแต่ชักชวน ชี้ช่อง หรือจัดการให้ทำสัญญาประกันภัยเท่านั้น รวมถึง เห็นควรให้มีการจัดหน่วยงานหรือองค์กรพิเศษโดยเฉพาะขึ้นเพื่อให้ลดภาระภาครัฐ และให้หน่วยงานเหล่านี้ควบคุมดูแลกันเอง แต่อยู่ภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดไว้หรือตราขึ้นใหม่

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎหมายพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 รวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีเนื้อหา สาระสำคัญ และประเภทการควบคุมที่แตกต่างกันไป การนำมาปรับใช้กับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนและนายหน้าประกันภัยมาปรับใช้กับคนกลางประกันภัยได้ ในฐานะที่พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายมหาชน แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายเอกชน ด้วยเหตุผลดังนี้

1. ขอบเขตหน้าที่ของคณกลางประกันภัย ตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ได้ระบุไว้ชัดเจนคือ การชักชวน ชี้ช่องหรือจัดการให้ทำสัญญาประกันภัย ตามมาตรา 4 ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องของตัวแทน ตามมาตรา 797
2. หน้าที่ของคณกลางประกันภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ไม่สามารถมอบอำนาจให้กระทำการอื่นๆ แทนได้ แต่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สามารถมอบหมายการใดๆ ให้ปฏิบัติแทนได้